

Diagnóstico de derechos humanos

del Distrito Federal

Ciudad de México, 2008





Diagnóstico de derechos humanos

del Distrito Federal

Ciudad de México, 2008



Coordinación, supervisión y revisión de textos

Secretaría Técnica del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; Dirección de Difusión y Publicaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Diseño de portada e interiores

Subdirección de Publicaciones de la Secretaría Técnica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Cuidado editorial

Solar Servicios Editoriales, S. A. de C. V.
Calle 2, núm. 21, San Pedro de los Pinos
México, D.F. 55 15 16 57
www.solareditores.com

D. R. © 2008, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

www.derechoshumanosdf.org.mx

Secretaría Técnica:

Av. Chapultepec 49, Centro Histórico

06040 México, D. F.

ISBN: 978-970-765-082-4

El contenido de este documento puede ser reproducido parcial y/o totalmente siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta

Impreso en México *Printed in Mexico*

**COMITÉ COORDINADOR PARA LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO
Y PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL**

Integrantes

| Institución | Representante(s) | Suplente(s) |
|---|--|--|
| <i>Instituciones públicas</i> | | |
| Asamblea Legislativa del Distrito Federal | Dip. Víctor Hugo Círigo Vázquez | |
| Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal | Emilio Álvarez Icaza Longoria | Ricardo A. Bucio Mújica |
| Gobierno del Distrito Federal | Marcelo Luis Ebrard Casaubón | Juan José García Ochoa |
| Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal | Magistrado Edgar Elías Azar | María Elena Lugo del Castillo |
| <i>Instituciones académicas</i> | | |
| Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México | Giovanna Valenti Nigrini | Daniel Vázquez Valencia Karina Ansolabehere Mario Santiago |
| Universidad Panamericana | José Antonio Lozano Díez | Miguel Ángel Lugo Galicia |
| <i>Organizaciones de la sociedad civil</i> | | |
| <i>Titulares</i> | | |
| Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. | Jacqueline L'Hoist Tapia | |
| Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. | María Luisa Sánchez Fuentes | Fernanda Díaz de León Marimar Monroy García |
| Red por los Derechos de la Infancia en México | Gerardo Sauri Suárez | |
| <i>Organizaciones de la sociedad civil</i> | | |
| <i>Suplentes</i> | | |
| Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. | Laura Martínez Rodríguez | |
| Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C. | Miguel Concha Malo | Ana Luisa Nerio Monroy |
| Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. | Perla Sofía Vázquez Díaz Alejandro Blancas Alvarado | Aída Marín Acuapan |

Secretaría Técnica del Comité Coordinador

| Institución | Titular | Equipo de trabajo |
|--|-------------------------|--|
| Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal | Ricardo A. Bucio Mújica | Domitille Delaplace Irasema Zavaleta Villalpando Marcela Talamás Salazar Margarita Labarca Goddard Pilar Noriega García Sonia Rio Freije Apoyo Técnico <i>de Geneva for Human Rights</i> |

Observador permanente

| Institución | Representante | Suplentes |
|---|----------------------|---|
| Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | Amerigo Incalcaterra | Regina Tamés Noriega Nira Cárdenas Oliva |

Asesores:

GDF: Elizabeth Carrizales

TSJDF: Enrique Fernández Ponce

Agradecimientos

El Comité Coordinador agradece a todas las instituciones y personas que formaron parte de este proceso, pues su participación permitió la elaboración del presente *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*.

Los agradecimientos se dividen en tres grupos:

El primero está conformado por las personas e instituciones que estuvieron a cargo o contribuyeron, de manera sustantiva, en la redacción de uno o varios capítulos. El segundo grupo está integrado por quienes aportaron información, revisaron y comentaron algunos de los textos. Por último, se agradece a todas las instituciones y organizaciones cuyos representantes participaron (además de los mencionados en los apartados anteriores), en los Espacios de Análisis y Participación –foros y seminarios–, organizados por el Comité Coordinador.

Personas que participaron en la redacción de diversos capítulos:

| <i>Nombre</i> | <i>Institución</i> |
|-------------------------------------|--|
| Aída Marín Acupán | Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. |
| Ainara Arrieta Archilla | Red por los Derechos de la Infancia en México |
| Alberto Hernández Baqueiro | Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México |
| Alberto Serdán | Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. |
| Alexandra Haas Paciuc | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Alicia Molina | Alternativas de comunicación para necesidades especiales, A.C. |
| América Larrainzar | Por una Sociedad Incluyente |
| Amparo Muñoz Colín | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Ana Luisa Nerio Monroy | Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. |
| Andrea Márquez Guzmán | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Brisa Maya Solís Ventura | Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. |
| Claudia Patricia Carabes Viera | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Daniel Ponce Vázquez | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Darío Ramírez | Artículo XIX |
| Domitille Delaplace | Secretaría Técnica del Comité Coordinador |
| Dorothy Estrada | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Elizabeth Carrizales | Subsecretaría de Gobierno del GDF |
| Fernanda Díaz de León | Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. |
| Gabriela Benítez | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Gerardo Sauri Suárez | Red por los Derechos de la Infancia en México |
| Irasema Zavaleta | Secretaría Técnica del Comité Coordinador |
| José Cruz Lavanderos Yáñez | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Juan José García Ochoa | Subsecretaría de Gobierno del GDF |
| Juan Manuel García | Sin Fronteras, I.A.P. |
| Juan Martín Pérez | El Caracol, A.C. |
| Karina Ansolabehere | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México |
| Karina Arias | Sin Fronteras, I.A.P. |
| Larisa Ortiz Quintero | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Laura Salas | Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. |
| Luis Daniel Vázquez Valencia | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México |
| Luis González Placencia | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Marcela Talamás Salazar | Secretaría Técnica del Comité Coordinador |
| Margarita Labarca Goddard | Secretaría Técnica del Comité Coordinador |
| María Alejandra Nuño Ruiz Velasco | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| María del Mar Monroy | Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. |
| María del Rosario Laparra Chacón | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| María Eréndira Cruzvillegas Fuentes | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |

| | |
|-----------------------------|---|
| María Teresa Fernández | Red Discapacidad y Comunidad |
| Mario Santiago Juárez | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México |
| Miguel Ángel Arteaga Monroy | El Caracol, A.C. |
| Miguel Ángel Lugo Galicia | Universidad Panamericana |
| Miguel Pulido | Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. |
| Norma Lorena Loeza Cortés | Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. |
| Pablo Javier Becerra | Universidad Autónoma Metropolitana |
| Pamela San Martín | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Patricia Brogna | Investigadora independiente |
| Patricia Colchero Aragonés | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Paula Contreras | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Pilar Noriega García | Abogadas y Abogados por la Justicia, A.C. |
| Raúl Corichi Sibaja | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Ricardo Bucio Mújica | Secretaría Técnica del Comité Coordinador |
| Ricardo González | Artículo XIX |
| Rodolfo Casillas | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México |
| Sayuri Calderón Miyamoto | Red por los Derechos de la Infancia en México |
| Siria Oliva | Sin Fronteras, I.A.P. |
| Sonia Rio Freije | Geneva for Human Rights |
| Tania Reneaum Panszi | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Víctor Morales Noble | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |

Personas e instituciones que aportaron información o revisaron capítulos:

| <i>Nombre</i> | <i>Institución</i> |
|-------------------------------|--|
| Alan García | Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| Ana Lorena Delgadillo | Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal |
| Alejandro Brito Lemus | Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C. |
| Alejandro Monsivais | Instituto Mora |
| Alfonso García Castillo | Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. |
| Alma Luz Beltrán | Independiente |
| Angélica González V. | Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C. |
| Angie Rueda | Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación |
| Areli Sandoval Terán | DECA Equipo Pueblo, A.C. |
| Astrid Puentes Riaño | Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente |
| Berenice Arroyo Anaya | Servicios a la Juventud, A.C. |
| Carlos de la Torre | Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| Carlos Ríos Espinosa | Pro Derecho, A.C. |
| Carlos Rodríguez Ajenjo | Secretario Técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones |
| Citlallin Castañeda | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Oficina México |
| Clara Jusidman Rapoport | Incide Social, A. C. |
| Claudia Campero Arena | Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua |
| Daniel Gershenson Shapiro | Alarbo, A.C. |
| Elena Azaola Garrido | Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social |
| Elsa Pérez Paredes | Ipas, México, A.C. |
| Enrique Ortiz | Coalición Internacional para el Hábitat, A.C. |
| Eugenio Narcía Tovar | Despacho Asesoría Jurídica Laboral |
| Federico Fleischmann | Libre Acceso, A.C. |
| Fernando Coronado | Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal |
| Gabriela Guzman | Universidad Iberoamericana |
| Georgina García Vilchis | Red por los Derechos de la Infancia en México |
| Georgina Sandoval | Casa y Ciudad, A.C. |
| Gustavo Alanis | Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. |
| Jaime López Vela | Agenda LGBT |
| Jaime Rello G. | Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata |
| John Ackerman | Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México |
| Jorge M. Hori Fojaco | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| José Luis Gutiérrez Espíndola | Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación |
| Juan Artola | Organización Internacional para las Migraciones |

| | |
|--------------------------------|---|
| Laura Elisa Pérez | Incide Social, A. C. |
| Lucía Melgar | Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México |
| Luis Perelman | El Armario Abierto |
| Miguel Sarre Iguiniz | Instituto Tecnológico Autónomo de México |
| Nashieli Ramírez Hernández | Ririki Intervención Social, S.C. |
| Nira Cárdenas Oliva | Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| Oscar Cabrera | Casa y Ciudad, A.C. |
| Pablo Yanes Rizo | Consejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal |
| Patricia Carmona Hernández | Red por los Derechos de la Infancia en México |
| Rebeca Estrada Aguilar | El Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, A.C. |
| Regina Tamés Noriega | Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| Ricardo Adrián Monsivais Pérez | Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| Rita M. Robles Benítez | Centro de Reflexión y Acción Laboral, A.C. |
| Rodrigo Olvera | Consultoría Especializada en Justiciaabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| Rosa María Rubalcaba | Investigadora de El Colegio de México |
| Rosalinda Ávila Selvas | Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal |
| Samantha Namnum García | Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. |
| Samuel Morales | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Sergio Salas | Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal |
| Teresita Lanzagorta | Servicios a la Juventud, A.C. |
| Víctor Manuel Peña Martins | Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Social, I.A.P. |

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social
 Comisión de Educación
 Comisión de Gestión Integral del Agua
 Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica
 Comisión de Salud y Asistencia Social
 Comisión de Vivienda
 Comisión de Atención a Grupos Vulnerables

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Secretaría Técnica
 Secretaría Ejecutiva
 Primera Visitaduría General
 Segunda Visitaduría General
 Tercera Visitaduría General
 Cuarta Visitaduría General
 Dirección General de Comunicación Social
 Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos
 Contraloría Interna
 Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional
 Dirección Ejecutiva de Seguimiento
 Coordinación de Asesores
 Coordinación de Asuntos Jurídicos
 Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa
 Relatoría para la Libertad de Expresión

Delegaciones Del Distrito Federal

Delegación Gustavo A. Madero
 Delegación Iztacalco
 Delegación Magdalena Contreras
 Delegación Miguel Hidalgo
 Delegación Tláhuac
 Delegación Tlalpan
 Delegación Venustiano Carranza
 Delegación Xochimilco

Gobierno del Distrito Federal

Autoridad del Centro Histórico
Caja de Previsión de la Policía Auxiliar
Caja de Previsión de los Trabajadores a Lista de Raya
Consejería Jurídica y de Servicios Legales
Contraloría General del Distrito Federal
Dirección General de Servicio de Localización Telefónica Locatel
Fideicomiso de Recuperación Crediticia del Distrito Federal
Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación
H. Cuerpo de Bomberos
Instituto de las Mujeres
Instituto de la Vivienda
Instituto del Deporte
Metrobús, Organismo Público Descentralizado
Oficialía Mayor
Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial
Procuraduría General de Justicia
Procuraduría Social
Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal
Secretaría de Cultura
Secretaría de Desarrollo Económico
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Secretaría de Educación
Secretaría del Medio Ambiente
Secretaría de Obras y Servicios
Secretaría de Protección Civil
Secretaría de Salud
Secretaría de Seguridad Pública
Secretaría de Transporte y Vialidad
Secretaría de Turismo
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
Sistema de Transporte Eléctricos
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-DF
Sistemas de Aguas de la Ciudad de México
Secretaría Particular del jefe de Gobierno
Subsecretaría de Gobierno

Otros Organismos Autónomos

Instituto Electoral del Distrito Federal
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Dirección de Orientación Ciudadana y Derechos Humanos

Organismos Internacionales

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Instituciones Académicas

Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México
Universidad Iberoamericana

Instituciones y organizaciones que participaron en los Espacios de Análisis y Participación:

Asociación en Pro Apoyo a Servidores, A.C.
Abriendo Nuevos Caminos, A.C.
Agenda LGBT
Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados
Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C.
Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C.
Atención Legal y Psicológica Integral, A.C.
Ave de México
Casa Daya, I.A.P.
Casa Hogar de las Niñas de Tláhuac, I.A.P.
Casa Hogar La Divina Providencia, I.A.P.
Casa y Ciudad, A.C.
Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.
Cauce Ciudadano, A.C.
Centro de Atención y Capacitación de las Empleadas del Hogar, A.C.
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
Coalición Internacional para el Hábitat, A.C.
Colectivo Atabal, A.C.
Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad, A. C.
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
Comité de Derechos Humanos del Ajusco
Comité Nacional de los 63 Pueblos de Indígenas, A.C.
Comunidad Participativa Tepito, A. C.
Consejo Ciudadano del Premio Nacional de Periodismo, A.C.
Consejo Nacional para Prevenir y Erradicar la Discriminación
DECA Equipo Pueblo, A.C.
Democracia Derechos Humanos y Seguridad, A.C.
El Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, A.C.
El Caracol, A.C.
EMESS
Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.
Federación Mexicana de Educación Sexual y Sexología
Foro de Jóvenes con Liderazgo, A.C.
Frente Mexicano Pro Derechos Humanos
Fundación de Servicios Legales y Sociales para la Comunidad Indígena, A.C.
Fundación Francisco Estrada Valle, A.C.
Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados, I.A.P.
Fundación Jóvenes Constructores de la Comunidad, A.C.
Fundación Manuel Buendía, A.C.
Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C.
Fundación Mexicana para la Lucha Contra el Sida, A.C.
Fundación Pro Niños de la Calle, I.A.P.
Fundación Telmex, A.C.
Fundación Yucuy-Ata
Hombres por la Equidad, A.C.
Incede Social, A.C.
Infancia Común, A.C.
Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C.
Instituto Tecnológico Autónomo de México
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México
Instrumenta
Ipas México, A.C.
LeSVOZ, A.C.
Letra S, A.C.
Movimiento Urbano Popular
Observatorio Ciudadano para la Educación
Organización Internacional para las Migraciones
Planeta Caoss, A.C.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Programa Universitario de Estudios de Género de la Universidad Nacional Autónoma de México
Red de Adultos Mayores, A.C.
Reporteros Sin Fronteras
Ririki Intervención Social, S.C.
Secretaría de Educación Pública
Sedac, I.A.P.
Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.
Servicios a la Juventud, A.C.
Sin Fronteras, I.A.P.
Un Granito de Arena, A.C.
Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Iberoamericana
Universidad Nacional Autónoma de México
Visión Mundial de México, A.C.
Voz Pro Salud Mental

ÍNDICE

| | |
|------------------------|----|
| Introducción | 27 |
|------------------------|----|

PARTE I. PROCESO Y METODOLOGÍA DEL DIAGNÓSTICO

| | |
|--|----|
| Capítulo 1. Justificación y marco jurídico | 33 |
| Capítulo 2. Antecedentes y organización del proceso | 36 |
| 2.1 Proceso en el ámbito federal | 36 |
| 2.2 Proceso en el Distrito Federal: el Comité Coordinador | 37 |
| 2.3 Tareas realizadas por las instancias que integran el Comité Coordinador | 38 |
| Capítulo 3. Espacios de análisis y participación | 44 |
| Capítulo 4. Metodología y estructura del <i>Diagnóstico</i> | 47 |
| 4.1 Definición del enfoque del <i>Diagnóstico</i> | 47 |
| 4.2 Determinación de la estructura de análisis del <i>Diagnóstico</i> | 47 |
| 4.3 Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado | 49 |
| 4.4 Análisis de la información y elaboración de documentos | 53 |

PARTE II. EL CONTEXTO DEL DISTRITO FEDERAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS

| | |
|---|-----|
| Capítulo 5. Contexto sociodemográfico del Distrito Federal | 59 |
| 5.1 Estructura de la población y fenómenos demográficos | 59 |
| 5.2 Contexto social | 62 |
| Capítulo 6. Estructura política y marco legal | 69 |
| 6.1 La federación y las entidades federativas: descentralización y concentración | 69 |
| 6.2 La naturaleza jurídica del Distrito Federal | 71 |
| 6.3 El proceso de reforma política en el Distrito Federal | 72 |
| Capítulo 7. Instituciones públicas y sociedad civil en el Distrito Federal | 79 |
| 7.1 Instituciones públicas en el Distrito Federal | 79 |
| 7.2 La sociedad civil en el Distrito Federal | 89 |
| Capítulo 8. Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos | 96 |
| 8.1 Presupuesto con enfoque de derechos humanos | 96 |
| 8.2 Principales hallazgos en el ámbito presupuestario | 100 |

PARTE III. NÚCLEO SEGURIDAD HUMANA

| | |
|---|-----|
| Capítulo 9. Seguridad humana: marco general | 107 |
| 9.1 Concepto de seguridad humana. | 107 |
| 9.2 Derecho a un nivel de vida adecuado. | 109 |
| Definición | 109 |
| Obligaciones del Estado. | 110 |
| 9.3 Impactos de la política económica nacional en la seguridad humana | 112 |
| 9.4 Implicaciones de la seguridad humana para las autoridades del Distrito Federal. | 113 |
| 9.5 Contenido de la parte III. | 116 |
| | |
| Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano. | 120 |
| 10.1 Normatividad internacional y regional. | 120 |
| Antecedentes | 120 |
| Contenido del derecho | 123 |
| Obligaciones del Estado. | 123 |
| 10.2 Contexto en el Distrito Federal | 124 |
| Deterioro y pérdida de suelo de conservación. | 124 |
| Poda incorrecta y derribo del arbolado urbano. | 125 |
| Generación y manejo de residuos. | 126 |
| Calidad del aire | 127 |
| Contaminación visual y auditiva | 128 |
| 10.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal | 129 |
| Marco jurídico federal | 129 |
| Marco jurídico del Distrito Federal | 130 |
| 10.4 Instituciones responsables y políticas públicas | 134 |
| Competencias de las instituciones públicas responsables | 134 |
| Principales políticas y programas gubernamentales. | 135 |
| Información ambiental y participación | 137 |
| Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). | 139 |
| 10.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano | 140 |
| 10.6 Conclusiones del capítulo | 141 |
| | |
| Capítulo 11. Derecho al agua. | 149 |
| 11.1 Normatividad internacional. | 149 |
| Contenido del derecho | 149 |
| Obligaciones del Estado. | 150 |
| 11.2 Contexto en el Distrito Federal | 151 |
| Disponibilidad y calidad del recurso hídrico | 151 |
| Disponibilidad y accesibilidad del servicio de suministro de agua potable | 153 |
| Asequibilidad. | 154 |
| 11.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal | 155 |
| Marco jurídico federal | 155 |

| | |
|--|-----|
| Marco jurídico del Distrito Federal | 156 |
| 11.4 Instituciones responsables y políticas públicas | 157 |
| Competencias de las instituciones públicas responsables | 157 |
| Principales políticas y programas gubernamentales. | 158 |
| Presupuesto | 160 |
| Proceso de privatización. | 161 |
| Acceso a la información y participación | 162 |
| Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) | 163 |
| 11.5 Breves consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho al agua | 165 |
| 11.6 Conclusiones del capítulo | 166 |
| | |
| Capítulo 12. Derecho a una vivienda adecuada | 172 |
| 12.1 Normatividad internacional. | 172 |
| Contenido del derecho a una vivienda adecuada | 172 |
| Obligaciones del Estado. | 173 |
| Desalojos forzosos | 174 |
| 12.2 Contexto en el Distrito Federal | 175 |
| Características de la vivienda y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras | 175 |
| Rezago habitacional y necesidad de vivienda | 176 |
| Asequibilidad y accesibilidad de la vivienda | 176 |
| Tendencias territoriales, transporte e infraestructura urbana y vial | 179 |
| Seguridad jurídica y desalojos forzosos. | 180 |
| 12.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal | 181 |
| Marco jurídico federal | 181 |
| Marco jurídico local. | 182 |
| 12.4 Instituciones responsables y políticas públicas | 184 |
| Competencias de las instituciones responsables | 184 |
| Políticas públicas y programas | 186 |
| Valoración de los programas. | 188 |
| Disponibilidad de información | 189 |
| Información relativa a la Procuraduría Social del Distrito Federal (PROSOC) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) | 190 |
| 12.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda. | 192 |
| 12.6 Conclusiones del capítulo | 192 |
| | |
| Capítulo 13. Derecho a la educación | 199 |
| 13.1 Normatividad internacional y regional. | 199 |
| Contenido del derecho | 199 |
| Obligaciones del Estado. | 201 |
| 13.2 Contexto educativo en el Distrito Federal | 202 |
| Población en edad escolar | 202 |
| Disponibilidad de los servicios educativos | 202 |

| | |
|--|-----|
| Nivel de escolaridad | 203 |
| Analfabetismo en el Distrito Federal | 203 |
| Acceso a la educación (exclusión educativa y discriminación). | 204 |
| Calidad educativa (recursos materiales, planes y programas de estudios). | 208 |
| Consumo de drogas y violencia en las escuelas | 210 |
| 13.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal | 212 |
| 13.4 Instancias públicas responsables | 215 |
| Complejidad del sistema educativo en el Distrito Federal: descentralización y competencias | 215 |
| Administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal | 216 |
| Secretaría de Educación del Distrito Federal y otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal. | 218 |
| Presupuesto para la educación básica del Distrito Federal. | 222 |
| Información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) | 223 |
| 13.5 Educación en derechos humanos | 224 |
| Marco legal de la educación en derechos humanos (EDH). | 224 |
| Esfuerzos nacionales y locales en materia de EDH | 226 |
| 13.6 Conclusiones del capítulo | 227 |
| Capítulo 14. Derecho al trabajo | 235 |
| 14.1 Normatividad internacional y regional. | 235 |
| Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 235 |
| Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales | 236 |
| Observación general núm. 18, relativa al derecho al trabajo | 236 |
| Convenios de la Organización Internacional del Trabajo | 238 |
| Responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos | 238 |
| 14.2 Contexto en el Distrito Federal | 239 |
| El mercado laboral en el Distrito Federal | 239 |
| Condiciones de trabajo, prestaciones y salario | 240 |
| Mujeres y derecho al trabajo | 242 |
| Acceso diferenciado al derecho al trabajo | 243 |
| 14.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal | 243 |
| Marco jurídico federal | 243 |
| Marco jurídico del Distrito Federal | 245 |
| 14.4 Instituciones responsables y políticas públicas | 246 |
| Competencias de las instituciones públicas en el Distrito Federal. | 246 |
| Principales políticas y programas gubernamentales. | 247 |
| Seguro de desempleo | 249 |
| Disponibilidad de información | 250 |
| Información de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) | 250 |
| 14.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho al trabajo | 252 |
| 14.6 Las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal. | 254 |
| 14.7 Conclusiones del capítulo | 255 |

| | |
|--|---------|
| Capítulo 15. Derecho a la salud | 261 |
| 15.1 Normatividad internacional y regional. | 261 |
| Contenido del derecho | 261 |
| Obligaciones del Estado. | 263 |
| 15.2 Contexto en el Distrito Federal | 264 |
| Esperanza de vida, fecundidad y natalidad. | 264 |
| Mortalidad y principales enfermedades | 264 |
| Disponibilidad y cobertura del sistema de salud. | 269 |
| Calidad de los servicios de salud | 271 |
| Acceso diferenciado al derecho a la salud | 272 |
| 15.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal | 273 |
| Marco jurídico federal | 273 |
| Marco jurídico del Distrito Federal | 274 |
| 15.4 Instituciones responsables y políticas públicas | 275 |
| Principales tendencias de la política de salud a nivel federal | 275 |
| Instituciones públicas en el Distrito Federal. | 276 |
| Presupuesto | 277 |
| Principales políticas y programas | 277 |
| Difusión y acceso a la información. | 280 |
| Servicios de salud privados. | 281 |
| Información relativa a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Comisión de Arbitraje Médico (Conamed) | 281 |
| 15.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la salud | 283 |
| 15.6 Conclusiones del capítulo | 284 |
| Capítulo 16. Derechos sexuales y reproductivos | 292 |
| 16.1 Introducción, conceptos y obligaciones del Estado. | 292 |
| Salud reproductiva. | 293 |
| Salud sexual. | 294 |
| 16.2 Marco jurídico federal y del Distrito Federal | 294 |
| 16.3 Políticas públicas | 295 |
| Jóvenes. | 296 |
| 16.4 Obstáculos para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos | 297 |
| 16.5 Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en el Distrito Federal | 300 |
| 16.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales | 306 |
| Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). | 306 |
| Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres | 306 |
| Comisión Interamericana de Derechos Humanos | 307 |
| 16.7 Conclusiones del capítulo | 307 |

PARTE IV. NÚCLEO DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

| | |
|---|-----|
| Capítulo 17. Democracia y derechos humanos: marco general | 315 |
| 17.1 Introducción | 315 |

| | |
|---|-----|
| 17.2 Relación entre democracia y derechos humanos. | 317 |
| 17.3 Derechos políticos. | 318 |
| 17.4 Participación ciudadana | 320 |
| 17.5 Convivencia, diversidad y desigualdad social en el Distrito Federal | 324 |
| Capítulo 18. Derecho a la igualdad y no discriminación. | 328 |
| 18.1 Contenido del derecho y obligaciones del Estado. | 328 |
| Definiciones | 328 |
| Marco jurídico | 330 |
| Obligaciones del Estado | 331 |
| 18.2 Diagnóstico | 333 |
| Arraigo cultural de la discriminación | 333 |
| Causas fundamentales de la discriminación | 334 |
| Contextos de la discriminación | 335 |
| Grupos o colectivos mayormente discriminados. | 338 |
| 18.3 Mecanismos para combatir la discriminación | 339 |
| Análisis de la legislación | 339 |
| Acceso a la justicia en materia de discriminación | 343 |
| Políticas públicas | 344 |
| 18.4 Conclusiones del capítulo | 349 |
| Capítulo 19. Derecho al acceso a la información | 354 |
| 19.1 Introducción | 354 |
| Definición | 354 |
| Evolución | 354 |
| Marco normativo del acceso a la información en el Distrito Federal. | 356 |
| 19.2 Obligaciones del Estado. | 357 |
| Acceso a la información en sociedades democráticas | 357 |
| Acceso a la información pública y derechos económicos, sociales y culturales | 359 |
| Información como bien directo tutelado por el derecho al acceso a la información | 360 |
| Consideraciones respecto de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de acceso a la información | 361 |
| 19.3 Contexto en el Distrito Federal | 362 |
| Contexto Político | 362 |
| Contexto para el acceso a la información | 363 |
| 19.4 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado en el Distrito Federal | 365 |
| Adopción de un marco normativo adecuado | 365 |
| Existencia de un órgano u organismo autónomo | 366 |
| Obligaciones transversales en todos los entes públicos, incluidas políticas de generación y conservación de la información. | 368 |
| Establecimiento de sanciones y aseguramiento de la entrega de información | 371 |
| Transparencia activa e información de interés público | 371 |

| | |
|---|-----|
| 19.5 Conclusiones del capítulo | 373 |
| Capítulo 20. Derecho a la libertad de expresión | 379 |
| 20.1 Introducción | 379 |
| 20.2 Obligaciones del Estado. | 380 |
| 20.3 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado | 382 |
| Ejercicio del periodismo en el Distrito Federal. | 382 |
| Agresiones contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión | 388 |
| Restricciones legítimas a la libertad de expresión | 391 |
| Formas de reparación del daño cuando se exceden las restricciones legítimas al derecho | 397 |
| Pluralidad en los medios de comunicación | 400 |
| 20.4 Conclusiones del capítulo | 405 |

PARTE V. NÚCLEO SISTEMA DE JUSTICIA

| | |
|--|-----|
| Capítulo 21. Sistema de justicia: marco general | 415 |
| 21.1 Sistema de justicia y derechos humanos | 415 |
| 21.2 Prevención del delito y seguridad pública: derecho a la integridad, libertad y seguridad personales. | 417 |
| 21.3 Procuración y administración de justicia: acceso a la justicia y debido proceso. | 420 |
| Juezas y jueces y aplicación de los derechos humanos. | 422 |
| Criterios y principios de interpretación | 423 |
| 21.4 Sistema penitenciario: derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión. | 426 |
| Capítulo 22. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales. | 432 |
| 22.1 Introducción | 432 |
| 22.2 Derecho a la integridad personal | 434 |
| Obligaciones del Estado. | 434 |
| Cumplimiento de las obligaciones del Estado | 436 |
| Factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura | 441 |
| 22.3 Derecho a la libertad y seguridad personal | 445 |
| Obligaciones del Estado. | 445 |
| Cumplimiento de las obligaciones del Estado | 448 |
| 22.4 Conclusiones del capítulo | 455 |
| Capítulo 23. Derecho al acceso a la justicia | 464 |
| 23.1 Introducción | 464 |
| 23.2 Obligaciones del Estado. | 465 |
| 23.3 Contexto en el Distrito Federal | 466 |
| Carga de trabajo y recursos humanos y materiales | 466 |
| Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. | 469 |

| | | |
|--------------|---|-----|
| 23.4 | Obstáculos estructurales para el acceso a la justicia | 471 |
| 23.5 | Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado | 473 |
| | Papel de las y los funcionarios encargados de procurar y administrar justicia | 473 |
| | Derechos humanos en las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal | 477 |
| | Aplicación de tratados internacionales en las sentencias dictadas por el TSJDF y la reparación de daños y perjuicios | 481 |
| | Acceso a la justicia en condiciones de igualdad | 482 |
| | Atención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación | 483 |
| | Acceso a la justicia efectiva, pronta y oportuna. Los medios alternativos de justicia | 485 |
| | Independencia de los órganos involucrados en el sistema de justicia | 488 |
| 23.6 | Conclusiones del capítulo | 490 |
| Capítulo 24. | Derecho al debido proceso | 497 |
| 24.1 | Introducción | 497 |
| 24.2 | Obligaciones del Estado | 498 |
| 24.3 | Contexto en el Distrito Federal | 500 |
| | Debido proceso | 500 |
| | Derechos de las víctimas | 503 |
| 24.4 | Cuestiones estructurales que afectan el ejercicio del derecho | 506 |
| 24.5 | Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado | 507 |
| | Presunción de inocencia | 507 |
| | Derecho a contar con un traductor/a o intérprete | 509 |
| | Derecho a la defensa adecuada | 509 |
| | Derecho a estar presente en las audiencias | 513 |
| | Presencia de las y los jueces en las audiencias | 514 |
| | Derecho penal de acto | 515 |
| | Valoración de la prueba | 515 |
| | Derechos de las víctimas | 517 |
| 24.6 | Conclusiones del capítulo | 522 |
| Capítulo 25. | Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión | 529 |
| 25.1 | Introducción | 529 |
| 25.2 | Obligaciones del Estado | 529 |
| 25.3 | Contexto en el Distrito Federal | 531 |
| 25.4 | Derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal | 535 |
| | Derecho a la salud | 535 |
| | Derecho a la alimentación | 538 |
| | Derecho al agua | 539 |
| | Derecho a un espacio digno para vivir | 540 |
| | Derecho a la educación | 540 |
| | Derecho al trabajo | 542 |
| | Derecho al acceso a la información | 543 |
| | Derecho a tener contacto con el exterior | 544 |

| | |
|--|-----|
| Derecho a la integridad personal | 546 |
| Derecho al debido proceso. | 550 |
| 25.5 Pena privativa de la libertad | 552 |
| 25.6 Conclusiones del capítulo | 554 |

PARTE VI. GRUPOS DE POBLACIÓN

| | |
|--|-----|
| Capítulo 26. Derechos de las mujeres | 563 |
| 26.1 Introducción. Normatividad internacional. | 563 |
| 26.2 Contexto en el Distrito Federal | 564 |
| 26.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal | 566 |
| 26.4 Instituciones y políticas públicas relacionadas con las mujeres | 567 |
| Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres D.F.) | 567 |
| Proceso de institucionalización de la política de igualdad de género | 569 |
| 26.5 Principales problemas que enfrentan las mujeres | |
| en el Distrito Federal | 571 |
| Participación política | 571 |
| Derecho a la educación | 572 |
| Derechos laborales | 574 |
| Derechos de las trabajadoras del hogar | 576 |
| Derecho a la salud | 578 |
| Derechos sexuales y reproductivos | 579 |
| Derechos al acceso a la justicia y debido proceso | 580 |
| Derechos de las mujeres en situación de prostitución. | 583 |
| Violencia contra las mujeres. | 584 |
| 26.6 Conclusiones del capítulo | 591 |
| Capítulo 27. Derechos de la infancia | 599 |
| 27.1 Introducción | 599 |
| Datos demográficos | 599 |
| Desigualdad y pobreza | 600 |
| 27.2 Núcleos problemáticos principales | 601 |
| Seguridad humana | 601 |
| Democracia y derechos humanos | 609 |
| Sistema de justicia | 613 |
| 27.3 Análisis de la legislación | 619 |
| Legislación en el Distrito Federal que reconoce y garantiza | |
| los derechos de la infancia | 619 |
| Análisis de la legislación del Distrito Federal: necesidad de reformas | 619 |
| 27.4 Instituciones y políticas públicas para la infancia | 619 |
| 27.5 Conclusiones del capítulo | 621 |
| Capítulo 28. Derechos de las y los jóvenes | 630 |
| 28.1 Conceptualización del grupo | 630 |
| 28.2 Dinámica demográfica juvenil: algunos datos. | 632 |
| 28.3 Principales problemas | 634 |

| | |
|---|-----|
| Seguridad humana | 634 |
| Democracia y derechos humanos | 643 |
| Sistema de justicia | 649 |
| 28.4 Legislación que reconoce y garantiza los derechos de las y los jóvenes. | 652 |
| Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal | 652 |
| Iniciativas de ley relacionadas con las personas jóvenes. | 655 |
| 28.5 Políticas públicas e instancias públicas correspondientes. | 656 |
| Contexto de la política juvenil en el Distrito Federal | 656 |
| Programas de atención a jóvenes en el Distrito Federal. | 656 |
| 28.6 Conclusiones del capítulo | 661 |
| Capítulo 29. Derechos de los pueblos indígenas | 670 |
| 29.1 Definiciones nacionales e internacionales. | 670 |
| 29.2 Datos generales sobre los pueblos indígenas en el Distrito Federal | 671 |
| 29.3 El marco jurídico | 674 |
| Marco internacional. | 674 |
| Marco nacional y local. | 675 |
| 29.4 Principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas | 678 |
| Derecho de acceso a la justicia | 679 |
| Derecho a la no discriminación | 681 |
| Derecho a la tierra-territorio | 682 |
| Derecho a la consulta y la participación | 685 |
| Derechos laborales | 687 |
| Derecho a la educación | 689 |
| Derecho a la salud | 691 |
| 29.5 Análisis de las políticas públicas enfocadas a los pueblos indígenas. | 691 |
| 29.6 Conclusiones del capítulo | 693 |
| Capítulo 30. Derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero travestis y transexuales (LGBTTT) | 702 |
| 30.1 Marco conceptual | 702 |
| Introducción | 702 |
| Definiciones | 702 |
| Datos estadísticos. | 705 |
| 30.2 Marco jurídico. | 706 |
| Marco jurídico internacional | 706 |
| Marco jurídico nacional. | 708 |
| Marco jurídico local. | 709 |
| 30.3 Principales problemas que enfrentan las personas LGBTTT en el Distrito Federal | 710 |
| Discriminación | 710 |
| Violencia | 712 |
| Derechos laborales | 713 |
| Derecho a la salud | 714 |
| Igualdad ante la ley | 716 |
| Acceso a la justicia | 718 |

| | |
|---|-----|
| 30.4 Políticas públicas e instituciones | 720 |
| 30.5 Conclusiones del capítulo | 721 |
| Capítulo 31. Derechos de las poblaciones callejeras | 727 |
| 31.1 Introducción | 727 |
| 31.2 Principales problemas que enfrentan las poblaciones callejeras en el Distrito Federal | 730 |
| Democracia y derechos humanos | 730 |
| Seguridad humana | 732 |
| ¿Ciudadanía sin existencia legal?, reto para el sistema de justicia | 736 |
| 31.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal | 738 |
| Leyes que afectan a las poblaciones callejeras | 738 |
| Reformas a las leyes de tutela en el Código Civil | 739 |
| 31.4 Políticas públicas enfocadas a las poblaciones callejeras | 742 |
| 31.5 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales | 743 |
| 31.6 Conclusiones del capítulo | 745 |
| Capítulo 32. Derechos de las personas adultas mayores | 749 |
| 32.1 Introducción | 749 |
| Concepto | 749 |
| Crecimiento demográfico de las personas adultas mayores | 749 |
| 32.2 Obligaciones del Estado | 754 |
| Sistema internacional de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores | 755 |
| Marco jurídico nacional | 759 |
| 32.3 Principales problemas que enfrentan las personas adultas mayores en el Distrito Federal | 761 |
| Discriminación | 761 |
| Violencia | 762 |
| Pobreza y dependencia | 763 |
| Seguridad social y otras medidas de protección y asistencia social | 765 |
| 32.4 Coordinación y participación en materia de políticas públicas para las personas adultas mayores | 768 |
| 32.5 Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del D.F. | 770 |
| 32.6 Conclusiones del capítulo | 773 |
| Capítulo 33. Derechos de las personas con discapacidad | 779 |
| 33.1 Introducción y marco conceptual | 779 |
| 33.2 Marco legal | 780 |
| 33.3 Contexto en el Distrito Federal | 782 |
| Población con discapacidad | 782 |
| Características de las personas con discapacidad | 783 |
| Instancias locales enfocadas a las personas con discapacidad | 784 |
| Derecho a la accesibilidad | 786 |
| Derecho a la salud | 794 |

| | |
|--|-----|
| Derecho a la educación | 796 |
| Derecho al trabajo | 799 |
| Acceso a la justicia | 800 |
| 33.4 Conclusiones del capítulo | 801 |
| Capítulo 34. Derechos de las personas migrantes y refugiadas | 811 |
| 34.1 Introducción y conceptos. | 811 |
| 34.2 Principales problemas que enfrentan las personas migrantes y refugiadas | 814 |
| 34.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal relativa a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas | 817 |
| 34.4 Análisis de las instituciones y políticas públicas | 819 |
| Acceso a los programas y servicios sociales que brinda las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal. | 819 |
| Instituciones y políticas públicas específicas para la atención de personas migrantes | 823 |
| 34.5 Acceso a la justicia y debido proceso para personas migrantes y refugiadas | 824 |
| Registro Civil. | 825 |
| Instancias no jurisdiccionales. | 826 |
| 34.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales | 827 |
| Informe de la visita realizada a México entre el 25 de julio y 1 de agosto de 2002 por la Relatoría de Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos | 827 |
| Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, respecto de la misión a la frontera entre México y los Estados Unidos. | 828 |
| Informe presentado por la Relatora Especial Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos humanos, respecto de la visita a México | 828 |
| 34.7 Conclusiones del capítulo | 259 |
| Capítulo 35. Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial | 834 |
| 35.1 Introducción y concepto | 834 |
| 35.2 Marco legal | 836 |
| Marco internacional. | 836 |
| Marco legal federal. | 837 |
| Marco legal en el Distrito Federal | 839 |
| 35.3 Trata de personas con fines de explotación sexual comercial en el Distrito Federal | 844 |
| Migración y trata de personas | 845 |
| Captación de víctimas | 846 |
| Situación de los niños y las niñas de la calle | 847 |
| Edades de las víctimas | 848 |

| | |
|--|-----|
| Ubicación geográfica de la práctica de la trata de personas | |
| en el Distrito Federal | 848 |
| Modalidades de explotación. | 849 |
| Secuelas en las víctimas | 850 |
| 35.4 Políticas públicas en el tema de la trata de personas con fines | |
| de explotación sexual comercial | 850 |
| 35.5 Conclusiones del capítulo | 855 |

PARTE VII: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

| | |
|---|-----|
| Capítulo 36. Conclusiones generales | 863 |
| 36.1 Contexto sociodemográfico | 863 |
| 36.2 Naturaleza jurídica y estructura política del Distrito Federal | 864 |
| 36.3 Políticas públicas, derechos humanos y género | 864 |
| 36.4 Disponibilidad de información | 865 |
| 36.5 Presupuesto y derechos humanos | 865 |
| 36.6 Marco jurídico local, trabajo legislativo y justiciabilidad | 866 |
| Capítulo 37. Conclusiones Núcleo de Seguridad humana | 867 |
| 37.1 Claroscuros de la situación de los derechos económicos, sociales, | |
| culturales y ambientales en el Distrito Federal | 867 |
| 37.2 Obligaciones del Estado en materia de los derechos económicos, | |
| sociales, culturales y ambientales: nivel de cumplimiento | 869 |
| 37.3 Seguridad humana en el Distrito Federal | 871 |
| Capítulo 38. Conclusiones Núcleo Democracia y derechos humanos | 874 |
| 38.1 Democracia y cultura ciudadana | 874 |
| 38.2 Desigualdad, diversidad y convivencia social | 874 |
| 38.3 Derecho a la igualdad y a la no discriminación. | 875 |
| 38.4 Derecho al acceso a la información | 876 |
| 38.5 Derecho a la libertad de expresión | 877 |
| Capítulo 39. Conclusiones Núcleo Sistema de justicia | 879 |
| 39.1 Sistema penal inquisitorio | 879 |
| 39.2 Falta de sensibilización de los órganos encargados | |
| de procurar y administrar justicia. | 879 |
| 39.3 Autoconcepción de la función judicial | 880 |
| 39.4 Sistema penitenciario: hacinamiento y no aplicación de penas | |
| sustitutivas a la prisión. | 880 |
| 39.5 Falta de recursos humanos y materiales para la administración | |
| y procuración de justicia | 880 |
| 39.6 Falta de información | 880 |
| Capítulo 40. Conclusiones sobre los grupos de población. | 883 |
| 40.1 Seguridad humana. | 884 |

| | |
|--|-----|
| 40.2 Democracia y derechos humanos | 886 |
| 40.3 Sistema de justicia | 888 |
| Capítulo 41. Recomendaciones generales | 890 |

ANEXOS

- A. Carta Compromiso para determinar las bases de colaboración relativas a la elaboración del Diagnóstico y del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- B. Lineamientos del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal
- C. Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Introducción

1. El movimiento de derechos humanos ha desempeñado un papel fundamental en el impulso de cambios políticos tendientes a construir una relación de los Estados con la sociedad, basada en el respeto y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Ejemplo de ello son las diversas causas sociales que comenzaron desde este movimiento y que hoy son parte del espacio público, como los derechos políticos, el derecho a un medio ambiente sano, los derechos de los grupos mayormente excluidos y marginados, como las mujeres, la infancia, los pueblos indígenas, o el derecho a una vida libre de violencia. Aunque por años fue motivo de sospecha y represión por el Estado, actualmente el respeto a los derechos humanos representa un indicador para la gobernabilidad democrática. En la actualidad, a pesar de los notables avances, sigue habiendo grandes brechas entre el respeto y la protección de los derechos humanos y la realidad. Éstas se traducen en la ausencia de condiciones necesarias para vivir dignamente.

2. México ha contraído una serie de obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de tratados e instrumentos internacionales, muchas de ellas reconocidas en las legislaciones nacional y local, así como en el discurso político. Sin embargo, para transitar hacia un sistema del Estado que permita el pleno ejercicio de los derechos humanos y contribuya a la transformación de la cultura política y social, se requiere identificar las fortalezas y debilidades del sistema de protección de los derechos humanos, así como determinar las principales causas que generan las violaciones de éstos y los contextos en que se presentan.

3. Con esta finalidad se ha elaborado el presente *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, cuyo antecedente es el diagnóstico que realizó, en el ámbito nacional, la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en 2003,¹ documento que fuera la base para el Programa Nacional que en 2004 presentó el Gobierno Federal. A raíz de dicho programa, las entidades federativas se comprometieron a elaborar diagnósticos y programas locales de derechos humanos, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones internacionales, a impulsar la armonización de la legislación local con base en los estándares internacionales de derechos humanos, y a consolidar políticas que consideren el carácter universal, indivisible, progresivo e interdependiente de los derechos humanos.²

4. Este *Diagnóstico* tiene por objeto identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas de esta entidad en lo que se refiere a los derechos humanos contenidos en este documento.

5. El resultado de este esfuerzo constituye un punto de partida común para las instancias públicas, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil, además de ser el primer paso para la elaboración posterior de un Programa de Derechos Humanos que oriente las actividades que realizan todos los actores que conforman la entidad institucional del Distrito Federal. Es el primero en su tipo a nivel nacional y se espera que impulse a otras entidades federativas para comenzar procesos similares, pues las obligaciones internacionales y nacionales son las mismas para todas.

6. El proceso de elaboración de este documento estuvo a cargo del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, el Gobierno del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia, la Asamblea Legislativa, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que fungió además como Secretaría Técnica del Comité. La OACNUDH participó como observadora permanente.

7. Este Comité buscó en todo momento que el proceso de elaboración del *Diagnóstico* fuera transparente y participativo, con una coordinación interinstitucional que incrementara la colaboración entre las instancias que lo conformaron. Es importante destacar que el trabajo conjunto fue tan importante como el resultado mismo. Ha sido un ejercicio de participación, transparencia, interlocución y consenso.

8. El enfoque de este estudio está basado en la revisión del cumplimiento de las obligaciones que las instancias públicas del Distrito Federal tienen en materia de derechos humanos. Para ello se determinaron temas prioritarios –denominados núcleos problemáticos–, de derechos y de grupos de población, y se analizaron las obligaciones que existen en relación con estos.

9. A continuación se presenta el panorama de los derechos y grupos de población analizados en el *Diagnóstico*:

| Núcleos problemáticos | Derechos | Grupos de población |
|-------------------------------|---|---|
| Seguridad humana | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a un medio ambiente sano • Derecho al agua • Derecho a una vivienda adecuada • Derecho a la educación • Derecho al trabajo • Derecho a la salud • Derechos sexuales y reproductivos | Derechos de: <ul style="list-style-type: none"> • Las mujeres^a • La infancia • Las y los jóvenes • Los pueblos indígenas • Lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales • Las poblaciones callejeras • Las personas adultas mayores • Las personas con discapacidad • Las personas migrantes y refugiadas • Las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial |
| Democracia y derechos humanos | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho al acceso a la información • Derecho a la libertad de expresión | |
| Sistema de justicia | <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales • Derecho al acceso a la justicia • Derecho a un debido proceso • Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión | |

^a Es claro que las mujeres no son un grupo de población específico, sino que tienen presencia en todos los grupos, ya que conforman poco más de la mitad de la población. El *Diagnóstico* intenta reflejar la situación de las mujeres en el ejercicio de sus derechos en cada uno de los núcleos problemáticos. Sin embargo, con la intención de visibilizar las situaciones particulares de discriminación que viven las mujeres, también se consideró necesario incluir un análisis específico.

10. El *Diagnóstico* se compone de siete partes. En la parte I se expone la justificación y el marco jurídico para su elaboración, se reseñan los antecedentes del proceso, se detallan las actividades realizadas por el Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos, se describen las actividades que constituyeron los Espacios de Análisis y Participación en el proceso y, finalmente, se especifica la metodología aplicada.

11. En la parte II se presenta un panorama general del contexto sociodemográfico y de la estructura política y jurídica del Distrito Federal. También se ofrece un panorama general de las principales

instituciones públicas y civiles que desempeñan un papel en la defensa, promoción o realización de los derechos humanos, y se hacen consideraciones preliminares respecto del presupuesto desde la perspectiva de derechos humanos. Esta parte tiene un carácter descriptivo, teórico e histórico como perspectiva general para abordar la lectura de las siguientes partes del documento. Pese a que toca temas centrales para lograr un sistema de derechos humanos en la ciudad, no hubo posibilidad de obtener o generar información para analizar con profundidad cómo afectan estas dimensiones estructurales el cumplimiento de las obligaciones, pues no se han construido desde la perspectiva de que el Estado garantice, proteja, respete y promueva los derechos humanos de la ciudadanía.

12. El eje central del *Diagnóstico* es el análisis de los derechos y de los grupos de población, desde el enfoque de revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, nacionales y locales del Estado. El diagnóstico por derechos se ubica en las partes III, IV y V, que corresponden respectivamente al núcleo de Seguridad humana, Democracia y derechos humanos y Sistema de justicia. La revisión del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal se hace mediante el análisis de derechos específicos. Se revisó en cada caso el contexto local, el marco jurídico internacional, nacional y local; las instituciones, programas y políticas públicas, las quejas y recomendaciones de la CDHDF, y la información de organismos civiles e internacionales.

13. El núcleo de Seguridad humana está integrado por el derecho a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, a la salud y a los derechos sexuales y reproductivos. El de Democracia y derechos humanos lo conforman el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información. Finalmente, el núcleo del Sistema de justicia lo componen el derecho a la seguridad, integridad y libertad personales, el derecho al acceso a la justicia, el derecho a un debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.

14. La estructura para hacer el análisis estuvo determinada en gran parte por las necesidades conceptuales de cada uno de los derechos que integran los núcleos, así como por la información que permitiera diagnosticar el cumplimiento de obligaciones. Por esa razón no en todos los casos los resultados se presentan de la misma forma.

15. Como se aprecia en la matriz de núcleos, derechos y grupos, fue necesario establecer una estructura en la que determinados derechos se convirtieron en los ejes de articulación de otros como forma de conciliar dos situaciones: por un lado, la imposibilidad de abordar con el detalle requerido cada uno de los derechos, y por otro, la dificultad para encontrar información de calidad para numerosos derechos a fin de analizarlos con profundidad. Sin embargo, el derecho a la alimentación, el derecho a la identidad cultural, los derechos políticos, los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, los derechos culturales, y temas como la seguridad pública, la cultura y educación en derechos humanos, las prestaciones de servicios públicos e infraestructura urbana, y la violencia social, que se mencionan en los diferentes capítulos de este *Diagnóstico*,³ así como también el denominado derecho a la ciudad,⁴ merecen un análisis exhaustivo en un futuro próximo.

16. La parte VI la integra el análisis de la situación en la que se encuentran algunos grupos específicos de personas en cuanto al ejercicio de sus derechos humanos en la ciudad, desde la perspectiva de los tres núcleos problemáticos. Esta parte incluye la revisión de los derechos humanos de las mujeres, la infancia, los y las jóvenes, las lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero, los

pueblos indígenas, las personas migrantes y refugiadas, las personas víctimas de trata y explotación sexual, las personas adultas mayores, las poblaciones callejeras y las personas con discapacidad.

17. La lógica de los capítulos de las partes II, IV, V y VI responde a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal. Por ello, en el análisis de cada uno se establece su contenido y las obligaciones que impone, con el fin de que esto sirva como base para la revisión de su cumplimiento. Lo anterior permite que se identifiquen los problemas centrales (de orden jurídico, legal, programático, presupuestal, cultural, de coordinación, acceso a la información, etc.) que obstaculizan el ejercicio de los derechos analizados.

18. En la parte VII se presentan las conclusiones generales, así como las correspondientes a los tres núcleos y los grupos de población. Finalmente, están las recomendaciones generales del *Diagnóstico*, así como las relativas a las partes III, IV, V y VI.

19. La falta de información o de sistematización de ésta dificultó que se contara con los elementos necesarios para la elaboración del *Diagnóstico*. En particular se detectó un vacío o un difícil acceso a información estadística desagregada, a evaluaciones de políticas y programas públicos, a información presupuestal, al análisis y a agendas legislativas y decisiones judiciales. Lo anterior también implicó la falta de elementos necesarios para un análisis integral desde la perspectiva de género.

20. Posterior al *Diagnóstico* se elaborará el Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal que, a partir de las conclusiones y recomendaciones del *Diagnóstico*, determinará acciones a realizar por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y los organismos autónomos, que irán desde la generación de información, la capacitación para servidores y servidoras públicas, hasta la reformulación de acciones de gobierno o iniciativas de ley, entre otras. El Programa servirá como herramienta que organice el conjunto de obligaciones de las y los servidores públicos en materia de derechos humanos y que, al mismo tiempo, facilite el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.

21. Lo anterior permitirá a las instancias públicas del Estado tener un marco de referencia común y mayor claridad de la responsabilidad que compete a cada instancia de cara a los derechos y las libertades de las personas que habitan y que transitan por la capital del país.

22. Se espera que este documento sea de utilidad a las y los servidores públicos de las distintas instancias del Distrito Federal para avanzar en el cumplimiento de sus obligaciones, así como a quienes habitamos y transitamos esta compleja ciudad, con grandes potencialidades y enormes expresiones de desigualdad e inequidad.

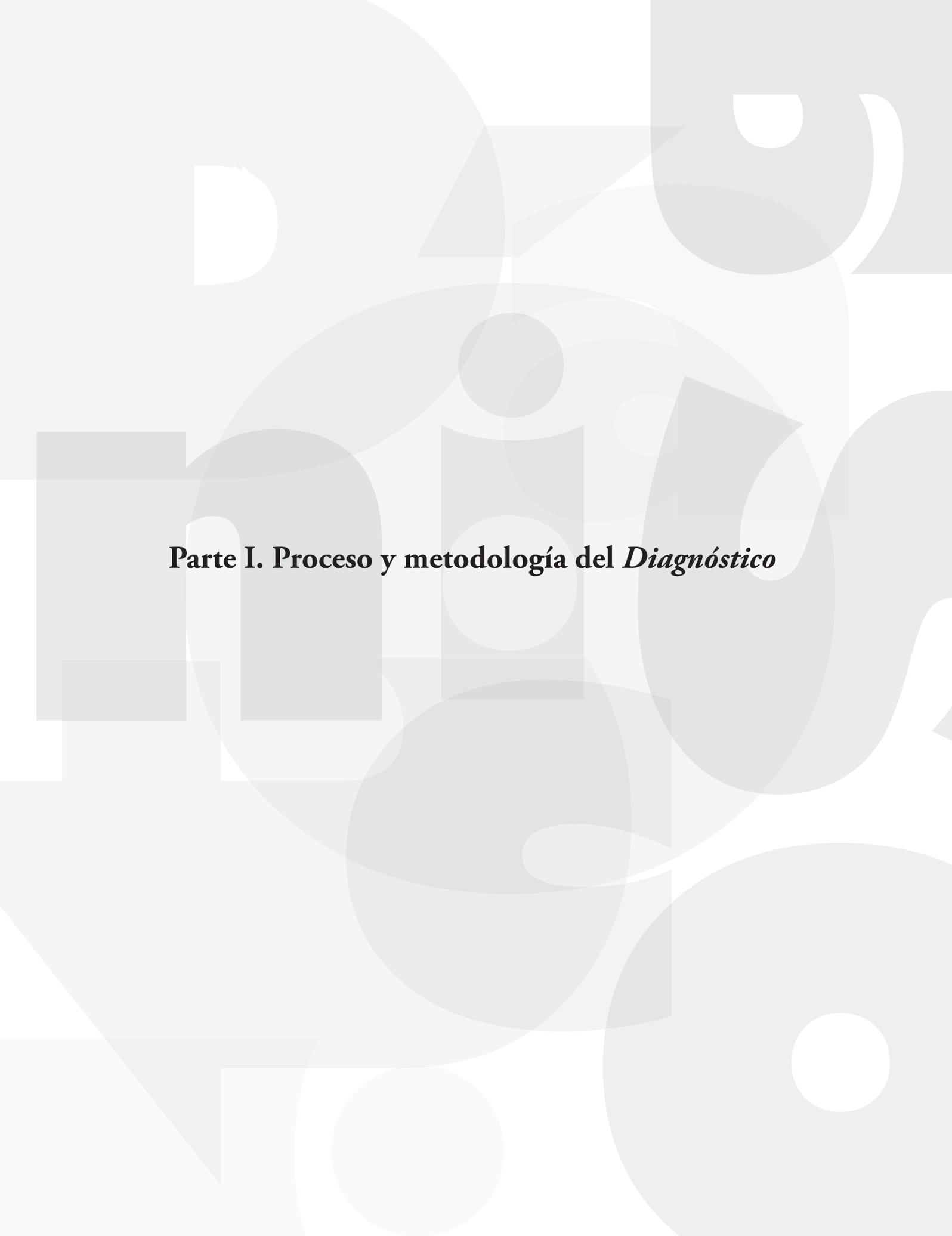
Notas

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* fue elaborado por un grupo de especialistas: Clara Jusidman Rapoport, Miguel Sarre Iguiniz, Isidro Cisneros Ramírez y Sergio Aguayo Quezada. Está disponible en el sitio <<http://www.hchr.org.mx>>.

² Cfr. OACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Nueva York y Ginebra, OACNUDH (Professional Training Series núm. 10), 29 de agosto de 2002.

³ Las prioridades y, en algunos casos, la falta de información impidieron que estos derechos se abordaran en capítulos específicos.

⁴ El Gobierno del Distrito Federal está impulsando, junto con el movimiento urbano popular y organizaciones de la sociedad civil, la Carta por el Derecho a la Ciudad, en la que se plasmaría el compromiso de garantizar un conjunto de derechos ciudadanos colectivos en relación con la ciudad de México.

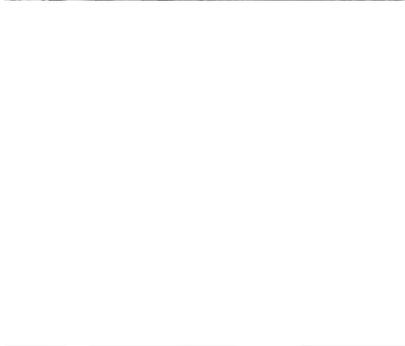


Parte I. Proceso y metodología del *Diagnóstico*

CDHDF.



CDHDF.



CDHDF.



CDHDF.

Capítulo 1. Justificación y marco jurídico

23. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuando los Estados firman y ratifican un tratado, adquieren obligaciones que deben ser cumplidas de buena fe sin invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir con su contenido.¹ Con pleno conocimiento de este compromiso, México ha contraído obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de los tratados correspondientes y, por ende, debe dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

24. En lo que se refiere a políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, fue el marco en que los Estados se comprometieron a avanzar decididamente, y elaboraron y adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena.² En este documento los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos,³ en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de las políticas públicas facilitaría el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante los tratados.⁴

25. A su vez, el marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, discutido y adoptado en la ciudad de Quito, Ecuador, en diciembre de 1999,⁵ identificó los planes nacionales de acción de derechos humanos como uno de los pilares para la cooperación en la región.

26. El concepto de Plan Nacional de Acción –que en el proceso en el Distrito Federal se denomina Programa de Derechos Humanos– parte de la certeza de que todos los países tienen aspectos que mejorar en esta materia, por lo que, independientemente de la situación en que se encuentren en cuanto a la protección de los derechos humanos de las personas, requieren de un diagnóstico interno para identificar sus fortalezas y debilidades e, igualmente, deben determinar las principales causas que generan las violaciones a los derechos humanos y los contextos en los que se presentan.

27. Elaborar un diagnóstico de derechos humanos es necesario para la construcción de políticas públicas que los hagan efectivos y sean reconocidos por el Estado en el ámbito local, nacional e internacional, y para el diseño de estrategias de planeación que incluyan acciones a corto, mediano y largo plazos, con la finalidad de alcanzar mejoras progresivas desde su propio contexto.

28. Los diagnósticos y los planes de acción de derechos humanos pueden ser, entonces, herramientas efectivas para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales, promueva la armonización de su legislación nacional con éstas, y consolide una política en materia de promoción y protección de los derechos humanos que considere el carácter universal, indivisible, progresivo e interdependiente de estos derechos.⁶ También contribuyen a mejorar la coordinación interinstitucional e incrementar la colaboración entre las autoridades del Estado en su conjunto, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas.⁷

29. Además de lo expresado en los párrafos precedentes, la elaboración del presente *Diagnóstico* es también una manera de responder a lo establecido en la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal, que en su artículo 2° expresa:

La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

30. Algunos de los principios que según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁹ deben regir la planeación son: igualdad de derechos entre todas las personas, no discriminación, atención de las necesidades básicas de la población, mejoría en la calidad de vida y respeto a los derechos humanos.

31. A su vez, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establece diversas acciones, objetivos y líneas de política en materia de derechos humanos y señala particularmente la necesidad de elaborar un programa específico junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

32. Según la Ley General de Desarrollo del Distrito Federal, todos los programas deben contener un diagnóstico¹⁰ que sirva de base para las acciones que se diseñarán. En este sentido, el presente identifica el grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal, para que sirva de base al diseño del Programa de Derechos Humanos, documento en el que se plantearán compromisos, acciones y propuestas que sirvan para superar los obstáculos que impiden el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en esta entidad.

33. Asimismo, la Ley General de Desarrollo establece que los programas y planes son sexenales, por lo que el Programa será una herramienta que identificará las principales metas a alcanzar en materia de derechos humanos hasta el año 2012. Además, el Comité Coordinador diseñará acciones a largo plazo en las que participen los tres poderes de gobierno y que tiendan a la creación de una política de Estado.

Notas

¹ Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, UN Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 UNTS 331, Viena, 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

² Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

³ Véase el párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series núm. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto de 2002.

⁵ OACNUDH, Marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Seminario de la Región Andina sobre Planes Nacionales de Acción en materia de Derechos Humanos, realizado en Quito, Ecuador, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999.

⁶ OACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action...*, *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Véase el artículo 26 constitucional: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: [...]"

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos [...]"

⁹ Véase el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: "La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] III. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano"

Véase el artículo 2° de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal: "La planeación se basará en los siguientes principios: [...]"

II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales..."

¹⁰ Véase los siguientes artículos de la Ley de Planeación: 27 frac. I (para el programa general), 31 frac. I (para programas delegacionales), 37 (para programas sectoriales y especiales) y 39 frac. II (para programas parciales).

Capítulo 2. Antecedentes y organización del proceso

2.1 Proceso en el ámbito federal

34. El 1 de julio de 2002 se suscribió el acuerdo para el establecimiento de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),¹ con el propósito de coadyuvar al Estado mexicano a asegurar el pleno respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos.

35. En 2003 la OACNUDH realizó, junto con un grupo de especialistas,² el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,³ documento que se caracterizó por su independencia, apertura y transparencia, y que estableció un importante precedente, toda vez que México fue el primer país en el mundo donde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un ejercicio de esta naturaleza.

36. Durante la elaboración del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* y su proceso final de integración, se dio la posibilidad de participación directa a los diferentes actores –gobierno federal, organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil– y se procuró la generación de espacios de trabajo conjunto, de manera que se expresaran diversas visiones sobre las temáticas abordadas.

37. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* se ha convertido en un referente en esta materia. En él se incluyen numerosas propuestas cuyo cumplimiento puede ayudar a mejorar la situación de los derechos humanos que ahí se detecta. Además, contiene un listado de “Recomendaciones generales”, consideradas como acciones de alta prioridad, entre las que se incluyó una recomendación instrumental que señala la necesidad de elaborar un informe anual independiente sobre el estado de la nación. Estas acciones constituyen un apoyo importante para que las instituciones del Estado y la sociedad civil promuevan y desarrollen leyes, instituciones, políticas, programas y procesos destinados a garantizar la dignidad de las personas.

38. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* sirvió de base para la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos presentado en diciembre de 2004 por el gobierno federal. En esa misma fecha se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob), y se sentaron las bases y establecieron compromisos para la elaboración de programas de derechos humanos en todas las entidades federativas del país.⁴

39. A efecto de dar seguimiento a los compromisos de dicho acuerdo, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos, en el que la OACNUDH presentó una propuesta de colaboración para elaborar diagnósticos,⁵ así como una propuesta para la realización de diagnósticos estatales.⁶

40. En el documento de la OACNUDH se sugiere la conformación de espacios de diálogo en los que confluyan los diferentes actores que deberían participar en la elaboración de un diagnóstico, como un paso previo necesario para la aprobación del programa respectivo. Estos se han denominado

Espacios de Análisis y Participación en materia de Derechos Humanos (EAPDH).⁷ Para su funcionamiento, la OACNUDH propuso que se creara un Comité Coordinador en cada entidad federativa, cuyo objetivo sería vigilar las actividades encaminadas a la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos.

2.2 Proceso en el Distrito Federal: el Comité Coordinador

41. En el mes de junio de 2006 la OACNUDH y la Segob establecieron contacto con el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), para impulsar la elaboración de un diagnóstico y programa en el Distrito Federal. A esta iniciativa se sumó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y se buscó, por conducto del GDF, la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En razón de la cercanía del fin de la III Legislatura, ese órgano no respondió a la convocatoria. El proceso electoral de julio de ese año y el final del periodo del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, impidieron comenzar el proceso durante ese mismo año.

42. En el mes de noviembre de 2006, el jefe de Gobierno electo se reunió con el Consejo de la CDHDF. En dicha reunión se acordó que ambas instancias impulsarían la propuesta de la OACNUDH, en diálogo con el TSJDF y la ALDF. En el mes de diciembre de ese mismo año, el jefe de Gobierno expresó públicamente el compromiso del GDF de participar en este proceso, en el marco de la V Feria de Derechos Humanos organizada por la CDHDF. Esta propuesta se analizó en el mes de enero de 2007 con un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, en una reunión⁸ convocada por la CDHDF, con la presencia de la OACNUDH.

43. En el mes de marzo de 2007 se llevó a cabo, en la sede del GDF, un encuentro entre los titulares de la CDHDF, del GDF, del TSJDF, del representante en México de la OACNUDH y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF. En este encuentro se acordó la formación del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal (Comité Coordinador), que quedará integrado por las cuatro instancias públicas locales, tres organizaciones de la sociedad civil y dos instituciones académicas, además de la presencia de la OACNUDH para observar el proceso y brindar asesoría y apoyo técnico. También se acordó que la Secretaría Técnica (ST) del Comité estaría a cargo de la CDHDF.

44. En el mismo mes de marzo, la OACNUDH emitió una convocatoria pública abierta, invitando a integrarse al Comité Coordinador a organizaciones de la sociedad civil (osc) e instituciones académicas. En ese proceso se designó a dos representantes del sector académico y a tres de organizaciones de la sociedad civil; al respecto, por decisión interna de las participantes, se determinó que otras osc quedarían como suplentes de las primeras. Al Comité Coordinador se integraron las siguientes instituciones y organizaciones:

a) Instituciones académicas

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (Flacso)

Universidad Panamericana (UP)

b) Organizaciones de la sociedad civil

Titulares

Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (GIRE)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim)

Suplentes

Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. (ADIVAC)
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C.,
Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.⁹

45. El 3 de mayo de 2007, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Marcelo Ebrard Casaubón; el presidente del TSJDF, magistrado José Guadalupe Carrera Domínguez; el presidente de la CDHDF, maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria; la directora general de la Flacso, doctora Giovanna Valenti Nigrini; el director de la Facultad de Derecho de la UP, doctor José Antonio Lozano Díez; la directora de GIRE, maestra María Luisa Sánchez Fuentes; la responsable del área del Distrito Federal de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Jacqueline L'Hoist Tapia; y el director ejecutivo de la Redim, licenciado Gerardo Sauri Suárez, firmaron en un acto público una Carta compromiso¹⁰ que formalizó la integración del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal, así como de su Secretaría Técnica, a cargo de la CDHDF. Esta Carta fue firmada también por el representante en México de la OACNUDH, el señor Amerigo Incalcaterra, como testigo de honor y acompañante del proceso, y posteriormente fue suscrita por el diputado Víctor Hugo Círigo Vásquez, presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF.

2.3 Tareas realizadas por las instancias que integran el Comité Coordinador

46. Una de las primeras tareas que llevó a cabo el Comité, fue la definición y aprobación de sus lineamientos de trabajo, en los cuales se establece el objeto, atribuciones, integración, forma de operación y de toma de decisiones.¹¹

47. Con la coordinación de la CDHDF como Secretaría Técnica del Comité Coordinador, éste realizó, entre el 7 de mayo de 2007 y el 31 de marzo de 2008, 19 sesiones ordinarias, una extraordinaria y varias reuniones para el análisis y obtención de información, así como para la revisión de los documentos preliminares del *Diagnóstico*. En cada reunión ordinaria se aprobó el acta de la sesión anterior y el orden del día respectivo, se dio seguimiento a los acuerdos, se revisó la lista de pendientes y tareas realizadas y por realizar por parte de cada uno de los integrantes del Comité. Todas las decisiones relativas al Diagnóstico y Programa de derechos humanos fueron aprobadas por este Comité.

48. La conformación del Comité es, sin duda, uno de los logros más importantes de este proceso, ya que representa un espacio de diálogo plural cuyo objetivo, lineamientos de operación y resultados no tienen precedente en el Distrito Federal. Desde el ámbito de sus respectivas competencias y experiencia técnica, todas las instancias del Comité desempeñaron un papel relevante en la elaboración de este *Diagnóstico*.

49. Si bien todas las actividades que se llevaron a cabo en el marco del *Diagnóstico* se hicieron como Comité, es importante destacar la participación que cada una de las instancias que lo integran tuvieron dentro del mismo.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

50. La participación de la ALDF en el Comité no fue constante, pues sus representantes asistieron sólo a cuatro de las primeras sesiones,¹² no dieron seguimiento a los acuerdos ni a las actividades derivadas del proceso y enviaron una parte reducida de la información que les fue solicitada para la elaboración del *Diagnóstico*.¹³ Sin embargo, se espera la participación activa y el compromiso de la ALDF en el proceso de elaboración e implementación del Programa.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

51. Como Secretaría Técnica (ST), la CDHDF tuvo a su cargo tareas operativas y de comunicación dentro del Comité, que implicaron la convocatoria a sesiones ordinarias y extraordinarias, la elaboración de las actas, el seguimiento de acuerdos y la comunicación entre las instancias que lo conforman. Estas actividades fueron fundamentales para garantizar el buen funcionamiento del Comité y la fluidez de la comunicación entre sus integrantes. Asimismo, tuvo la tarea de coordinar la convocatoria a seminarios y foros, así como la logística de los mismos.

52. La CDHDF diseñó las propuestas de metodología y de plan de trabajo para la elaboración del Diagnóstico y Programa. Además, se hizo cargo de buscar, obtener y analizar la información necesaria, coordinó la elaboración de los documentos que lo integran y se hizo cargo directamente de muchos de ellos, lo cual implicó trabajo de investigación, vinculación y análisis. Asimismo, la CDHDF estuvo a cargo del proceso de revisión de estilo, edición e impresión del *Diagnóstico*.

53. Una de las obligaciones de las instancias que forman parte del Comité fue crear redes que permitieran obtener información y difundir el proceso.¹⁴ Para ello, la Secretaría Técnica de la CDHDF junto con el Consejo, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, las Visitadurías, las Direcciones, las Coordinaciones y la Relatoría, por conducto de sus titulares y de su personal, apoyaron sustantivamente el trabajo del *Diagnóstico* al elaborar información sobre quejas y recomendaciones y dar información sustantiva para el análisis de cada uno de los derechos y de los grupos de población.

54. Las diferentes áreas de la CDHDF nombraron a una persona responsable para servir de enlace con la Secretaría Técnica con el objeto de contar con un mecanismo operativo que permitiera la coordinación del trabajo y el flujo de información con las áreas de la CDHDF, a efecto de involucrarlas integralmente en el proceso, así como para ubicar la información con la que cuenta la CDHDF y facilitar su uso para la elaboración del *Diagnóstico*.

55. Algunas de las tareas realizadas por el grupo de enlace tuvieron que ver con la revisión y sistematización de las quejas, recomendaciones e informes de la CDHDF, la obtención de información estadística, la elaboración de documentos teóricos sobre los núcleos y el contenido de los derechos que forman parte del *Diagnóstico*, así como la redacción y revisión de documentos preliminares, el

apoyo sustantivo en foros y seminarios realizados en el marco de este proceso, la asistencia y participación en diversas reuniones de trabajo del Comité, entre otras.

56. Con el fin de cumplir con su papel como Secretaría Técnica del Comité Coordinador, la CDHDF contrató a tres personas para integrar un equipo de trabajo. Asimismo, firmó un convenio de colaboración con la organización suiza Geneva for Human Rights, que destinó a una persona para que ayudara de tiempo completo con la ST en este proceso.

57. La Universidad Panamericana apoyó a la ST con el servicio social de tres personas.

Gobierno del Distrito Federal

58. La participación del GDF en el Comité fue a través de la Subsecretaría de Gobierno, cuyo titular participó constante y activamente en el proceso y manifestó de diversas formas el compromiso del jefe de Gobierno con el *Diagnóstico* y el Programa. La Subsecretaría de Gobierno tuvo en sus manos la tarea de vincular al resto de las entidades y dependencias del GDF en las diferentes etapas del proceso de elaboración del *Diagnóstico*.

59. Para lograr esta vinculación, el jefe de Gobierno solicitó a todas las instancias del GDF que nombraran un enlace para facilitar el trabajo del *Diagnóstico* y del Programa. En este sentido, se organizó, junto con la CDHDF, un seminario de derechos humanos cuya información se amplía más adelante, en el cual se trabajó conjuntamente el objetivo y la responsabilidad del gobierno de la ciudad en el proyecto.

60. Esta red de enlaces facilitó la obtención de información para el *Diagnóstico*. En razón de la elaboración e implementación del Programa de Derechos Humanos, la participación de estos enlaces será fundamental, pues el éxito de este proyecto dependerá en gran medida del compromiso y trabajo que ellos y ellas realicen.

61. La Subsecretaría de Gobierno también se hizo cargo de los trámites necesarios para que el Comité contara con una página *web*¹⁵ para hacer públicos los documentos generados por dicho Comité y mantener informada a la sociedad, las instituciones académicas, las instancias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y, en general, a las personas interesadas en el proceso. Además, el GDF contrató a una persona que colaboró estrechamente con la ST en la revisión de los documentos de este diagnóstico.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

62. Al igual que el resto de los integrantes del Comité, el TSJDF asistió a todas las actividades relacionadas con el *Diagnóstico* y generó, junto con la Flacso, uno de los más importantes insumos para el apartado de Sistema de justicia de este *Diagnóstico*.¹⁶

63. Como parte de esta investigación,¹⁷ se envió un cuestionario a 600 jueces y juezas y magistradas y magistrados que integran el TSJDF, para identificar resoluciones judiciales en materia de

derechos humanos. También se llevaron a cabo cuatro grupos focales con la participación de estos jueces y juezas, así como con las y los magistrados, uno por cada materia (civil, penal, familiar y arrendamiento).

Organizaciones de la sociedad civil

64. El papel de las organizaciones civiles del Comité fue fundamental para el desarrollo de las actividades del mismo. De acuerdo con las fracciones VIII y IX del artículo séptimo de los Lineamientos del Comité, las instancias que lo integran establecieron canales de comunicación en sus instituciones y con sus homólogas, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.

65. Las organizaciones que participan en el Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal (titulares y suplentes) decidieron constituirse el 11 de junio de 2007 como un Consejo Consultivo de las osc (ccosc), para procurar una mejor coordinación y asegurar una participación más efectiva de éstas. Se buscó que este mecanismo facilitara la comunicación y el trabajo con aquellas osc que no formaran parte del Comité y que tuvieran interés en contribuir con información. En total, este Consejo se ha reunido en sesiones de trabajo y discusión en 13 ocasiones, entre junio de 2007 y marzo de 2008.

66. Se definió que el ccosc tuviera una Secretaría Técnica propia, la cual estuvo a cargo del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. El ccosc se reunió quincenalmente, sobre todo para discutir respecto de:

- a) La metodología de trabajo para elaborar el *Diagnóstico*.
- b) La preocupación por la ausencia de la ALDF en el proceso.
- c) Las estrategias para involucrar a las osc en las actividades del *Diagnóstico*.
- d) La acciones a tomar frente a la falta de información sistematizada de las osc sobre el D.F.
- e) La dificultad para acceder a la información, principalmente aquella proveniente de las delegaciones.
- f) La revisión de los documentos que se produjeron durante el proceso.
- g) La postura del ccosc para la toma de decisiones en el proceso.

67. El ccosc realizó entrevistas a expertos y expertas en temas relacionados con el *Diagnóstico*, así como dos foros con osc, cuya información se amplía más adelante, con la finalidad de informarlos sobre el proceso e invitarlos a aportar información sobre la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

68. A partir de los foros se realizaron reuniones con diversas osc que permitieron tener un panorama más amplio de lo que acontece en la ciudad. Además, el ccosc se sumó al trabajo de elaboración de documentos, y es el responsable de varios textos preliminares de este *Diagnóstico*, entre los que destacan los relativos al análisis presupuestal –elaborado con la colaboración de la UP– y a los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, apoyó en la revisión de los documentos generados a lo largo del proceso.

69. Es necesario reconocer el aporte que hicieron algunas organizaciones de la sociedad civil que no forman parte del ccosc al trabajo sustantivo del *Diagnóstico*, en particular aquellas que partici-

paron en el análisis y la redacción de ciertos capítulos, en coordinación con instancias públicas y académicas, como las siguientes organizaciones: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P. Muchas otras organizaciones civiles aportaron insumos o revisaron y comentaron documentos según su área de especialización.¹⁸

Instituciones académicas

70. Las instituciones académicas integrantes del Comité Coordinador aportaron al trabajo de dicha instancia valiosos elementos técnicos y metodológicos para la elaboración del *Diagnóstico*, proporcionaron información, se hicieron cargo de la elaboración de distintos documentos y aportaron comentarios a los documentos preliminares que se generaron durante el proceso. Además, como el resto de las instancias del Comité, convocaron a sus homólogas a tres reuniones a fin de informarlas sobre el proceso y promover su participación en las tareas de elaboración del *Diagnóstico*.

71. Del papel de la Flacso en el proceso es importante destacar, además de su dedicación a la revisión y elaboración de los documentos del *Diagnóstico*, el trabajo de investigación ya mencionado,¹⁹ que realizó en conjunto con el TSJDF, y que tuvo por objeto identificar la concepción y aplicación de los derechos humanos en los asuntos que se litigan en sus juzgados.

72. Cabe destacar también las aportaciones para el análisis presupuestal, la obtención de documentos técnicos para abonar el trabajo del *Diagnóstico*, así como el apoyo de estudiantes de servicio social para el desempeño de algunas de las actividades del Comité que realizó la Universidad Panamericana.

73. Hubo, además, la participación de académicos y académicas que, de manera personal, aportaron información, revisaron documentos e hicieron comentarios importantes a muchos de ellos. De manera institucional es importante resaltar la revisión de algunos documentos que hizo el Programa de Estudios de Género de la UNAM (PUEG), a pesar de que la metodología del diagnóstico no se diseñó de inicio para hacer un análisis con perspectiva de género.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

74. De acuerdo con la Carta compromiso que crea al Comité Coordinador, así como con sus Lineamientos de operación, la OACNUDH participa como observadora permanente en el proceso de elaboración del *Diagnóstico* y, en esa calidad, tiene derecho a voz en las sesiones del Comité.¹⁹ Su participación ha sido no sólo constante, sino que ha contribuido sustantivamente en todo el proceso de elaboración al aportar elementos técnicos al Comité Coordinador.

75. Asimismo, la OACNUDH proporcionó al Comité documentos y materiales sobre los siguientes temas: el contenido de los derechos a analizarse en el *Diagnóstico*; los derechos de los grupos de personas específicos; los instrumentos internacionales; las observaciones generales y recomendacio-

nes finales que los órganos de tratados han hecho a México, así como información proveniente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, revisó, comentó y complementó cada uno de los documentos que integran el *Diagnóstico* y participó activamente en las distintas reuniones y actividades del Comité.

Notas

- ¹ Por invitación del Estado mexicano, en 1999 la OACNUDH inició actividades de cooperación técnica mediante la firma de un memorando de intenciones que preveía la ejecución de programas de derechos humanos. En este tenor, se firmó el 2 de diciembre del año 2000, un Acuerdo de Cooperación Técnica (Primera Fase) entre ambas partes con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales en materia de derechos humanos. En 2002 el gobierno mexicano y la OACNUDH firmaron el Documento de Proyecto sobre la Segunda Fase de Cooperación Técnica y posteriormente, el 1 de julio de ese mismo año se suscribió el acuerdo para el establecimiento de una Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- ² Los cuatro especialistas fueron: Clara Jusidman Rapoport, Miguel Sarre Iguíniz, Isidro Cisneros Ramírez y Sergio Aguayo Quezada.
- ³ Disponible en la página de Internet de la OACNUDH, <<http://www.hchr.org.mx>>.
- ⁴ Este acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial* el 9 de diciembre de 2005.
- ⁵ Sesión celebrada el 26 de enero de 2006.
- ⁶ El documento Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: propuesta de colaboración, fue entregado a la Secretaría de Gobernación en marzo de 2006.
- ⁷ Los EAPDH deberán contar con la participación de autoridades estatales que tengan un impacto directo en el respeto, goce y protección de los derechos humanos, en organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, así como en la academia, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos.
- ⁸ Esta reunión se llevó a cabo el 17 de enero de 2007 en las instalaciones de la Red por los Derechos de la Infancia en México y a ella asistieron 34 organizaciones de la sociedad civil.
- ⁹ El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, A.C., se retiró del proceso y cedió su lugar como suplente a Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., lo cual notificó a través de una carta firmada por su director el 10 de septiembre de 2007.
- ¹⁰ Véase la Carta compromiso, anexo A.
- ¹¹ Véase el anexo B.
- ¹² La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) envió representantes a las sesiones del 18 de junio, 16 de julio, 10 y 21 de agosto.
- ¹³ El Comité envió dos cartas (fechadas el 15 de junio y 1 de octubre de 2007) al presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF en la que manifestaba su preocupación por no haber enviado un representante al acto en que se firmó la Carta compromiso y por su ausencia en las sesiones del Comité Coordinador. A través de estas cartas se exhortó al presidente de la Comisión de Gobierno a la pronta designación de un o una representante en el proceso, ya que su presencia era indispensable para garantizar las funciones y responsabilidades del Comité. Pese a ello, la ALDF no lo hizo.
- ¹⁴ Véase las fracciones VIII y IX del artículo 7º de los Lineamientos del Comité.
- ¹⁵ Véase <www.derechoshumanosdf.org.mx>.
- ¹⁷ Los resultados de este trabajo se reflejan principalmente en el capítulo “Acceso a la justicia” de este diagnóstico (véase la parte V. Núcleo Sistema de justicia).
- ¹⁷ Más adelante se detalla la metodología aplicada en este estudio.
- ¹⁸ En la parte de agradecimientos de este mismo *Diagnóstico* se enlistan todas las organizaciones, instituciones y personas que aportaron a este proceso.
- ¹⁹ Más adelante se detalla la metodología aplicada en este estudio.
- ²⁰ Véase artículo 5º de los Lineamientos, así como la declaración tercera y el compromiso primero de la Carta compromiso. Véase anexos A y B.

Capítulo 3. Espacios de análisis y participación

76. El Comité buscó en todo momento que el proceso de elaboración del *Diagnóstico* fuera transparente y participativo, con una coordinación interinstitucional que incrementara la colaboración entre las autoridades del Distrito Federal, las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

77. De conformidad con la metodología propuesta por la OACNUDH,¹ en los Lineamientos de operación del Comité se determinaron como fundamentales en el proceso de elaboración de este *Diagnóstico* los Espacios de análisis y participación (EAP), que son “aquellos convocados por el Comité, en donde participarán los diferentes actores que podrán aportar a la elaboración del Diagnóstico y Programa [con el objeto de] [...] brindar información sobre el proceso y recoger insumos para el mismo.”² A continuación se explican las actividades llevadas a cabo para ello.

Foros de OSC organizado por el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil

78. El ccosc³ organizó un foro que se llevó a cabo el 21 de junio de 2007⁴ en el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., con la finalidad de informar a las osc sobre el proceso de elaboración del *Diagnóstico* e invitarlas a sumarse al trabajo, aportando datos acerca de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

79. El 21 de agosto este mismo Consejo organizó otro foro para organizaciones de la sociedad civil en la Sala Digna Ochoa de la CDHDF.⁵ Su objetivo era informar a las osc del Distrito Federal sobre el avance en la elaboración del *Diagnóstico*, recibir retroalimentación respecto de los documentos en preparación, así como definir espacios de articulación y colaboración conjunta entre el Comité y las organizaciones interesadas en formar parte del proceso. También se distribuyó un cuestionario para identificar los temas de trabajo de las osc en el Distrito Federal.

Reuniones con representantes de las delegaciones del Distrito Federal

80. El 9 de julio de 2007, el GDF convocó a una reunión con los y las jefas delegacionales y algunos integrantes del Comité para informar sobre el proceso y solicitar cooperación para el mismo. Posteriormente, se nombraron enlaces de derechos humanos en las 16 delegaciones del Distrito Federal, que fueron convocados el 29 de agosto⁶ para presentarles el objetivo del proceso, y entregar a cada instancia solicitudes de información específicas⁷ que servirían de insumo para el *Diagnóstico*.

Seminario de derechos humanos para enlaces del GDF

81. Como se expresó anteriormente, el GDF creó una red de enlaces de sus entidades y dependencias para temas de derechos humanos, lo cual implicó el vínculo institucional con la CDHDF, así como el trabajo específico del *Diagnóstico* y del Programa. Con el fin de capacitar a estos enlaces, el GDF, con la colaboración de la CDHDF, organizó un seminario que se llevó a cabo los días 24 y 31 de agosto, y 7, 21 y 28 de septiembre de 2007. El seminario tuvo sesiones específicas para trabajar en el

Diagnóstico, con el objeto de solicitar y obtener información oficial de los enlaces mediante cuestionarios que les fueron entregados por la Secretaría Técnica.

Reuniones con instituciones académicas

82. Las instituciones académicas participantes en el Comité, Flacso y la UP convocaron⁸ a otras universidades para informarles sobre el proceso y solicitarles insumos para el *Diagnóstico*. En este sentido, se llevaron a cabo tres reuniones, en julio, agosto y septiembre de 2007, en las que participaron representantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus ciudad de México, la Escuela Libre de Derecho, el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Cátedra UNESCO de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

83. La participación y grado de involucramiento de cada una de las instituciones académicas fue distinta. El ITESM convocó, el 26 de septiembre de 2007, a personal del servicio público de dependencias del GDF a participar en grupos focales para obtener información sobre políticas públicas; por su parte la UIA, por medio de su Programa de Derechos Humanos, contestó varios cuestionarios sobre derechos específicos que sirvieron como insumo para la elaboración de algunos documentos del *Diagnóstico*; el IIJ-UNAM y el Departamento de Derecho del ITAM apoyaron con la revisión de varios de los documentos preliminares del mismo.

Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa

84. El Comité Coordinador, a través de su Secretaría Técnica, organizó el Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, que se llevó a cabo en la Flacso los días 23, 24 y 25 de octubre del 2007. Participaron aproximadamente 170 personas de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, instancias públicas del Distrito Federal y del Gobierno Federal, así como representantes de organismos internacionales.

85. El objetivo fue generar un espacio de análisis y discusión plural e incluyente para revisar y enriquecer los primeros documentos preliminares del *Diagnóstico*. Igualmente, el Seminario se propuso recopilar recomendaciones y propuestas de armonización legislativa, políticas públicas, participación y fortalecimiento institucional para que fueran incorporadas posteriormente en el Programa de Derechos Humanos.

Mesas de trabajo con expertas y expertos

86. Para analizar diversos documentos preliminares del *Diagnóstico* se llevaron a cabo en el mes de noviembre mesas de trabajo con personal experto de organizaciones civiles, instancias académicas, instancias públicas del Distrito Federal, organismos internacionales, así como de la CDHDF, en los derechos y grupos de población a que se refieren los textos. Las mesas tuvieron como finalidad enriquecer los documentos, recibir insumos y discutir los elementos principales contenidos en ellos.

Notas

- ¹ OACNUDH, Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas, 2005.
- ² Véase el artículo 11 de los Lineamientos de operación del Comité.
- ³ La fracción IX del artículo 7 de los Lineamientos del Comité Coordinador establece que “las organizaciones de la sociedad civil conformaron un Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil para los trabajos del Comité Coordinador, instancia independiente del Comité”.
- ⁴ A este foro asistieron, aproximadamente, 30 organizaciones de la sociedad civil.
- ⁵ A este foro asistieron, aproximadamente, 40 organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas.
- ⁶ A esta reunión asistieron 15 enlaces delegacionales.
- ⁷ De las 16 delegaciones políticas se recibió información de ocho delegaciones (Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco, Miguel Hidalgo y La Magdalena Contreras).
- ⁸ Conforme a lo dispuesto en las fracciones VIII y IX del artículo 7º de los Lineamientos del Comité.

Capítulo 4. Metodología y estructura del *Diagnóstico*

87. La metodología propuesta en un inicio para la elaboración del *Diagnóstico* fue mejorándose y adecuándose frente a las cuestiones de hecho no previsibles al inicio del trabajo. Finalmente la ruta metodológica aplicada fue la siguiente:

- a) Definición del enfoque del *Diagnóstico*.
- b) Determinación de la estructura para hacer el análisis del *Diagnóstico*.
- c) Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
- d) Análisis de la información y elaboración de documentos preliminares.

4.1 Definición del enfoque del *Diagnóstico*

88. El Comité consideró que lo más adecuado para hacer el análisis que implicaba el *Diagnóstico*, era adoptar un enfoque basado en la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, no se partió del análisis de la situación existente en el Distrito Federal con respecto de cada tema, sino de las obligaciones que el Estado debe cumplir en materia de derechos humanos, para analizar entonces la situación desde esos parámetros. Esto se hizo tomando en cuenta que “los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado.”¹

89. Este enfoque ayudaría a precisar las obligaciones que tienen las autoridades del Distrito Federal para hacer efectivos los derechos humanos; a determinar si ello se hace y en qué medida, así como a identificar los vacíos en la información necesaria. Esto facilitaría también la construcción del Programa de Derechos Humanos.

90. A partir de definir las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, éstas serían el punto de referencia para hacer el ejercicio de diagnóstico, la determinación de dichas obligaciones se realizó atendiendo a los estándares más altos de protección de los derechos humanos. Éstos se derivaron de la revisión de las normas internacionales y nacionales en la materia (así como de las interpretaciones de los órganos respectivos), integradas bajo el principio *pro persona*.²

91. Bajo esta premisa, el análisis de cada uno de los derechos y grupos que se incluyen en este *Diagnóstico*, determina en primer lugar cuáles son las obligaciones del Estado y, conforme a ello, hace la revisión de su cumplimiento por parte de las autoridades del Distrito Federal.

92. Como consecuencia del enfoque adoptado en este *Diagnóstico*, y tomando en cuenta que el desarrollo normativo y jurisprudencial de las obligaciones del Estado frente a cada derecho y grupo es variado, en cada capítulo se sistematizan las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal.

4.2 Determinación de la estructura de análisis del *Diagnóstico*

93. En el proceso de elaboración se determinaron cuatro ejes a partir de los cuales se estructuró el *Diagnóstico*:

- a) Temas estructurales, contenidos en la parte II;
- b) Núcleos problemáticos, que inician y agrupan las partes III, IV y V;
- c) Análisis de derechos específicos, que se contienen en las partes III, IV y V;
- d) Análisis de grupos de población, contenidos en la parte VI.

94. Los temas estructurales se incluyeron porque tienen que ver con la posibilidad de cumplimiento del Estado de prácticamente todas sus obligaciones. Determinan y marcan rumbo a la legislación local, a las políticas, las instituciones públicas y el presupuesto. Pese a ser centrales para el análisis, la posibilidad de obtener o generar información para saber cómo afectan estos temas el cumplimiento de las obligaciones fue muy difícil, pues no se han construido desde la perspectiva de que el Estado garantice, proteja, respete y promueva los derechos humanos de la ciudadanía.

95. El segundo eje fue la definición de los núcleos problemáticos, considerados como *núcleos* toda vez que en ellos confluyen diferentes temas y derechos, y *problemáticos* porque constituyen el criterio básico de elección de los derechos analizados en el *Diagnóstico*. Esto es, se determinó elegir entre una gran cantidad de derechos sólo aquellos que debían ser priorizados para su análisis en razón del tiempo y de las posibilidades del Comité: esta elección se hizo con base en diversos criterios centrados todos en la determinación de tres grandes temas –básicos teóricamente y problemáticos localmente– que aquejan a la ciudad de México, y que son nodos y detonantes de una serie de situaciones conflictivas en el ámbito social, económico y jurídico.

96. El análisis de los derechos, desde el enfoque adoptado de revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, nacionales y locales del Estado, es el eje central del *Diagnóstico*. Se agruparon en torno a los Núcleos problemáticos a fin de que ello facilitara la comprensión de la interrelación entre los mismos, y tuvieran en los propios núcleos elementos teóricos comunes. La definición inicial incluyó 20 derechos, pero en razón de que en distintos casos fue prácticamente inexistente o muy compleja la recopilación de la información necesaria para el análisis, se presentan 14 derechos. En los siguientes apartados se detalla el mecanismo de construcción de estos capítulos.

97. Los núcleos problemáticos del *diagnóstico*, y los derechos agrupados en cada uno de ellos se integran de la siguiente forma:

| Núcleos problemáticos | Derechos que se ven afectados |
|----------------------------------|--|
| 1. Seguridad humana | <ul style="list-style-type: none"> 1. Derecho a un medio ambiente sano 2. Derecho al agua 3. Derecho a una vivienda adecuada 4. Derecho a la educación 5. Derecho al trabajo 6. Derecho a la salud 7. Derechos sexuales y reproductivos |
| 2. Democracia y derechos humanos | <ul style="list-style-type: none"> 8. Derecho a la igualdad y a la no discriminación 9. Derecho al acceso a la información 10. Derecho a la libertad de expresión |
| 3. Sistema de justicia | <ul style="list-style-type: none"> 11. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales 12. Derecho al acceso a la justicia 13. Derecho a un debido proceso 14. Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión |

98. El cuarto eje de análisis fue la perspectiva del cumplimiento de obligaciones desde ciertos grupos de población,³ no sólo porque hay una serie de instrumentos internacionales y leyes nacionales y locales específicas por grupo, sino porque permitiría tener visiones parciales de cómo los temas estructurales y la situación de ciertos derechos en particular, tienen efectos en grupos de población que históricamente han padecido en el Distrito Federal mayor discriminación, exclusión y violaciones a sus derechos. En el *Diagnóstico* se incluyen capítulos sobre los siguientes grupos de población:

- mujeres⁴
- infancia
- jóvenes
- pueblos indígenas
- lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT)
- poblaciones callejeras
- personas adultas mayores
- personas con discapacidad
- personas migrantes y refugiadas
- personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.

4.3 Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado

99. Para hacer un diagnóstico cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a un derecho o frente a los derechos de los grupos específicos, fue necesario obtener información de diversas formas y fuentes para realizar una interpretación integral. Algunas de éstas fueron las siguientes: por medio de oficios y cuestionarios enviados a distintas autoridades (a los cuales se les denominó “pases de lista”), a través de investigaciones específicas,⁵ seminarios y mesas de trabajo, publicaciones, consultas con personas expertas, con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, servidores y servidoras públicas, etcétera.

100. En este apartado se hará referencia específica al trabajo que se realizó con los pases de lista, tomando en cuenta que las cuestiones relativas a los seminarios, mesas de trabajo y consultas se especifican en el apartado “Espacios de análisis y participación”.

Pases de lista

101. Para cada derecho y cada grupo, se consideró necesario tener información sobre los siguientes rubros: estadística, legislación, políticas públicas, presupuesto, decisiones judiciales, datos de la CDHDF (quejas, recomendaciones e informes especiales), resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales, informes académicos y de osc. Para cada uno de estos rubros se diseñó un pase de lista (solicitud de información estandarizada por tema) cuyos objetivos fueron obtener información oficial y directa de la fuente, detectar los vacíos de información, y contar con una lista de preguntas que permitiera estructurar el análisis de cada derecho y de cada grupo.

102. Para el llenado de los pases de lista se crearon en el Comité nueve grupos de trabajo. Los resultados obtenidos se detallan a continuación:

Grupo I: Estadística

103. En este rubro se buscaron datos acerca de cada derecho y cada grupo para dar un sustento cuantitativo al *Diagnóstico*. Parte de este trabajo lo realizó la CDHDF con el apoyo de la UP y las diferentes instancias del Comité y otras externas a éste que participaron en la elaboración de documentos por derecho y por grupo de población, así como entidades y dependencias del GDF que aportaron información estadística específica por tema.

Grupo II: Legislación

104. Este grupo estuvo coordinado por GIRE y la ALDF. El pase de lista se hizo llegar a 10 comisiones de la ALDF: Gestión integral del agua; Vivienda; Asuntos político-electorales; Administración y procuración de justicia; Equidad y género; Asuntos laborales y previsión social; Educación; Atención a grupos vulnerables; Preservación del medio ambiente y protección ecológica; Salud y asistencia social.

105. Después de esta comunicación, siete comisiones hicieron llegar al Comité las respuestas a los cuestionarios.⁶ Sin embargo, la información proporcionada no incluía un análisis adecuado ni tenía la información necesaria para el *Diagnóstico*. En algunos casos las respuestas demostraron poco manejo del tema de derechos humanos y de armonización legislativa. Ante la falta de respuesta de las demás comisiones, se volvió a enviar un oficio (fechado el 1 de octubre de 2007), que no tuvo respuesta.

106. Por medio de GIRE se obtuvo la colaboración de la Universidad Iberoamericana (UIA) y del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez para el llenado de los cuestionarios sobre derechos específicos, que se incorporaron a los apartados de educación y debido proceso.

Grupo III: Políticas públicas

107. Este grupo estuvo integrado por la REDIM y el GDF, quienes tuvieron a su cargo la coordinación del mismo. Para este rubro se elaboraron dos pases de lista, uno general, y otro específico para instancias que reciben y tramitan quejas y denuncias.⁷ Como se ha expresado anteriormente⁸ el GDF creó una red de interna de enlaces que, entre otras cosas, tuvieron la responsabilidad de responder los pases de lista, lo cual se trabajó con el apoyo de la CDHDF en el marco del seminario para enlaces de derechos humanos.⁹

108. Debe reconocerse la voluntad y cooperación de las dependencias del GDF en el proceso, pues sólo cinco de las 42 dependencias a las que se les entregó el pase de lista, no enviaron información.¹⁰ Pese a ello, la información obtenida no fue de utilidad en todos los casos, debido, entre otras cosas, a la inadecuación en términos de la necesidad y enfoque del diagnóstico, profundidad, falta de fun-

damentación de las respuestas, y la inexistencia de información desde una perspectiva de derechos humanos.

109. El trabajo para obtener información mediante estos cuestionarios o pases de lista, reveló también el desconocimiento de algunos servidores y servidoras públicas sobre la materia y sus implicaciones en las políticas públicas, particularmente es relevante el desconocimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Fue claro que las dependencias que cuentan desde hace tiempo con un área específica de derechos humanos (por ejemplo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal), fueron quienes tuvieron mejores posibilidades de aportar información útil para el *Diagnóstico* según la propuesta del Comité Coordinador.

110. Finalmente, cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil y la CDHDF diseñaron pases de lista para las delegaciones; sin embargo, de las 16 delegaciones políticas sólo se recibió información de ocho¹¹ (que no siempre correspondió a la solicitada en los pases de lista). La calidad de los datos allí contenidos y la falta de información impidieron hacer un análisis integral por delegaciones.

Grupo IV: Presupuesto

111. Este grupo estuvo integrado por la UP, el GDF y Fundar; este último tuvo a su cargo la coordinación del mismo. La información de este rubro no se obtuvo a través de pases de lista sino mediante la metodología de trabajo diseñada por Fundar.

112. La principal información se obtuvo en tres reuniones con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. La primera entre el subsecretario de Egresos, la UP y Fundar. En esta reunión el subsecretario puso a disposición la información requerida, así como la que se refería temáticamente a los *núcleos problemáticos*. Posteriormente se recibió el presupuesto aprobado, modificado y ejercido de los años 2005, 2006 y 2007.

113. Sin embargo, una de las mayores dificultades para hacer el análisis del presupuesto fue obtener información de otras dependencias y de las delegaciones, ya que pocas enviaron datos, y los que se enviaron no cumplían con los requerimientos solicitados o no brindaban elementos para llevar a cabo el análisis presupuestal. En el caso de la ALDF ocurrió algo similar. No se informó al Comité si la falta de información se debió a la inexistencia de la misma o a alguna otra razón.

114. Esto imposibilitó elaborar un análisis presupuestal detallado y desglosado por derechos, como se pretendía en un inicio, por lo que se optimizó el uso de la información con que se contaba y se presentaron los resultados a los que se pudo llegar.¹²

115. El análisis del presupuesto constituye sin duda uno de los elementos más reveladores sobre las prioridades gubernamentales. El Comité consideró imprescindible hacer dicho análisis con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, no fue posible realizarlo debido a las dificultades para obtener información, lo cual puede revelar opacidad y desinterés de las autoridades en colaborar con este *Diagnóstico*.

Grupo V: Decisiones judiciales

116. Este grupo estuvo integrado por la Flacso y el TSJDF, que tenían a su cargo la coordinación del mismo. Para este rubro se preparó un pase de lista pero debido a la falta de sistematización de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, no se pudo trabajar bajo el esquema del cuestionario.

117. En consecuencia, la Flacso propuso dos vías para la obtención de información: una encuesta aplicada a todas y todos los jueces y magistrados¹³ y la realización de cuatro grupos focales¹⁴ –uno por cada materia (civil, penal, familiar y arrendamiento).¹⁵ El objetivo de la encuesta fue obtener datos de la totalidad del Poder Judicial local que permitieran diagnosticar los derechos, mientras que los grupos focales tuvieron por objeto profundizar en cada uno de los mismos.

118. Los resultados de la investigación muestran cómo las y los juzgadores perciben el derecho de los derechos humanos, y si lo aplican en la resolución de conflictos entre particulares y el papel que asumen las y los juzgadores como árbitros. Todo esto se presenta en el apartado de acceso a la justicia que forma parte del núcleo de Sistema de Justicia.

Grupo VI: Información de la CDHDF

119. Este rubro estuvo a cargo de la CDHDF. Con el fin de obtener los insumos necesarios para el *Diagnóstico* se creó una red de enlaces con las áreas sustantivas de la CDHDF,¹⁶ que trabajaron a partir del pase de lista correspondiente e identificaron la información relevante de quejas, recomendaciones e informes por grupo y por derecho. Los datos cualitativos y cuantitativos que se obtuvieron fueron incorporados al *Diagnóstico*.

120. El número de quejas que recibe la CDHDF es un importante indicador que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas en cuanto a que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades.

121. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos. Por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja pueda haber sido considerada improcedente, o bien la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.

GRUPO VII: Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales

122. Este grupo estuvo integrado por la OACNUDH y la UP, que tenían a su cargo la coordinación del mismo. La OACNUDH sistematizó todas las recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA)

hechas a México, por derecho y también por grupo de población. Elaboró un índice de los instrumentos internacionales por derecho y por grupo, identificó las recomendaciones del *Diagnóstico* que correspondían al ámbito local y realizó una investigación sobre el contenido de los derechos que integraron este diagnóstico. Esta información fue de gran utilidad y se utilizó en cada uno de los documentos.

Grupo VIII: Informes académicos, de OSC nacionales e internacionales

123. Este grupo estuvo integrado por Fundar, GIRE, la UP, la Flacso y la REDIM, la última de las cuales tuvo a su cargo la coordinación del mismo. Todas estas instituciones se abocaron a la búsqueda de los insumos correspondientes a este rubro e identificaron varios informes que fueron utilizados en el *Diagnóstico*. Sin embargo, se comprobó que existe poca información diagnóstica sobre el Distrito Federal y que la mayoría de las investigaciones en materia de derechos humanos están enfocadas al ámbito nacional.

124. Esto hace que la aportación del *Diagnóstico* adquiera más valor, debido a que es el primer ejercicio amplio, hasta la fecha, de revisión de la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

Grupo IX: Órganos autónomos del Distrito Federal

125. Este grupo estuvo integrado por la CDHDF y el GDF y éstos estuvieron a cargo de enviar pases de lista específicos a los siguientes órganos autónomos del Distrito Federal: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf), Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) y Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). A excepción de ésta última, todos contestaron los pases de lista y la información allí contenida ayudó a hacer el análisis de varios derechos.

4.4 Análisis de la información y elaboración de documentos

126. El trabajo con los pases de lista reveló la falta de información y de sistematización de la misma, el desconocimiento del tema por parte de algunas autoridades y la carencia de estudios de derechos humanos enfocados al Distrito Federal. Adicionalmente, al no haber recibido información desagregada por sexo, se dificultó mucho hacer un análisis con perspectiva de género

127. La cantidad y calidad de la información para hacer el análisis fue variable para cada uno de los derechos. Por ejemplo, para los derechos del núcleo de seguridad humana se recibieron muchos insumos –aunque esta información era más descriptiva que analítica– mientras que para el Núcleo de Sistema de justicia la información fue escasa, y para el Núcleo de Democracia y derechos humanos lo fue más aún. Para los grupos de población sucedió algo similar a esto último desde las instancias públicas, no así de las civiles o académicas. Probablemente una de las razones sea que la información no está desagregada, sobre todo en las instancias de gobierno.

128. Una vez recibida la información solicitada a través de los pases de lista, la ST coordinó una reunión de tres días¹⁷ con el objeto de que todas las instancias del Comité conocieran, evaluaran y revisaran las respuestas a los pases de lista así como la información que se había obtenido hasta el momento; determinarían si ésta se utilizaría o no, y en caso afirmativo, en qué apartado; y definieron el contenido de los núcleos problemáticos, los derechos y los grupos.

129. El Comité decidió asignar a diferentes instituciones y personas (la mayoría de ellas integrantes del mismo Comité) la tarea de interpretación y valoración de la información, así como la redacción de documentos preliminares. La Secretaría Técnica del Comité elaboró unos Lineamientos para la redacción de los documentos y una guía para ayudar a estructurar el análisis de cada uno de los derechos y de los grupos, misma que se fue adecuando a las necesidades conceptuales de cada derecho o grupo, así como a la existencia de información.

130. Todos los documentos que integran el *Diagnóstico* fueron revisados y socializados en diferentes etapas y bajo distintas metodologías. Se realizaron reuniones de trabajo entre las personas integrantes del Comité,¹⁸ se llevó a cabo un seminario,¹⁹ varias mesas con expertos y expertas,²⁰ así como reuniones con actores relevantes que revisaron y comentaron cada documento preliminar.

131. Cabe destacar que el contenido final de cada documento, y del *Diagnóstico* en su conjunto, se decidió en el seno del Comité Coordinador de manera consensuada.

Notas

¹ VV. AA., *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Universidad Iberoamericana de Derechos Humanos/Fundar/Centro de Análisis e Investigación, 2007, p. 64.

² Este principio se desarrolla más ampliamente en el apartado relativo al núcleo del Sistema de justicia.

³ Debido a que hay un debate importante y fundamentado sobre la pertinencia del término “grupos” para referirse en conjunto a mujeres, niños, niñas, jóvenes, LGTTT, migrantes, refugiados, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas en situación de calle, adultos y adultas mayores, para efectos del presente diagnóstico se decidió utilizar este término en razón de que es de uso más común y facilita la comprensión de los que buscan analizar este conjunto de capítulos.

⁴ El Comité Coordinador asume que las mujeres no son un grupo específico de población, sino que tienen presencia en todos. Con el objeto de visibilizar situaciones particulares que se refieren al ejercicio de sus derechos, se decidió incluir un análisis específico en esta sección.

⁵ Realizada por Flacso y el TSJDF sobre Justicia.

⁶ Las siguientes comisiones fueron las que entregaron información al Comité: Gestión integral del agua, Vivienda, Asuntos laborales y Previsión social, Educación, Atención a grupos vulnerables, Preservación del medio ambiente y Protección ecológica, salud y asistencia social.

⁷ Cabe señalar que en algunos casos se diseñaron, por derecho, cuestionarios específicos que fueron enviados a las instancias correspondientes.

⁸ Véase el apartado 2.3. Tareas realizadas por las instancias que integran el Comité Coordinador, en esta misma parte.

⁹ Véase el capítulo 3. Espacios de análisis y participación, en esta misma parte.

¹⁰ Las cinco dependencias que no enviaron información fueron: Junta de Asistencia Privada del D.F., Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), la Procuraduría Fiscal, el Fondo para el Desarrollo Social (Fondeso), así como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro). Asimismo, se determinó no solicitar información a la Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (Comisa).

¹¹ Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco, Miguel Hidalgo y La Magdalena Contreras.

¹² Véase el capítulo 8. Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos, en la parte II.

¹³ La encuesta versó sobre las resoluciones emitidas en 2006 y 2007, debido a que no hay una base de datos estructurada de las sentencias, y los expedientes de los juicios resueltos en 2005, muy probablemente ya habían sido enviados al Archivo General del TSJDF.

¹⁴ Se realizaron cuatro grupos focales. La designación de los jueces y magistrados integrantes de cada grupo se hizo tomando en cuenta las encuestas contestadas, así como información proveniente de litigantes para cubrir los siguientes perfiles: *a*) poca experiencia (entre tres y cinco años en el cargo) y mucha experiencia (más de 15 años); *b*) jueces/as protagonistas/as por casos específicos de carácter sobresaliente; y *c*) jueces/as que observan la posible aplicación del derecho de los derechos humanos en sus resoluciones, y jueces/as que niegan esa posibilidad. Las sesiones de los grupos focales fueron videograbadas, transcritas y analizadas.

¹⁵ Cabe mencionar que se tuvo conciencia de que actores importantes del proceso de justicia quedaron fuera, como por ejemplo el Consejo de la Judicatura, las y los ministerios públicos, defensores de oficio, actuarios, etc. Tampoco estuvo presente el análisis

pormenorizado de prácticas como la designación de tutores, curadores y albaceas ni el funcionamiento de instituciones importantes en materia familiar, como las casas de convivencia. Todos estos puntos han sido señalados como asignaturas pendientes y se considera importante incorporarlos como elementos prioritarios en estudios que se realicen en el corto plazo.

¹⁶ Véase más adelante el apartado de instituciones que integran el Comité Coordinador, actividades de la CDHDF.

¹⁷ Estas reuniones se llevaron a cabo en la CDHDF los días 1, 2 y 3 de octubre.

¹⁸ En todas las sesiones del Comité se dio seguimiento a los avances en la redacción de los documentos, sin embargo, cabe mencionar dos reuniones extra de trabajo: 1) para definir el contenido y la estructura de la parte general (1 y 2) del *Diagnóstico*, el Comité se reunió el 4 de octubre en las oficinas de Fundar. Ahí se acordó el formato y el contenido de estos apartados, así como las instancias responsables para elaborarlos, 2) el Comité se reunió los días 12, 13 y 14 de noviembre en Flacso, para que todos sus integrantes revisaran nuevamente los documentos preliminares y lograr un consenso en relación con el contenido y estructura de los mismos.

¹⁹ Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, que se llevó a cabo en Flacso el 23, 24 y 25 de octubre. Para más información al respecto, véase la parte I, capítulo 3: Espacios de análisis y participación.

²⁰ Para más información, véase la parte I, capítulo 3: Espacios de análisis y participación.

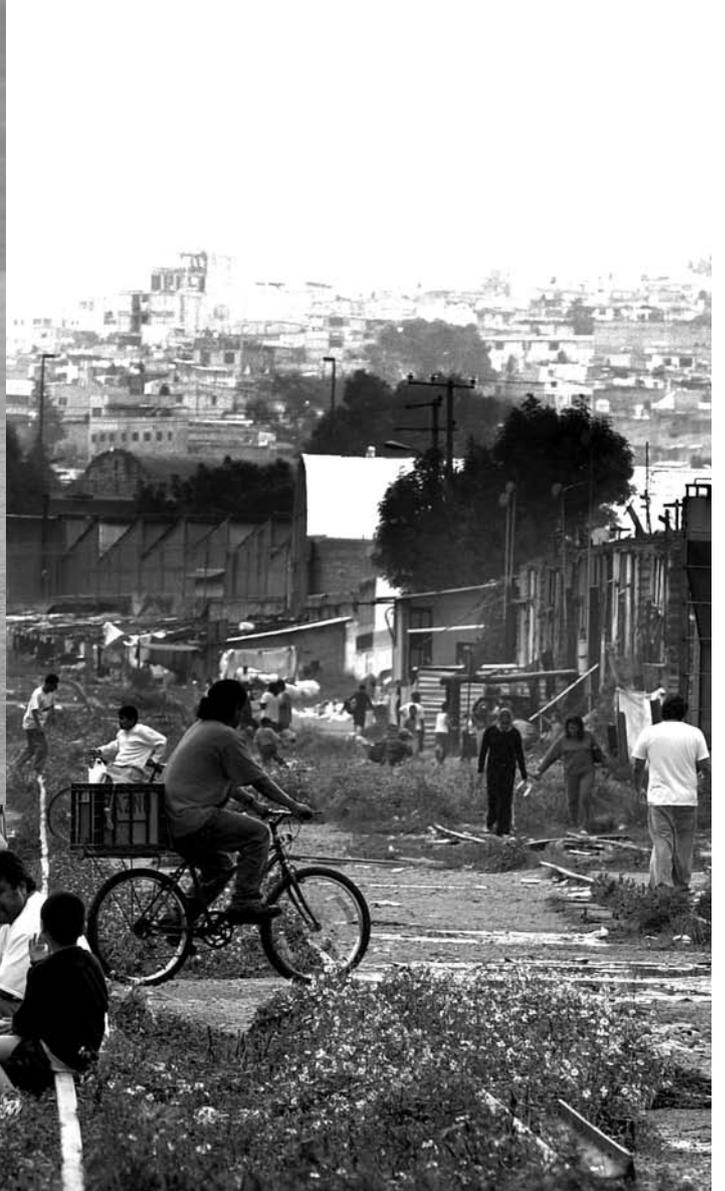


**Parte II. El contexto del Distrito Federal
para los derechos humanos**

CDHDF.



CDHDF.



Luis Octavio Silva Hoyos.

Capítulo 5. Contexto sociodemográfico del Distrito Federal

132. El Distrito Federal, con 1 485 km² de superficie, representa 0.1% de la superficie total del país. Colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos.¹ Su altitud máxima es de 3 930 metros sobre el nivel del mar (cerro La Cruz del Marqués, Ajusco). Está integrado por 16 delegaciones políticas,² dentro de las cuales se ubican 482 localidades.³

133. En el contexto del país, el Distrito Federal es, y ha sido a lo largo de la historia, una de las entidades más pobladas, la más urbanizada y el centro político, económico y cultural. En el año 2005, fecha del conteo de población más reciente, contaba con una población de 8 720 916 habitantes, lo que representa 8.4% de las 103 263 388 personas que sumaron el total nacional,⁴ ubicándose como la segunda entidad más poblada del país, sólo después del Estado de México.⁵

5.1 Estructura de la población y fenómenos demográficos

134. En el Distrito Federal cohabitan 2 400 621 niñas y niños de entre 0 y 14 años de edad (23.3%); 2 241 362 jóvenes de entre 15 y 29 años de edad (25.7%); 3 317 638 personas adultas entre los 30 y los 59 años (38%); y 859 438 personas mayores de 60 años (9.8%).⁶ Es la entidad federativa con la edad mediana más alta del país, 29 años.⁷

135. La población está conformada por 4 549 233 mujeres, que constituyen 52% de la población total, y por 4 171 683 hombres, que representan 48%. Estas cifras indican que, por cada 100 mujeres que habitan la capital, hay 92 hombres.⁸ Entre los diferentes grupos de edad la división entre hombres y mujeres es la siguiente:

Cuadro 5.1. Población del Distrito Federal

| Grupos de Edad | Mujeres | Porcentaje (%) | Hombres | Porcentaje (%) | Total |
|-----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|
| 0-14 años | 1 003 690 | 49.19 | 1 036 931 | 50.81 | 2 040 621 |
| 15-29 años | 1 146 939 | 51.17 | 1 094 423 | 48.83 | 2 241 362 |
| 30-59 años | 1 768 489 | 53.31 | 1 549 149 | 46.69 | 3 317 638 |
| Más de 60 años | 498 986 | 58.06 | 360 452 | 41.94 | 859 438 |
| No especificado | 131 129 | 50.08 | 130 728 | 49.92 | 261 857 |
| Total | 4 549 233 | | 4 171 683 | | 8 720 916 |

Fuente: INEGI

Crecimiento

136. La concentración de grandes masas de población en puntos específicos del territorio nacional es un proceso que obedeció a un sistema político fundado en el centralismo y a la aplicación de modelos de desarrollo basados en la urbanización. Este fenómeno tuvo su repercusión más importante en la capital y en la zona del valle de México.⁹

137. A lo largo del siglo xx el crecimiento demográfico del Distrito Federal fue superior al crecimiento del país; solo hasta la década de los setenta comenzó a observarse un descenso en dicho crecimiento.¹⁰ Prueba de ello es que en la década de los cincuenta la media anual de crecimiento fue de 3.1% en todo el país y de 4.8% en el Distrito Federal, mientras que en la década de los sesenta fue de 3.4 y 3.6% respectivamente, lo que implicó un importante descenso porcentual.

138. Debido principalmente a las políticas de planificación familiar y al cambio en el modelo de desarrollo, a partir de los años setenta, la tasa de crecimiento del Distrito Federal da un giro y se vuelve inferior a la nacional (2.4% frente a 3.2% respectivamente). Esta tendencia ha continuado hasta nuestros días. En el lustro 2000-2005 la tasa media anual de crecimiento para el Distrito Federal fue de 0.24%, mientras que en todo el país fue de uno por ciento.¹¹

139. Es importante notar que existen áreas del Distrito Federal con necesidades específicas debido a la composición de su población y por la historia de su desarrollo; por ejemplo, el centro histórico se caracteriza por ser una de las zonas con mayor tiempo de existencia y por lo tanto cuenta con la población más amplia de la tercera edad.

Densidad poblacional

140. Si bien en 1950 el Distrito Federal era la única ciudad con más de un millón de habitantes y absorbía 11% de la población nacional, 20 años después residía en ella y en su creciente zona metropolitana 18% del total de la población del país.¹² En la presente década, el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) concentran 18.6% de la población nacional y constituyen uno de los conglomerados de población más grandes del mundo.¹³

141. Mientras nacionalmente el promedio de habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2005 era de 52.6, el promedio de habitantes/km² en el Distrito Federal ascendía a 5 868 personas.¹⁴ El porcentaje de población urbana en el Distrito Federal para el mismo año era de 99.7% frente a 0.3% de población rural.

142. La concentración poblacional es evidente; de las 482 localidades que según datos del INEGI integran al Distrito Federal, 21 (o 4%) son localidades de más de 15 mil habitantes y concentran 99% de la población de la entidad, es decir, 8 599 534 personas.¹⁵

Fecundidad, natalidad y mortalidad

143. La tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad son las más bajas del país. En el primer caso, la tasa de fecundidad asciende a 1.7 hijos por mujer, siendo que el promedio nacional es de 2.1 hijos por mujer.¹⁶ La tasa bruta de natalidad asciende a 14.8 nacidos vivos por cada mil habitantes mientras el promedio nacional es de 19. La esperanza de vida supera casi en un año (75.9) al promedio nacional (75), lo que hace del Distrito Federal la segunda entidad federativa con la esperanza de vida más alta, sólo después de Quintana Roo (76.1). La esperanza de vida al nacer es para los hombres de 73.4 años y de 78.4 años para las mujeres.¹⁷

144. La tasa bruta de mortalidad ubica al Distrito Federal en el sexto lugar más alto del país (detrás de Veracruz, Oaxaca, Nayarit, Michoacán y Guerrero), con una tasa de 5.3 defunciones por cada mil habitantes al año, cifra que supera el promedio nacional de 4.8 defunciones por cada mil habitantes al año.¹⁸

Migración

145. Históricamente, el enorme crecimiento del Distrito Federal entre las décadas de 1950-1970 se debió en gran parte a la inmigración proveniente del medio rural y de las ciudades de menor tamaño. En las últimas décadas los flujos migratorios han ido disminuyendo paulatinamente, de manera que, entre 1995 y 2000 llegaron al Distrito Federal 4.9% de los residentes, mientras tanto, entre 2000 y 2005 la proporción disminuyó a 2.4%. En este último periodo llegaron cerca de 188 000 personas procedentes principalmente del Estado de México (38.4%), de Veracruz (8.7%) y de Puebla (8.2%). Asimismo, abandonaron la entidad poco más de 491 000 personas que se dirigieron principalmente al Estado de México (57.1%), Querétaro (4.2%) e Hidalgo (4.2%).¹⁹

146. Las cifras más recientes (2000) muestran que el saldo neto migratorio para el Distrito Federal es negativo: 2 630 069 personas;²⁰ a pesar de eso 1 827 644 personas que habitaban la entidad en 2000 eran originarias de otra entidad federativa, y 56 187 personas eran originarias de otro país.²¹

147. Debe notarse que la población que habita el Estado de México se convierte en una parte fundamental del Distrito Federal, pues a pesar de migrar a un estado vecino, este fenómeno migratorio hacia dicha entidad está originado por la propia expansión territorial del Distrito Federal.

148. Entre 1975 y 1980, el Estado de México fue la entidad con mayor cantidad de inmigrantes. El continuo proceso de extensión de la mancha urbana ha originado que el Estado de México desplace al Distrito Federal en la preeminencia de la concentración de la migración interestatal a partir de 1975-1980. Así, desde mediados de los años sesenta, uno de cada cuatro y, posteriormente en la última década, uno de cada cinco del total de migrantes interestatales del país se asentó en el Estado de México.²²

Hogares y familias

149. Según datos del INEGI el Distrito Federal se integra por 2 292 69 hogares, es decir, 9.2% del total de hogares de la República Mexicana. De éstos, 89.3% son hogares familiares y dentro de esta misma clasificación, 64.2% corresponden a familias nucleares²³ y 25.1% a familias extensas (hogares ampliados, compuestos y hogares no especificados). Por otro lado, 10.5% del total de hogares en el Distrito Federal corresponde a hogares no familiares, dentro de los cuales 9.7% son hogares unipersonales y 0.8% hogares de corresidentes.²⁴

150. Es importante destacar que el Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de familias encabezadas por una mujer: en todo el país en 76.9% del total de hogares el jefe de familia es un hombre, mientras que en el Distrito Federal este porcentaje disminuye a 71.1%. En el caso de las jefas de familia los porcentajes son 23.1 y 28.9% respectivamente.²⁵

5.2 Contexto social

Educación

151. Según cifras del INEGI, de un total de 6 418 438 personas mayores de 15 años que habitan la capital del país, 97.1% son alfabetas y 2.6% son analfabetas. En el ámbito nacional, el Distrito Federal tiene el décimo lugar por la cantidad de personas analfabetas que concentra, que es 3.17% de las personas que no saben leer ni escribir del país.²⁶ El analfabetismo alcanza un porcentaje mayor entre las mujeres, 3.5%, que entre los hombres, 1.6%. A medida que analizamos la condición de analfabetismo por sexo y entre los distintos grupos de edad, destaca que en el grupo de los hombres las tasas oscilan entre 0.6% para quienes tienen edades entre 15 y 19 años, y 5.6% para quienes tienen 60 años o más de edad. Entre las mujeres las cifras indican un mayor rezago, pues los niveles de analfabetismo oscilan entre 0.5% para mujeres de entre 15 y 19 años, y 13.4% para las mujeres de 60 o más años, lo que muestra una mayor persistencia del analfabetismo en las personas de más edad y una inequidad significativa entre hombres y mujeres.²⁷

152. En materia educativa, el Distrito Federal es la entidad con mejores niveles en el país y concentra 7% de los casi 25 millones de estudiantes de educación básica de México (es decir, 1 778 220 estudiantes de preescolar, primaria y secundaria).²⁸ La población total en edad escolar (entre los 3 y los 24 años de edad) asciende a 3 163 611 personas.²⁹

153. Entre la población de 5 a 9 años que habita el Distrito Federal, asiste a la escuela 95.3%, con el mismo porcentaje de hombres y mujeres. Entre las edades de 10 a 14 años de edad asiste 96.3% de la población con un porcentaje muy similar entre hombres y mujeres. En las edades entre 15 y 19 años la asistencia escolar disminuye de manera importante a 67.8%, y las diferencias entre hombres y mujeres empiezan a ser relevantes: la no asistencia escolar en este rango de edad es de 31.6% para los hombres y de 32.4% para las mujeres. Para el rango de 20 a 24 años de edad sólo asiste a la escuela 33.3% de la población capitalina: 64% de los hombres y 67.7% de las mujeres no asisten a la escuela. Entre 25 y 29 años la cifra de asistencia escolar es de 11%; de nueva cuenta, la no asistencia es superior en las mujeres: 89.6% contra 86.4% de los hombres capitalinos.³⁰

154. El mayor porcentaje de la población del Distrito Federal tiene un nivel de instrucción posterior a la primaria: 74.9%. Del resto, 13.5% de las y los habitantes cuenta con primaria completa, 6.5% con primaria incompleta y 3% no tienen instrucción.³¹ El promedio de escolaridad en la entidad es el más alto en el país, 10.2 años frente a 8.1 años en el ámbito nacional. Comparado con el resto del país, el Distrito Federal tiene las matrículas más altas en las licenciaturas universitarias y tecnológicas, con 340 785 alumnos; y en posgrado, con 44 197 alumnos.³²

155. En cuanto a la infraestructura educativa, la entidad concentra 4% de las escuelas de educación básica del país, 5.2% de las escuelas de educación media superior y 11.32% de las escuelas de educación superior. Asimismo, concentra 7.6% de los maestros de educación básica, 12.6% de educación media superior y 20.9% de educación superior. Del total de alumnos, concentra 7% de educación básica, 11% de educación media superior y 16.3% de educación superior.³³

156. Un fenómeno que no se puede pasar por alto es la serie de transformaciones que ha sufrido la educación superior en las últimas décadas. Mientras en 1980 la matrícula de las universidades y

tecnológicos privados representaba 13.5% del total de estudiantes de dicho nivel educativo nacional, 24 años después, en 2004, las universidades y tecnológicos privados atienden 32.7% de la matrícula de educación superior. El Distrito Federal es la entidad de la República con mayor matrícula privada pues tiene 127 756 estudiantes (37%) en universidades privadas y 216 369 estudiantes (63%) en universidades públicas.³⁴

Economía y trabajo

157. Según cifras del II Reporte trimestral para 2007 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la población económicamente activa (PEA) del Distrito Federal está conformada por 4 165 802 personas, que representan 47.7% de su población total. De la PEA, 94%, es decir, 3 919 072 personas se encuentran ocupadas, mientras que el restante 6%, 246 730 personas están desocupadas. La población no económicamente activa (PNEA) asciende a 2 698 345 personas que representan 30.9% de la entidad.³⁵

158. En la PEA ocupada, 73.5% (2 882 021 personas), son trabajadores subordinados y remunerados; de éstos 91.5% (2 635 897) son trabajadores asalariados y 8.5% (246 124) reciben percepciones no salariales. Asimismo, 197 534 son empleadores, 715 097 son trabajadores por cuenta propia y 124 420 son trabajadores no remunerados.³⁶

159. Entre la PEA ocupada en el Distrito Federal, 0.4% (16 949 personas se dedican al sector primario de la economía (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca), el sector secundario (industria extractiva y electricidad, industria manufacturera, construcción) emplea casi 19% (739 177 personas) de la PEA ocupada; dentro de este sector, la industria manufacturera es la que emplea el mayor número de personas: 523 858. El sector terciario (comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos; gobierno y organismos internacionales) emplea a poco más de 80% (3 150 618 personas) de la PEA ocupada; En este sector destaca, por el número de personas empleadas, el rubro comercio: 841 036 personas.³⁷

160. De la población ocupada del Distrito Federal, 7% (287 244 personas) ganan hasta un salario mínimo; 21% (823 074) ganan más de uno y hasta dos salarios mínimos; 22% (860 974) ganan más de dos y hasta tres salarios mínimos; cerca de 18% (704 347) ganan más de tres y hasta cinco salarios mínimos; alrededor de 18% (705 399) perciben más de cinco salarios mínimos; 3% (124 420) personas no reciben ingresos y 11% (413 614) no especificaron sus ingresos.³⁸

161. El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) del país, pues en 2004, generaba 21.8% de éste, es decir, 1 520 677 101 pesos.³⁹ El promedio anual de crecimiento del PIB fue de 0.2% en 2005. El Producto Interno Bruto per cápita ascendía a 22 212 dólares.⁴⁰

162. Según cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo), en el año 2000 en el Distrito Federal 20% de los hogares más ricos acumulaban 63.9% de los ingresos monetarios; mientras que 20% de los hogares más pobres no acumulaban siquiera 3% de los ingresos monetarios.⁴¹

Vivienda

163. Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, en el país se registran 24 600 357 viviendas particulares habitadas. El Distrito Federal cuenta con 2 215 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.⁴²

164. En 2005, el promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal era de 3.8 personas frente a 4.2 a en el país; el promedio de ocupantes por cuarto ascendía a 0.9 personas contra 1.1 en el país y el promedio de ocupantes por dormitorio era de 1.8 personas frente a 2.1 en el ámbito nacional.⁴³

165. En cuanto a las características de las viviendas en el Distrito Federal:⁴⁴

- 97.1% tiene acceso a agua potable por medio de la red pública
- 93.2% cuenta con drenaje conectado a la red pública
- 97.8% tiene televisión
- 90.5% tiene refrigerador
- 37.2% tiene computadoras

166. Según la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, en el lapso 2000-2004, se construyeron en la Delegación Benito Juárez más de 12 000 viviendas nuevas, 8 000 en Miguel Hidalgo, 6 840 en Cuauhtémoc y 4 434 en Venustiano Carranza.⁴⁵

Salud

167. La población derechohabiente del Distrito Federal se incrementó en los últimos cinco años en poco más de 261 000 personas, al pasar la cobertura de 51.3 a 53.6%, cuando este último indicador en el país es de 46.9%. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) brindan la mayor cobertura de servicio médico a las y los capitalinos: 64.9 y 22.3% respectivamente.⁴⁶

168. En el ámbito nacional las cifras sobre mortalidad infantil (probabilidad de morir antes de cumplir un año), se han reducido a 15.7 muertes por cada mil nacidos vivos durante 2007; sin embargo, continúan existiendo significativas diferencias en el país. La mortalidad infantil en Guerrero y Chiapas es 80% más alta que en el Distrito Federal o Nuevo León. En este año, la tasa de mortalidad infantil del Distrito Federal (11.8 muertes por cada mil nacidos vivos) fue la segunda más baja en el país después de Nuevo León (11 muertes por cada mil nacidos vivos).⁴⁷

169. El Distrito Federal tiene los primeros lugares del país en varios rubros: el gasto público en salud per cápita más alto: 6 045.9 pesos por persona; el promedio más alto de médicos por cada mil habitantes: 3.05; y el promedio más alto de camas censables por cada mil habitantes: 1.84 camas.⁴⁸

170. Sin embargo, enfrenta problemas como los siguientes: tiene la tasa de mortalidad por *diabetes mellitus* más alta nacionalmente: 94.09 muertes por cada 100 000 habitantes para hombres y 94.40 para mujeres; la tasa de mortalidad por cáncer mamario más alta: 23.86 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años; y la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón más

alta: 81.42 muertes por cada 100 000 habitantes en el caso de los hombres y 78.24 en el de mujeres. También tiene los últimos lugares en indicadores de eficiencia como el promedio diario de consultas por consultorio: 16.11 y el promedio diario de cirugías por quirófano: 2.42 cirugías.⁴⁹

Desarrollo humano

171. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas, en su más reciente *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*, señala que el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵⁰ para México tenía un valor de 0.8031 en 2004, lo que lo coloca en la clasificación de los países con un IDH alto. Entre los años 2000 y 2005, con base en estimaciones preliminares, el IDH para México habría avanzado 1.6%. En sus componentes, los avances habrían sido de 0.98% en salud, 2.8% en educación y 0.97% en ingreso.⁵¹

172. El Distrito Federal, por el valor de su IDH (0.8837), es la entidad con el nivel más alto en la República Mexicana, superando el IDH nacional.⁵² Al comparar el IDH de las entidades federativas con el de otros países, se obtiene que el Distrito Federal tiene un grado de desarrollo similar al de República Checa o Barbados. A pesar de esto hay cifras que nos señalan la existencia de un rezago importante en los últimos cuatro años. El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* destacó la similitud que existía entre los grados de desarrollo del Distrito Federal y de Hong Kong; sin embargo, según datos del *Informe* más reciente, Hong Kong ha superado ya en ocho posiciones al Distrito Federal.⁵³

173. De acuerdo a la medición que sobre esta base realizó el PNUD en 2004, “si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi”. La delegación Benito Juárez presenta el IDH más alto del Distrito Federal, cuyas colonias y barrios disponen, entre otros servicios, de 13 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 503 planteles educativos (156 públicos y 347 privados), 22 mil 398 unidades económicas, más de 113 empresas exportadoras, 7 casas de cultura, centros comerciales, teatros y centros culturales importantes, áreas verdes en 44 camellones, 10 ejes viales, 27 parques y 4 plazas. En esta demarcación 96% de las viviendas tiene servicio sanitario, 97% dispone de agua entubada y casi 98% cuenta con energía eléctrica. De cada 100 viviendas, 93 tienen refrigerador, 86 tienen teléfono y en 60% hay automóvil o camioneta. En orden descendente, el IDH también es alto en las delegaciones Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Tlalpan y Azcapotzalco.⁵⁴

174. Por último, es importante destacar que, si bien el Distrito Federal es la entidad con el mayor número de unidades geopolíticas dentro de los 15 primeros lugares del IDH en el ámbito nacional, también se encuentra entre las 10 entidades federativas que más contribuyen a la desigualdad nacional, tanto por su alta población como por su gran desigualdad interna.⁵⁵

Marginación y pobreza

175. En México, las ciudades se pueden dividir en cuatro grandes grupos en función del grado de pobreza que presentan sus hogares. El Distrito Federal y la ZMVM se encuentran en el tercer grupo

de los que se mencionan a continuación: en el primer grupo se encuentran 104 ciudades con incidencia de pobreza en más de 50% de los hogares; en el segundo, están 127 ciudades en las que la pobreza afecta a menos de 50% y a más de 35% de los hogares; el tercer grupo abarca 108 ciudades con pobreza en un mínimo de 20% y un máximo de 35% de los hogares; en el cuarto grupo sólo hay 25 ciudades que presentan niveles de pobreza menores a 20% de los hogares.⁵⁶

176. Para el Gobierno del Distrito Federal la pobreza “es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso. Como lo define la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en su artículo primero, fracción XV: la pobreza es la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.”⁵⁷

177. El índice de marginación, establecido por el Conapo para determinar el grado de pobreza extrema por entidad federativa, señala que al Distrito Federal correspondía, en el año 2000, el menor índice del país (-1.5294).⁵⁸

178. A continuación se presentan los índices de marginación de las delegaciones políticas en el Distrito Federal:⁵⁹

Cuadro 5.2 Índice de marginación en el Distrito Federal, 2000

| Delegación | Índice de marginación | Lugar que ocupa en el contexto estatal |
|-------------------------|-----------------------|--|
| Milpa Alta | - 1.30509 | 1 |
| Xochimilco | - 1.70479 | 2 |
| Iztapalapa | - 1.72632 | 3 |
| Tláhuac | - 1.72860 | 4 |
| Magdalena Contreras, La | - 1.75643 | 5 |
| Cuajimalpa de Morelos | - 1.79780 | 6 |
| Álvaro Obregón | - 1.87378 | 7 |
| Gustavo A. Madero | - 1.87379 | 8 |
| Tlalpan | - 1.88437 | 9 |
| Iztacalco | - 1.93054 | 10 |
| Venustiano Carranza | - 1.93820 | 11 |
| Azcapotzalco | - 2.00568 | 12 |
| Cuauhtémoc | - 2.09002 | 13 |
| Miguel Hidalgo | - 2.13681 | 14 |
| Coyoacán | - 2.19043 | 15 |
| Benito Juárez | - 2.44852 | 16 |

Notas

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.gob.mx/geo/default.aspx?c=&e=09>>.

² Delegaciones políticas del Distrito Federal: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.

³ Conapo, Índices de marginación, 2005.

⁴ INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el Distrito Federal*.

⁵ INEGI; <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob11&c=3856&e=09>>.

⁶ Los porcentajes no suman 100% debido a que 261 857 personas no especificaron su edad.

- 7 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob92&c=3838&e=09>>.
- 8 *Idem.*
- 9 Desde los años treinta el desarrollo económico de México se sustentó en la expansión del mercado interno. El modelo conocido como de sustitución de importaciones estuvo basado en la urbanización y en procesos de metropolización que tuvieron particular intensidad en el valle de México. Cfr. Conapo *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/zmcm/01.pdf>>, p. 17.
- 10 *Idem*, p. 21.
- 11 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob94&c=3840&e=09>>.
- 12 Conapo *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/zmcm/01.pdf>>, p. 17.
- 13 La ZMVM está conformada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México, sumando en total 19 239 910 habitantes. Con base en el *II Censo de población y vivienda 2005* citado en Boletín Metròpoli, 2025. Panorama demográfico de la ZMVM, 2005, noviembre de 2006, año 1, núm. 11, <www.metropli.org.mx/htm/areas/0/boletin11.pdf>
- 14 Información de Conapo 2005, tomada de Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- 15 INEGI, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob96&c=est&c=3841&e=09>> consultado el 16 de noviembre de 2007.
- 16 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob17&c=3859&e=09>>
- 17 *Idem.*
- 18 *Idem.*
- 19 INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, *Resultados definitivos del II Censo de población y vivienda 2005 para el Distrito Federal*.
- 20 El saldo neto migratorio es la diferencia entre los inmigrantes (personas residentes en la entidad nacidas en otra) y los emigrantes (personas nacidas en la entidad que ya no residen en ella).
- 21 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob58&c=3880&e=09>>.
- 22 Virgilio Partida Bush y Miguel Ángel Martínez, *Migración interna*, Conapo, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_11.pdf> (consultada el 16 de noviembre de 2007).
- 23 Definición tomada del INEGI, “Estadísticas a propósito del día de la familia mexicana”. Datos nacionales: “Los hogares familiares o familias se distinguen en dos clases. Las nucleares, que se componen usualmente del jefe, su cónyuge y/o sus hijos. Las no nucleares, que pueden integrarse por un hogar nuclear al que se han agregado otros parientes (como nieto(a), yerno o nuera, hermano(a), sobrino(a), padre o madre, etc.) y/o no parientes; o por el jefe con otros parientes e incluso personas no emparentadas con él”. No existen estadísticas precisas de otros tipos de familias.
- 24 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mhog04&c=4225&e=09>>.
- 25 *Idem.*
- 26 CDHDF, *Informe Anual 2006, Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, vol. II, abril de 2007.
- 27 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- 28 INEE *Panorama educativo de México 2006*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006.
- 29 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu02&c=4002&e=09>>.
- 30 *Idem.*
- 31 *Idem.*
- 32 *Idem.*
- 33 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>
- 34 ANUIES, *Anuario estadístico 2004*, <www.anui.es.mx>, (consultada 21 de agosto de 2007).
- 35 STPS, <http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito_Federal_t.htm>.
- 36 *Idem.*
- 37 *Idem.*
- 38 STPS, <http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito_Federal_t.htm>.
- 39 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=epib02&c=4747&e=09>>.
- 40 Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- 41 Conapo *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*. México (col. Índices sociodemográficos) 2005.
- 42 INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mviv02&c=4238&e=09>>.
- 43 *Idem.*
- 44 *Idem*, p. 3
- 45 Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Usos de suelo urbano e impactos de la densificación en la Ciudad de México (Documento de Trabajo)*, enero de 2006, p. 8, <<http://www.paot.org.mx/centro/paot/usuariosdesuelo06.pdf>>.
- 46 INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el Distrito Federal.
- 47 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob55&c=3878&e=09>>.
- 48 Fuente: *Informe Salud: México 2001-2005*, Indicadores estratégicos, <<http://evaluacion.salud.gob.mx/saludmex2005/sm2005.htm>>, consultado el 23 de julio de 2007.
- 49 Fuente: *Informe Salud: México 2001-2005*, Indicadores estratégicos, *Idem*.
- 50 El IDH mide tres dimensiones básicas: longevidad, conocimientos y acceso a recursos a través de los siguientes indicadores: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. Resumen ejecutivo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, p. 3, <www.undp.org>.

- ⁵¹ Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano-PNUD México, <<http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007.pdf>>.
- ⁵² Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- ⁵³ Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano-PNUD México, <<http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007.pdf>>.
- ⁵⁴ *Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA*. DECA Equipo Pueblo, A.C., mimeo, diciembre 2007.
- ⁵⁵ *Idem*.
- ⁵⁶ *Idem*.
- ⁵⁷ *Idem*.
- ⁵⁸ Entre mayor sea el indicador (es decir, más cerca de cero), menor es el bienestar. “El índice de marginación permite discriminar entidades federativas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios bajos y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, como puede ser la falta de servicios de salud, equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas.” Conapo, Índices de marginación 2000, pp. 17 y ss.
- ⁵⁹ Conapo, Índices de marginación, 2000, <www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm>.

Capítulo 6. Estructura política y marco legal

6.1 La federación y las entidades federativas: descentralización y concentración

179. Hablar del Distrito Federal implica hablar de cuatro conceptos muy relacionados: federación, entidades federativas, descentralización y concentración administrativa. Actualmente México es una república federal conformada por entidades federativas. Todas las repúblicas federales implican una distribución de competencias de los ámbitos de gobierno federal y local: ciertas facultades se reservan para las entidades federativas, otras son delegadas a la federación, algunas actividades son comunes o coincidentes y otras concurrentes.

180. México está integrado por 32 entidades federativas autónomas de las cuales 31 tienen idénticas facultades y competencias y una, el Distrito Federal, tiene un régimen jurídico diferenciado. Para efectos del presente *Diagnóstico*, es necesario saber si la diferencia del régimen jurídico obstaculiza la posibilidad de ejercer los derechos humanos de las personas que la habitan y transitan esta entidad federativa.

181. Se puede conceptualizar a la federación como “una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno”.¹ La federación es un fenómeno histórico-político que tiene su explicación en el desarrollo de cada Estado en formación. No existe un concepto único sobre las características de todas las federaciones, las cuales varían según las peculiaridades culturales y las necesidades políticas, económicas y sociales de la nación específica que se estudie. Ninguna nación federal es exactamente igual a otra, y mucho menos en su reparto de competencias.

182. El elemento característico de la federación es la autonomía de competencia entre sus partes. Necesariamente las entidades federativas deberán tener ciertas características semejantes para que, a partir de la descentralización, pueda diferenciarse entre la república federal y la centralista.

183. Han existido dos formas de creación de las federaciones: 1) aquéllas en que los estados que decidieron unirse ya existían con anterioridad a la creación de la federación, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica; y 2) aquéllas en que, al momento de crearse la federación, los supuestos estados firmantes del pacto en realidad no existían, sino que fueron formados a partir de la distribución territorial establecida en la Constitución Política, como es el caso de México. Para ambos vale decir que los estados preexistentes al firmar el pacto federal y adherirse a una federación pierden su calidad de estados soberanos y se convierten en entidades federadas, más aún cuando ni siquiera existían antes de la creación de la federación.

184. Las federaciones, entonces, no están integradas por estados sino por entidades federativas cuyo elemento característico es la autonomía de competencia, que se les otorga al momento de firmar el pacto federal. La autonomía de competencia es “la forma de ejercer la dosis de poder político que jurídicamente es asignado a los diferentes poderes públicos de ese estado, por medio de prescrip-

ciones constitucionales y legales”.² El contenido de la autonomía es la competencia que a favor de determinado órgano se establece en la Constitución o en distintos ordenamientos normativos, la cual debe ser desempeñada sin que ningún otro órgano o instancia la obstruya o la condicione.

185. La diferencia esencial entre soberanía y autonomía competencial es que la primera es un fenómeno primordialmente político concerniente al ejercicio del poder, a la toma de decisiones en una situación de relación, mientras que la autonomía competencial es un fenómeno estrictamente jurídico relacionado con el otorgamiento de funciones, obligaciones y derechos en ordenamientos normativos a un ente abstracto específico, como son los municipios y las entidades federativas.

186. La entidad autónoma no hace valer frente a otra entidad su poder en los términos de la lucha por el poder político soberano, sino que hace valer su competencia en los términos de un ordenamiento normativo. Las entidades federativas que integran la federación no son soberanas sino que tienen autonomía de competencia.

187. Existen dos sistemas de distribución de competencias: El sistema estadounidense, de conformidad con el cual la federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna en forma expresa, mientras que las entidades federativas pueden desarrollar todas las facultades que no estén prohibidas por la Constitución. Este es el sistema que sigue la Constitución Mexicana, que dispone en su artículo 124 que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

188. Existe también el sistema canadiense, en el cual la federación delega las facultades en las entidades federativas y, aquellas atribuciones que no estén expresamente otorgadas a las entidades federativas en la Constitución, se entienden reservadas a favor de la federación.

189. Para el caso de México, actualmente todas las entidades federativas que integran la República mexicana tienen la misma competencia autónoma con excepción del Distrito Federal. Las atribuciones de competencia autónoma de las entidades federativas se pueden agrupar en los siguientes rubros propuestos por Miguel Covián Andrade:

190. *La competencia autónoma política* es el conjunto de procesos y actos de conformación de los poderes locales de elección popular, los cuales se realizan sin la intervención o interferencia de los poderes federales o de cualquier otra entidad federativa. Esta autonomía de competencia implica la conformación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo y del Judicial (artículos 115 y 116 constitucionales). No obstante, la competencia autónoma política tiene una forma de intervención de la federación concebida en el artículo 76, fracción V constitucional: la desaparición de poderes.

191. *La competencia autónoma gubernativa* se refiere a la posibilidad que tienen los órganos de gobierno local para, una vez que fueron constituidos, desarrollarse y desempeñar sus funciones sin que exista interferencia o intervención de los poderes federales o de otra entidad federativa.³

192. *La competencia autónoma hacendaria* es la facultad que tienen las entidades federativas de establecer los impuestos que serán utilizados para solventar su gasto público y determinar la forma en que se usarán los ingresos, así como para contratar deuda pública. Por ello las contribuciones pueden ser federales, estatales y municipales.

193. *La competencia autónoma representativa* se refiere a la existencia de representantes en el Congreso de la Unión, y específicamente en la Cámara de Senadores que, en teoría, representa a las entidades federativas que integran la República.

194. *La competencia autónoma constitucional* es la otorgada a las entidades federativas autónomas para iniciar proyectos de reforma a la Constitución Política Federal, así como para aprobar las modificaciones a la misma de conformidad al artículo 135 constitucional, competencia de la cual se excluye al Distrito Federal.

195. *La competencia autónoma legislativa* se refiere a la facultad otorgada a las entidades federativas para que expidan leyes que normen una serie de materias que, al no ser competencia de la Federación, lo son de las entidades federativas autónomas. Estas facultades legislativas incluyen a la propia constitución local y a las facultades otorgadas para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

196. Por otro lado, existen repúblicas centralistas o unitarias que se caracterizan por la centralización administrativa. Son casos de organización de unidades jerárquicamente ordenadas a partir del presidente, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las políticas públicas. El elemento principal es la dependencia de los órganos respecto del presidente.

197. La centralización administrativa se complementa con la desconcentración que es “una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior”.⁴

198. Este principio de centralización se observó en el Departamento del Distrito Federal. En efecto, a pesar de que el Distrito Federal es reconocido como entidad federativa, como parte integrante de la Federación, en un principio, al igual que los antiguos territorios federales (antes Baja California y Quintana Roo), no contaba con órganos de gobierno autónomos sino que era gobernado por la administración pública centralizada federal. Lo que hemos visto en la transición política del Distrito Federal, desde 1987 a la fecha, es que organismos pertenecientes a la administración pública centralizada federal se convirtieron en organismos descentralizados locales con autonomía de competencia. Cabe hacer hincapié en que este proceso se encuentra inacabado.

6.2 La naturaleza jurídica del Distrito Federal

199. El principal argumento para otorgar el gobierno del Distrito Federal a la Presidencia de la República y no a sus pobladores por medio de los poderes locales, fue que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales e incluso se dijo que su naturaleza jurídica –el ser un distrito federal–, así como la construcción teórica de la federación, impedían que tuviera poderes locales.

200. Tradicionalmente las federaciones se conforman de: *a)* las entidades federativas –mal llamadas estados– las cuales se caracterizan por gozar de autonomía política a partir de las facultades y obligaciones establecidas en la Constitución; *b)* los territorios que se caracterizan por no tener autonomía y en consecuencia ser gobernados por los poderes federales; y *c)* los distritos federales,

los cuales se caracterizan por ser asiento los poderes federales y, en consecuencia, por negárseles la posibilidad de contar con autonomía.

201. Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1994, el Distrito Federal es una entidad federativa autónoma, pero con un régimen jurídico diferenciado, y los motivos de su diferenciación poco tienen que ver con su naturaleza jurídica o con la naturaleza jurídica de la federación.

202. En cambio, tanto el origen de las resistencias para transformar el marco jurídico-político del Distrito Federal, como la forma en que se ha venido consolidando esta autonomía, se encuentran relacionados con dos fenómenos políticos: la existencia de un régimen autoritario fundamentado en un partido hegemónico, complementado con un modelo de presidencialismo fuerte y el proceso de transición democrática de largo aliento para el caso mexicano. De esta forma, la serie de modificaciones al marco jurídico-político del Distrito Federal, a través de las cuales se han consolidado la existencia y las funciones de organismos autónomos de gobierno, se enmarca en las características propias de la transición mexicana.

6.3 El proceso de reforma política en el Distrito Federal

203. En 1861 Benito Juárez expidió un decreto por el que se dividió el territorio del Distrito Federal en la municipalidad de México, cuya autoridad local sería ejercida por un gobernador designado por el presidente de la República, pero subsistieron los ayuntamientos, a los que correspondía proponer al gobernador el establecimiento de villas, poblaciones y barrios en cada demarcación. Este decreto es un importante antecedente sobre la organización administrativa de la entidad.⁵

204. Durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, en el apogeo de la consigna “poca política y mucha administración”, Porfirio Díaz promovió una serie de reformas relativas al Distrito Federal. En 1898 el Congreso sancionó el convenio mediante el cual se establecieron los límites y el territorio actual del Distrito Federal,⁶ que quedó dividido en la municipalidad de México y la ciudad de México propiamente dicha, más seis prefecturas o distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades.⁷

205. En 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación; asimismo, se reorganizó la geografía política del Distrito Federal dividiéndose el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.⁸

206. En 1917 el Constituyente nuevamente debatió la necesidad de dotar a los poderes federales de una sede. En el debate se resaltaron los conflictos generados entre el gobierno local y los poderes federales, cuando éstos prescindieron de su propio ámbito y compartieron su territorio con el de las autoridades locales. El principio que orientó la decisión en torno a la ubicación de los poderes federales, fue que se asentaran en un espacio amplio para otorgarles autonomía suficiente y pudieran ejercer sus funciones en forma integral.⁹

207. Se estableció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y se sancionaron constitucionalmente sus límites. No se discutió la facultad del Congreso de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se prescribió que debía hacerlo de acuerdo con las bases establecidas en la Constitución; asimismo, se estableció que su gobernador y procurador serían designados y removidos libremente por el presidente de la República.¹⁰

208. En abril de 1928 Álvaro Obregón envió una iniciativa de reforma con la que se modificaron sustancialmente las bases constitucionales sobre las cuales el Congreso podía legislar en lo relativo al Distrito Federal. Se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos, sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales. Se instituyó que los magistrados fueran nombrados por el presidente, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

209. Las reformas tuvieron como premisa que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, a la par que era necesario asegurar la “tranquilidad” para los poderes de la Unión y evitar cualquier interferencia en su funcionamiento.¹¹ Álvaro Obregón argumentó la propuesta en los siguientes términos: “los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden”.¹²

210. La eliminación de los municipios de la estructura política del Distrito Federal implicó un duro golpe al principal derecho político de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal: votar y ser votados. En su lugar se establecieron 13 delegaciones –cuyo número variará de ley en ley y de acuerdo al proceso de urbanización del propio Distrito Federal– que formaban parte de la administración pública federal desconcentrada, por lo que no gozaban de ninguna de las competencias autonómicas propias de la federación. Así, el Poder Ejecutivo local se otorgaba a la presidencia de la República –quien lo delegaba en un jefe de Departamento del Distrito Federal–, el Poder Legislativo local era absorbido por el Congreso de la Unión y la organización municipal era desplazada por las delegaciones.

211. En muchas ocasiones se presentaron diversos argumentos para afirmar que los derechos políticos de los ciudadanos no eran violados. Tres eran los principales: el primero afirmaba que los derechos políticos no eran vulnerados, ya que al elegir al presidente de la República también elegían al titular del Poder Ejecutivo local, hecho que se repetía en el caso de la elección del Poder Legislativo Federal. De esta forma, los poderes federales tendrían una doble representación: para toda la República y para el Distrito Federal.¹³ Lo cierto es que en las elecciones federales no sólo participaban los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, y a partir de 1970 el voto opositor en el Distrito Federal comenzó a crecer por encima del resto de las entidades federativas.

212. El segundo argumento se refería a la naturaleza de la representación del Poder Legislativo Federal. Al respecto se afirmaba que al integrarse el Congreso de la Unión, pierde todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional o estatal y pasa a representar a todos los ciudadanos del país. Por ello, es posible que el Congreso de la Unión represente a los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.¹⁴ Sin embargo, al igual que en el caso anterior, en la elección del Congreso de la Unión no sólo participan ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

213. El tercer argumento se refiere a la jerarquía del Congreso de la Unión. Se afirmaba que al tener el Distrito Federal una importancia especial, lo mejor es que sea gobernado por los poderes federales y no por poderes locales. Esta afirmación supone una relación jerárquica –por demás inexistente– entre los poderes federales y los locales, dando prioridad a los primeros, y dando a entender que el Distrito Federal es superior a otras entidades federativas. Pero el principio que rige la formación de las federaciones es precisamente el trato igualitario a las entidades federativas que la conforman. Alguna puede ser política o económicamente más importante, pero el trato jurídico que se les otorga debe ser de iguales.

214. La violación a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal por la falta de órganos políticos locales, se intentó subsanar con una serie de órganos de participación ciudadana cuya principal característica era la incapacidad de realizar cualquier acción por la falta de competencia, personalidad y presupuesto propio.

Reforma de 1987

215. Casi 60 años después de desaparecidos los municipios se logró echar a andar un proceso de reforma de la estructura política del Distrito Federal: “La renovación política electoral” de 1986-1987 mediante la cual se modificó el artículo 73, fracción VI constitucional.

216. De dicho proceso de reforma surgió la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano muy parecido a una legislatura local en su conformación, pero que sólo tenía competencia para expedir reglamentos.¹⁵

Reforma de 1993

217. Un segundo proceso de reforma al marco político del Distrito Federal se llevó a cabo en 1993, involucró la modificación de los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales. A diferencia de lo sucedido en la reforma de 1986, tanto en este caso, como en la siguiente reforma de 1996, se inicia el proceso de conversión de los órganos de gobierno del Distrito Federal que, de formar parte de la Administración Pública federal centralizada, pasaron a integrar la Administración Pública local desconcentrada: se crean órganos autónomos propios de la Federación pero con un régimen jurídico diferenciado.

218. Específicamente en la reforma de 1993 se otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo, se estableció un complicado proceso de elección indirecta del jefe del Distrito Federal que nunca se echó a andar. En lo que hace al régimen delegacional no hubo ninguna modificación.

219. Dos fueron los principales argumentos de esta reforma: si bien es posible que en un mismo territorio convivan poderes públicos federales y locales, se debe tener cuidado con que los poderes locales no intenten vulnerar a los federales; en consecuencia, el punto central está en la distribución de competencias para limitar los poderes locales. Así, en la discusión sobre la reforma se afirmaba: “[hay que] garantizar la seguridad de los poderes de la Unión, la presencia del resto de la República

en la capital y dar garantía para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales”.¹⁶ Esta afirmación supone, sin embargo, que otorgar poderes locales autónomos al Distrito Federal pone en riesgo la seguridad y “soberanía” de los poderes de la Unión.

220. Con esta lógica, en los artículos 122 constitucional y 7° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se estableció que “el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno [...] representativos y democráticos, que establece esta Constitución”.¹⁷

221. Se sigue entonces reconociendo que el gobierno del Distrito Federal está en manos de los poderes federales y no de poderes locales descentralizados y autónomos. Asimismo, se mantiene cierta lógica jerárquica que va a tener como consecuencia la inversión de la regla de distribución de competencias de la Federación mexicana. En general, todas las entidades federativas autónomas tienen facultades y competencias que le son inherentes (facultades reservadas) y ellas deciden –mediante el pacto federal– delegar algunas de esas facultades a la Federación (facultades delegadas) como se establece en el artículo 124 constitucional.

222. Por el contrario, en el caso del Distrito Federal todas las facultades y competencias pertenecen a los poderes federales y sólo las expresamente delegadas pertenecerán a los órganos gubernativos locales. Así, cualquier elemento nuevo que sea necesario regular quedará automáticamente fuera de la esfera de los poderes locales y dentro de los federales. Si bien esta supeditación de los órganos locales a los federales se suaviza en la reforma de 1996, la lógica de la distribución de competencias se mantiene.

223. Otro elemento a señalar es que el régimen político del Distrito Federal queda establecido en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hace las veces de constitución local. Ambos documentos están fuera del ámbito de competencia de los organismos locales del Distrito Federal y se encuentran dentro de las facultades del Congreso de la Unión en conjunción con las legislaturas locales.

224. Este elemento es esencial, ya que en el Estatuto de Gobierno se definen los siguientes rubros: la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en las materias que les compete desarrollar en el Distrito Federal; las facultades y las bases de organización de los tres órganos locales de gobierno: la Asamblea, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), así como la (CDHDF). Es decir, ahí se definen los derechos y obligaciones que en materia política corresponden a los habitantes del Distrito Federal, y la determinación de las bases para la organización de su administración pública.

225. Un tercer elemento es que, siguiendo el argumento de la distribución de competencias compartidas entre poderes federales y locales para garantizar la seguridad de los primeros en relación con los segundos, y a partir de la lógica de distribución de competencias invertida con respecto al resto de las entidades federativas, la federación se reservó facultades sobre materias importantes como la seguridad pública, el mando de la fuerza pública y, extrañamente, el techo de endeudamiento y la legislación en materia política, civil y penal.¹⁸

226. Un cuarto punto que conviene subrayar es que la participación en elecciones para cargos locales quedó reservada a los partidos políticos federales; de esta forma, los ciudadanos del Distrito Federal tienen vedado el derecho de asociación para formar partidos políticos locales. Esta prohibición se mantuvo en la reforma de 1996.

227. Un quinto punto que se debe mencionar es la extraña exclusión que se hizo de la Asamblea para participar en el proceso de reforma a la Constitución, en donde participan el resto de las entidades federativas. Esta restricción va de la mano con la limitación para presentar proyectos de modificación constitucional ante el Congreso de la Unión, ya que mientras el resto de las entidades federativas lo puede hacer con respecto a cualquier materia, en el caso de la Asamblea ésta debe constreñirse a temas directamente relacionados con el Distrito Federal. Esta limitación también se mantuvo en la reforma de 1996.

228. Junto a la Asamblea de Representantes y al jefe del Distrito Federal se estableció un mecanismo de participación ciudadana: los Consejos de Ciudadanos. Se trataba de un órgano colegiado electo en forma directa que debía funcionar en cada delegación política. Uno de los principales inconvenientes de este “órgano de participación ciudadana” es que sólo los partidos políticos con registro nacional podían presentar candidaturas. En la primera elección de consejeros ciudadanos, en noviembre de 1995, participó menos de 15% del electorado.¹⁹

229. A pesar de las limitaciones descritas, a partir de 1994, el Distrito Federal tiene un órgano autónomo descentralizado semejante a las legislaturas locales: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A partir de ese momento el Distrito Federal se convierte en una entidad federativa autónoma con un régimen jurídico diferenciado y en proceso de transición inacabada.

Reforma constitucional de 1996

230. El tercer y último proceso importante de reforma del marco político del Distrito Federal se llevó a cabo sobre el artículo 122 constitucional en 1996.²⁰ A diferencia de lo observado en 1993, en el artículo 122 constitucional se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo tanto de los poderes federales como de los poderes locales del Distrito Federal, en un parámetro de igualdad y no en la relación jerárquica de superioridad federal que existía antes.

231. No obstante, se mantiene la distribución de facultades invertidas con respecto al resto de las entidades federativas y en contravención al artículo 124 constitucional. Así, la lógica de la distribución de competencias con un régimen jurídico diferenciado para el Distrito Federal siguió siendo la regla en esta reforma.

232. Si la reforma de 1993 se enfocó en la formación de la Asamblea de Representantes, otorgándole facultades legislativas, en la reforma de 1996 se consolidó la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo puesto ahora sería sometido a elección directa, y se apuntalaron en este órgano facultades que aún mantenía el presidente de la República tras la reforma de 1993.

233. De la misma forma que la ALDF comparte facultades con el Congreso de la Unión en materia local, el jefe de Gobierno tiene competencias compartidas con el presidente de la República. Por

ejemplo, en torno a las facultades presupuestales, el jefe de Gobierno conserva mandar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos ante la ALDF y la de rendir la cuenta pública de esos recursos financieros; a cambio, el Poder Ejecutivo Federal conserva la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que previamente haya sometido a su consideración el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

234. En materia de seguridad pública el Ejecutivo Federal conserva la facultad de aprobación del nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia, aunque ya no tiene facultades para acordar con él e instruirle sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública, competencia que tenía en 1993. Asimismo, el presidente mantiene la facultad de designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, y a diferencia del marco legal de 1993, las funciones de dirección en materia de fuerza pública pertenecen de forma directa al jefe de Gobierno, con la obligación de informar permanentemente al presidente.

235. Asimismo, en esta reforma se consolidaron las facultades de intervención legislativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del derecho de iniciativa, promulgación, veto, publicación, ejecución y reglamentación de las leyes que emita la ALDF, facultades que antes eran del presidente.

236. Sin embargo, la Cámara de Senadores –y en sus recesos la Comisión Permanente– tiene facultad para remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.²¹ El presidente mantiene la facultad de proponer al Senado quien debe sustituir al Jefe de Gobierno removido. Esta es la única forma en la que el presidente puede incidir en el nombramiento del poder ejecutivo local.

237. El nombre del Poder Legislativo local cambió al de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se incrementaron las materias en las cuales podía legislar. Otro cambio fue la elección por medio del voto ciudadano, de los órganos político-administrativos conocidos como delegaciones.²²

238. Es precisamente en esta reforma que se otorgó la facultad a la Asamblea Legislativa, de legislar en materia política, aunque se estableció un inicio de vigencia hasta el 1° de enero de 1998. De esta forma, en dicho año se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal y el 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana que, entre otras figuras, estableció los Comités Vecinales. A diferencia del antiguo Consejo de Ciudadanos, en esta ocasión se estableció la prohibición de participación de los partidos políticos. Finalmente el día 4 de julio de 1999 se llevó a cabo la elección y nuevamente la abstención fue enorme, pues sólo 10% de la población acudió a ejercer su voto.

239. Junto con este proceso de transición democrática y consolidación de las funciones de los órganos autónomos del Distrito Federal, se han creado una serie de instituciones autónomas, como son la CDHDF en 1993, y más recientemente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf).²³

Notas

- ¹ Miguel Covián Andrade, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998, p. 231.
- ² *Idem*.
- ³ Existen distintos elementos de interacción entre la Federación y las entidades federativas que no necesariamente implican una intervención en la competencia autónoma gubernativa de las entidades federativas sino una forma de solucionar conflictos como son: la garantía federal (art. 119 constitucional); la existencia de controversias territoriales no contenciosas entre entidades federativas (art. 73 frac. IV constitucional); la existencia de una controversias de carácter contencioso entre la Federación, las entidades federativas y los municipios (art. 105 frac. I constitucional); la acción de inconstitucionalidad (art. 105 frac. II constitucional); la diferencia política de poderes de una entidad federativa (art. 76 frac. VI constitucional).
- ⁴ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del derecho administrativo. Primer curso* México, Porrúa, 1995, p. 480.
- ⁵ Jesús Salazar Toledo, *La reforma política del Distrito Federal*, Serie praxis, núm. 93, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Biblioteca Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1996, pp. 18-19, <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1299/3.pdf>>, (consulta del 15 de octubre de 2007).
- ⁶ Ignacio Marván Laborde, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, en *Cuestiones constitucionales Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 4, enero-junio, México, 2001, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/4/art/art3.htm>>, (consulta del 16 de octubre de 2007).
- ⁷ Lorenzo Meyer, “Gobierno y organización política”, en *Atlas de la ciudad de México*, fascículo 10, Colmex/DDF/Plaza y Valdés, México, 1988, p. 373.
- ⁸ Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*
- ⁹ Gobierno del estado de Guerrero, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, pp. 256 y 257.
- ¹⁰ Marván Laborde, *op. cit.*
- ¹¹ David Jiménez González, “Representación popular en el Distrito Federal” en José Antonio González Fernández (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa/Procuraduría General de Justicia, 1997, pp. 12-15.
- ¹² *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, julio-agosto de 1928, citado por *Renovación Política*, México, Fondo de Cultura Económica (col. Cuadernos de Renovación Nacional), vol. I, 1988, pp. 91-92.
- ¹³ Javier Aguirre Vizuet, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 133.
- ¹⁴ *Idem*. p. 164.
- ¹⁵ Se profundiza sobre este tema en el punto correspondiente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- ¹⁶ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2503.
- ¹⁷ “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, núm. 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 3 y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en *Diario Oficial de la Federación*, México, Distrito Federal, tomo CDXC, núm. 20, martes 26 de julio de 1994, p. 46.
- ¹⁸ Sobre estos puntos se hacen las especificaciones correspondientes en el espacio dedicado al gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa y a los órganos político-administrativos (delegaciones).
- ¹⁹ *Cfr.* Miguel Covián Andrade, *Teoría Constitucional*, 2a. ed., México, 2000, p. 463.
- ²⁰ Cabe mencionar que hay otros dos procesos importantes que son accesorios a las tres reformas analizadas: la modificación al artículo 73 constitucional del 6 de abril de 1990 y las adecuaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 14 de octubre de 1999.
- ²¹ Esta facultad sólo es aplicable para el Poder Ejecutivo local del Distrito Federal. Con el resto de las entidades federativas no se tiene una competencia semejante. Si bien existe la posibilidad de hacer un juicio político a los gobernadores de las entidades federativas es sólo con respecto a violaciones a la Constitución, a las leyes federales o al manejo de presupuesto público federal.
- ²² Las particularidades de cada uno de estos órganos se analizan en el capítulo 7.
- ²³ Las características de estos organismos se presentan en el capítulo 7.

Capítulo 7. Instituciones públicas y sociedad civil en el Distrito Federal

7.1 Instituciones públicas en el Distrito Federal

240. Los principios sobre los que se fundamenta el poder del Estado deben reflejarse en las instituciones públicas. Para ello, éstas tienen que contar con una naturaleza y estructura democrática, y sus actuaciones deben cumplir con los derechos considerados fundamentales; derechos que John Rawls llamó “esencias constitucionales”,¹ como la igualdad de derechos y las libertades básicas.

241. Las instituciones pueden haber sido constituidas de forma democrática, pueden, incluso, contar con una estructura de naturaleza de la misma índole; sin embargo, si no actúan democráticamente, si no respetan los derechos fundamentales, no se les puede denominar democráticas: no serán legítimas. Si las instituciones, en términos generales, gozan de legitimidad, podríamos presumir que el régimen se encuentra, a su vez, legitimado.² El respeto a los derechos humanos es un indicador de gobernabilidad democrática.

242. Desde esta perspectiva, los derechos humanos deben estar presentes en cualquier legislación, política pública y sentencia judicial, desde su diseño hasta su instrumentación por uno o varios órganos de gobierno. En el caso de la ciudad de México, la salvaguarda de los derechos humanos es una responsabilidad compartida por sus diversos órganos de gobierno, aunque cada uno de ellos garantiza de manera distinta el ejercicio de estos derechos.

243. Los actos de autoridad que pueden incidir en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución, tratados internacionales, Estatuto de Gobierno y diversos ordenamientos jurídicos locales, recaen, principalmente, en los Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos de gobierno del Distrito Federal (jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia),³ las delegaciones y los organismos autónomos (Comisión de Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

244. En este capítulo se hace una semblanza de las distintas instituciones públicas del Distrito Federal que consideramos tienen responsabilidades en esta materia. Al establecer con claridad cuáles son sus funciones y sus obligaciones, quedará más claro en qué sentido dichas instituciones podrían contribuir a que los derechos humanos sean realmente ejercidos en el Distrito Federal.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)

245. A partir de su creación en 1987 como Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la ALDF se ha conformado por 66 diputados (entonces representantes) electos por medio del voto libre, secreto y directo. De los 66 diputados mencionados, 40 son electos por el principio de mayoría simple en un sistema distrital uninominal y 26 por el principio de proporcionalidad por medio

de listas plurinominales. Bajo este orden normativo hubo dos legislaturas: de 1988 a 1991 y de 1991 a 1994.

246. Dentro de las materias en las cuales la ALDF puede legislar están: civil, penal (estas dos entran en vigor en 1999); participación ciudadana; protección de los derechos humanos; defensoría de oficio; notariado; planeación del desarrollo; protección de animales; administración pública local y su régimen interno; procedimientos administrativos, servicios públicos y su concesión; explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; bienes del dominio público y privado locales y las leyes orgánicas tanto del TSJDF como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

247. En materia presupuestaria la ALDF puede expedir la Ley de Ingresos, regular su Contaduría Mayor, proyectar su propio presupuesto, elaborar el presupuesto de egresos del Distrito Federal y emitir las leyes de contabilidad y gasto público. Como ya se mencionó, el Congreso de la Unión tiene la facultad de determinar el techo de endeudamiento de la entidad; si bien el Distrito Federal debe someter su propuesta de endeudamiento al Congreso de la Unión, también es cierto que al ser la Federación el aval de esa deuda la perspectiva establecida por las calificadoras es la que tiene mejor perfil con respecto al resto de las entidades federativas.

248. Un punto a mencionar es que en la reforma de 1993 se otorgaron al presidente de la República facultades de iniciar, promulgar, vetar y reglamentar leyes o decretos provenientes de la ALDF. No obstante, estas facultades se transmiten en la reforma de 1996 al jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que el Ejecutivo federal sólo tiene facultades en torno al proceso legislativo ante el Congreso de la Unión.

249. Dentro de las facultades de nombramiento que se confieren a la ALDF, se encuentran la de designar un sustituto del jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa; nombrar a quién preside la CDHDF y a los miembros de su consejo; decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal para magistrados del Tribunal Superior de Justicia y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto, y designar, a propuesta del jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los jefes delegacionales.

250. Al igual que las cámaras de Diputados y Senadores federales y que los Congresos locales de los 31 estados de la Federación, la ALDF adoptó desde sus inicios la estructura del sistema de comisiones para desarrollar su labor legislativa. Este sistema existe en los órganos legislativos mexicanos desde el Siglo XIX, y aun cuando hay consenso en el debate académico sobre el Poder Legislativo, acerca de su conveniencia, la organización práctica y normativa de dichos órganos federal y local ha contribuido a la dispersión e ineficiencia del trabajo legislativo.⁴

251. En términos generales, las comisiones tienen cinco atribuciones generales, de acuerdo con el artículo 9º del Reglamento interno de las comisiones de la ALDF:

- Conocer, en el ámbito de su competencia, las iniciativas, proyectos, proposiciones con o sin puntos de acuerdo, excitativas, deliberaciones, avisos y pronunciamientos o asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva de la Asamblea;
- Coadyuvar con el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden;
- Colaborar con las demás comisiones ordinarias cuando el asunto, propuesta o iniciativa se encuentren vinculados con las materias de la comisión o así lo acuerde el Pleno de la Asamblea;
- Efectuar investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo, de conformidad con los lineamientos que para su efecto expida el Comité de Administración o bien autorice la Comisión de Gobierno, y
- Citar por conducto del presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.⁵

252. La revisión de las trayectorias profesionales de las y los legisladores publicadas en las páginas de Internet, revela que muchas veces participan en comisiones de trabajo cuyos temas centrales desconocen o no tienen experiencia visible y comprobable en ellos. Además, la hegemonía de un partido conlleva a que la designación para escoger a quienes dirigirán las comisiones se convierta en un reparto entre corrientes y algunas bancadas y no en una selección orientada a construir consensos entre fuerzas políticas, asegurar la operatividad del trabajo legislativo o una representación adecuada de los diversos intereses sociales.

253. Es importante resaltar además, que las funciones de las comisiones van más allá del dictamen de leyes en temas de su competencia. Las comisiones legislativas tienen la autonomía y la facultad de evaluar la aplicación de las leyes ya existentes y de las políticas públicas que emanan de ellas.⁶ En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, ésta podría evaluar que el enfoque de derechos humanos estuviera presente en todos los planes de trabajo de la administración local. Sin embargo, no se tienen elementos que permitan conocer el trabajo de evaluación que está realizando en materia de derechos humanos en el Distrito Federal.

254. Según estudios realizados por Fundar, Centro de Análisis e Investigación⁷ enfocados a analizar y evaluar el trabajo de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la ALDF, se observa que su trabajo se ha centrado principalmente en estudiar y preparar los dictámenes que serán presentados al pleno para su votación.⁸ Esto denota una ausencia de programa de trabajo, y un número bajo de asuntos resueltos, pues durante el primer año de sesiones de la IV Legislatura actual, sólo se participó activamente en un dictamen, quedaron dos pendientes al cierre del primer año y se atendieron dos puntos de acuerdo.⁹

Gobierno del Distrito Federal (GDF)

255. El Gobierno del Distrito Federal es la instancia pública responsable de verificar el cumplimiento del marco jurídico local, mediante la ejecución de medidas concretas que deriven en el desarrollo de sus habitantes. A través de la facultad reglamentaria el jefe de Gobierno puede esta-

blecer normas para hacer eficaz el cumplimiento de las leyes locales relacionadas con el desarrollo de los derechos humanos, como lo establece el artículo 12 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Dichas funciones las realiza a través de las entidades, dependencias, organismos desconcentrados y descentralizados que forman parte del GDF.

256. La Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica de Servicios Legales, están obligadas a vigilar, en el ámbito administrativo o procesal, respectivamente, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento.¹⁰

257. El resto de las dependencias que conforman la administración pública del Distrito Federal tienen entre sus funciones garantizar y tutelar uno o varios derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito de la Secretaría de Educación, los programas llevados a cabo deben enfocarse a cumplir con las obligaciones del Estado respecto al derecho a la educación, en el ámbito de su competencia. De igual manera, las acciones emprendidas por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo se deben enfocar a garantizar el ejercicio pleno de los derechos laborales previstos en los artículos 5ª y 123 de la Constitución.

258. La importancia que ha suscitado el tema de la atención, vigilancia, tutela y difusión de los derechos humanos, ha justificado la creación de áreas de áreas especializadas en esta materia, en aquellas dependencias y entidades de la administración pública que por el tipo de actuaciones y procedimientos pueden afectar de manera grave los derechos fundamentales.

259. La Procuraduría General de Justicia cuenta con una Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos; la Secretaría de Seguridad Pública con una Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, y en la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaria del Sistema Penitenciario tiene a su cargo la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos, en tanto que de la Subsecretaria de Gobierno depende la Coordinación de Derechos Humanos. Asimismo, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, aunque en estricto sentido no cuenta con un área especializada en derechos humanos, a través de la Defensoría de Oficio brinda gratuitamente atención, asesoría y representación jurídica a las personas que en el ejercicio de una garantía procesal así lo soliciten.

260. Aunadas a las anteriores, hay un conjunto de entidades que también tienen como fin salvaguardar derechos humanos, como es el caso de la Procuraduría Social (Prosoc) la cual tiene como responsabilidades la defensa de la ciudadanía en lo relacionado con la prestación de servicios a cargo de las autoridades capitalinas, la procuración del cumplimiento de la Ley de la Propiedad en Condominio de Inmuebles, y la operación del Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.

261. En otro ámbito, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) tiene la responsabilidad de defender el derecho a un medio ambiente sano y a un territorio ordenado para su adecuado desarrollo. Por su parte, el Instituto de la Juventud debe de promover el ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes de la ciudad; el Instituto de las Mujeres (Inmujeres) que tiene como misión diseñar, ejecutar e instrumentar políticas públicas que coadyuven a la construcción de una cultura de equidad entre hombres y mujeres.

262. Sin detallar cada una de las dependencias y entidades que conforman la administración Pública del Distrito Federal, para efectos del presente *Diagnóstico* lo central es destacar que cada institución tiene obligaciones en materia de derechos humanos desde su propio ámbito de competencia. El análisis del cumplimiento de algunas de estas obligaciones se encuentran en los capítulos referidos a los derechos y a los grupos de población.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)

263. La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que la ley señale, sobre la base de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables.

264. El TSJDF se integra por 49 magistrados y funcionará en Pleno y en Salas. Uno de los magistrados, señala la ley, será su presidente y no formará parte de ninguna de las Salas. Éstas, por acuerdo del Consejo de la Judicatura, podrán incrementarse de acuerdo con las necesidades del servicio, atendiendo en todo momento a su disponibilidad presupuestal.

265. El Pleno del Tribunal es el órgano máximo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y estará formado por los magistrados y el presidente de dicho cuerpo colegiado. El TSJDF conoce de conflictos que se podrían dividir en cuatro materias: civil, penal, familiar y de arrendamiento. Los juzgados conocen de la primera instancia; por su parte, las salas son los órganos jurisdiccionales de segunda instancia, es decir, se configuran como tribunales de alzada, revisores de las decisiones de los juzgados que pertenecen al TSJDF.

266. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal establece las funciones por materia de los juzgados y salas del TSJDF. Los jueces de lo civil conocen, entre otras cosas, de los juicios contenciosos que versan sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles. Los juzgados penales estudian los asuntos relacionados con los delitos tipificados, principalmente, en el Código Penal local.¹¹ Por su parte, los jueces de lo familiar conocen de procedimientos de jurisdicción voluntaria relacionados con el derecho familiar; de los juicios contenciosos relativos al matrimonio, a su ilicitud o nulidad y al divorcio o de todas las cuestiones familiares que reclamen la intervención judicial. Finalmente, los jueces de arrendamiento inmobiliario, *grosso modo*, conocen de las controversias que se susciten en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido.

267. El papel del TSJDF es de suma importancia para la exigibilidad de los derechos humanos en la entidad, pues representa la vía jurisdiccional más inmediata para hacer exigibles muchos de los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución Política y por los tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Sin duda, uno de los derechos humanos que, de forma más inmediata, debe ser exigible por conducto de los órganos jurisdiccionales que dependen del TSJDF es el derecho al debido proceso,¹² protegido por nuestra Constitución Política en sus artículos 4º, 16 y 17.¹³

268. Hay que hacer notar que los derechos humanos que deben ser exigibles por medio de la impartición de justicia local no se limitan al cumplimiento del derecho al debido proceso, pues muchos

de quienes apelan a la administración de justicia buscan exigir derechos que, en ocasiones, tienen sustento en lo derechos humanos. De ahí que las normas que rigen las relaciones entre los particulares, que luego son aplicadas por los juzgadores para administrar justicia a través de la resolución de conflictos, deben estar construidas para proteger los derechos humanos.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

269. En 1990 la institución del *Ombudsman* se implantó en el ámbito federal mexicano con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente con la reforma a la ley suprema del 29 de enero de 1992, se agregó un apartado B al artículo 102, en donde la figura se elevó a rango constitucional y también se estableció que las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, instaurarían organismos similares de protección a los derechos humanos.

270. El 22 de junio de 1993 fue publicado el decreto por el cual se creó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituyéndose como el más joven de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México. A partir de 2003 la CDHDF se constituyó como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. De igual manera, tiene como propósito combatir toda forma de discriminación y exclusión, a consecuencia de un acto de autoridad contra cualquier persona o grupo social.¹⁴

271. A partir de la evolución normativa y reorganización administrativa interna que ha llevado a cabo la CDHDF se configuró paulatinamente un nuevo paradigma de gestión pública. El modelo institucional de la Comisión opera bajo los principios de autonomía y ciudadanización, privilegia la promoción integral de los derechos humanos, incorpora los instrumentos internacionales de derechos humanos en el quehacer institucional, promueve la labor educativa como estrategia para alcanzar una cultura de respeto y salvaguarda de los derechos humanos en el Distrito Federal, profesionaliza las tareas que lleva a cabo la Comisión para cumplir con las atribuciones que marca la norma, lleva a cabo un manejo racional de los recursos públicos asignados, y procura la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

272. Como parte de este largo proceso, en el año 2005 entró en operación el Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH). Además de representar un nuevo esquema de organización del trabajo que ofrece estabilidad laboral y el derecho a una carrera profesional, el SPDH garantiza mejores términos de especialización y calidad en la prestación del servicio público.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)

273. La reforma constitucional de agosto de 1996 modificó el artículo 122 constitucional con el propósito de que los ciudadanos gozaran del derecho a elegir, mediante voto universal, libre, directo y secreto, a los representantes populares: diputados a la Asamblea Legislativa, jefe de Gobierno y

titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

274. Esta reforma, a su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y estableció que las disposiciones que rigen las elecciones, serán reglamentarias del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b al i del artículo 116 constitucional, es decir legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad y dotar de certeza jurídica a cada etapa del proceso electoral.

275. Modificada sustancialmente la naturaleza jurídica, estructura y atribuciones del gobierno local, se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1996 y en 1997. En la segunda reforma se sentaron las bases de la legislación electoral capitalina. De este modo, se adicionó a este ordenamiento jurídico un título sexto dedicado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, en cuyo capítulo IV se establece lo relativo a la integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral.

276. Con ese sustento y tras la presentación de sendas iniciativas a cargo de los grupos parlamentarios de la ALDF, se aprobó el Decreto de Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), que entró en vigor el 6 enero de 1999, y que en su libro séptimo regula la naturaleza, integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). En ese mismo mes, la Asamblea Legislativa, en uso de las facultades que le otorgó el CEDF se dio a la tarea de conformar, tanto al Instituto Electoral del Distrito Federal como al TEDF.¹⁵

277. Dentro de las atribuciones del IEDF se encuentra la de promover el desarrollo de una cultura cívica democrática entre los habitantes de la ciudad de México y contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos y agrupaciones políticas locales.¹⁶ Como autoridad local en materia electoral es la institución pública, no jurisdiccional, que de forma más inmediata se relaciona con el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF)

278. Por imperativo del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f y de los incisos c y d de la fracción IV del artículo 116 constitucionales, el TEDF, al igual que los creados en otras entidades federativas, se instituye como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones.

279. Cabe indicar que este órgano colegiado se distingue por su carácter permanente, esto es, el TEDF funciona también en periodos no electorales, sobre todo por el tipo de asuntos que le compete sustanciar y que no se circunscriben a los periodos de elecciones y de participación ciudadana. Es un órgano especializado en materia electoral y de conformidad con el párrafo segundo del artículo 3° del Código Electoral local, se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.¹⁷

280. A grandes rasgos, el TEDF tiene facultades para resolver la mayoría de los conflictos en materia electoral local. Esto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 129, 130 y 131 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y el 5° de su Reglamento Interior, así como el 227 fracciones I y II del Código Electoral del Distrito Federal. Es el órgano jurisdiccional local más importante para hacer exigibles los derechos humanos relacionado con la materia política electoral.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)

281. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es el órgano autónomo encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) y de las normas que se deriven de la misma.

282. El INFODF cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía presupuestaria de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.¹⁸ Está integrado por seis representantes de la sociedad civil, denominados Comisionados ciudadanos, que son designados por la ALDF mediante el procedimiento indicado en el artículo 58 de la LTAIPDF.

283. La finalidad última del Infodf es dar cumplimiento al derecho constitucional de “acceso a la información”. De ahí que el vínculo de este organismo con lo derechos humanos es claro. Recordemos que el artículo 6° constitucional establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA)

284. Dentro de las obligaciones del Estado están las de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos así como las de restablecer y reparar los derechos violados. Para ello, se han establecido diversos órganos jurisdiccionales cuya competencia varía de acuerdo a distribuciones por materia y por territorio. Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje son los órganos estatales encargados de cumplimentar estas obligaciones en el Distrito Federal en materia laboral.

285. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 fracción XX, instituyó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos públicos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo: “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.”

286. El 18 de abril de 2000 se expidió por el pleno de la Junta el Reglamento Interior de esta institución, que reitera el espíritu del constituyente, determinando la naturaleza jurídica del tribunal como un organismo autónomo e independiente, cuya finalidad es el conocimiento, tramitación y resolución de los conflictos que se susciten entre las y los trabajadores y las y los patronos, sólo entre estos o sólo entre aquéllos y derivados de las relaciones de trabajo de jurisdicción local en el Distrito Federal.¹⁹

287. A la fecha, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal se conforma por dos secretarías generales, 17 juntas especiales y 6 secretarías auxiliares para atender los conflictos individuales y colectivos que se suscitan entre las y los trabajadores y las y los patrones de esta ciudad.

288. El nombramiento del presidente Titular de la Junta lo realiza la o el presidente de la República, mientras los nombramientos de las y los presidentes de las Juntas especiales los realiza el jefe o jefa de Gobierno del Distrito Federal, cada seis años, con posibilidad de ser confirmados una o más veces.²⁰

Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal²¹

289. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los poderes federales, está el GDF, determinando expresamente en su Base Quinta: “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica”.

290. El 17 de marzo de 1971 se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, e inició funciones en julio de ese año. A partir del año 2001, el Tribunal adquirió su independencia del GDF, consolidándose su naturaleza de órgano local autónomo, incluso presupuestalmente. Con dicha separación, se ratificó la imparcialidad del órgano.

291. El objetivo principal del TCA es conocer, dirimir y resolver por la vía jurisdiccional, los conflictos jurídicos que se generan o crean por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, que principalmente pudieran ser en agravio de los gobernados. Es esta función la que determina su principal relación con los derechos humanos. En efecto, dentro de las obligaciones del Estado está investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos así como restablecer y reparar los derechos violados, para lo cual deben establecerse los medios jurisdiccionales adecuados.

292. Antes de acudir al principal medio de defensa constitucional, que es el amparo, el ciudadano lesionado en sus derechos debe agotar las instancias previas, en este caso, el juicio seguido ante el TCA. De esta forma, todas las resoluciones que puedan ser atentatorias contra los derechos humanos, emitidas por la administración pública local en distintas materias (medio ambiente, agua, salud, seguridad pública, vivienda, etc.) pueden, y deben, ser resistidas por medio de este órgano jurisdiccional.

293. Además de las funciones propiamente jurisdiccionales que le corresponden, este órgano jurisdiccional brinda apoyo generalizado a la población mediante los servicios de asesoría y defensoría jurídicas gratuitas.

Organismos político-administrativos o delegaciones

294. Si la ALDF y el jefe de Gobierno del Distrito Federal aún se encuentran en proceso de transición de organismos pertenecientes a la administración pública federal centralizada a organismos

autónomos descentralizados, el caso más atrasado de este proceso está en los organismos político-administrativos que intentan suplir la ausencia de municipios en el Distrito Federal. Las de por sí precarias facultades administrativas y presupuestales de los municipios se hacen crónicas en el caso de las delegaciones.

295. En la reforma de 1996 las delegaciones dejaron de ser organismos de la administración pública central desconcentrada del Distrito Federal, para obtener competencia autónoma política. Las modificaciones al artículo 122 constitucional establecen órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, cuyos titulares serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa. De esta forma, el nombramiento de los jefes delegacionales sale de la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales y se somete a votación de los ciudadanos.

296. Todo el régimen jurídico de las delegaciones se encuentra en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y ha sido construido en tres reformas: el 22 de agosto de 1996, el 4 de diciembre de 1997 y el 14 de octubre de 1999. La primera elección de jefes delegacionales se llevó a cabo en el año 2000.

297. Las actuales delegaciones no pertenecen ni a la administración pública centralizada del Distrito Federal ni a la paraestatal y tampoco son municipios. Se mantiene un marco de distribución de competencias que era reflejo de una organización centralizada y pretende aplicarse a órganos parcialmente autónomos. De esta forma, la elección directa de los jefes delegacionales es un avance trunco, ya que no se descentralizan en la misma medida las facultades y obligaciones de cada delegación. Así, el jefe de Gobierno conserva, en distinta medida, todos los poderes de la centralización con excepción del de nombramiento; aunque, a través de la remoción del jefe delegacional, puede proponer a la Asamblea Legislativa al jefe delegacional que deba terminar el cargo.

298. La principal relación de estos órganos con los derechos humanos proviene de su característica como autoridades representativas y autónomas. Por un lado, su existencia y capacidad gubernativa y la vinculación, control y rendición de cuentas a sus representados, son elementos básicos de los derechos políticos. Por otro lado, el ejercicio de sus facultades y obligaciones como entidades estatales también los relaciona con los derechos que dan forma a la seguridad humana y, en lo relativo a las funciones de seguridad pública, con los derechos civiles como la libertad y la integridad física y moral.

299. Las delegaciones tienen facultades en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Muchos de estos servicios tiene una relación directa con los derechos económicos sociales culturales y ambientales de la ciudadanía.

300. Por su parte, la Jefatura de Gobierno conserva: la prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica; la prestación de servicios de carácter general como el suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de agua, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto; y también se apropia de todas las funciones de administración, planeación y ejecución de obras de prestación de servicios públicos y en general

todos los actos de gobierno que incidan en dos o más delegaciones (art. 115 fracciones VII, X y XI del Estatuto).

301. Ahora bien, en la vía de los hechos, y dado que el jefe de Gobierno tiene la facultad de delegar sus facultades en los órganos desconcentrados, desde enero de 2001 se han estado negociando y preparando acuerdos de participación y cooperación entre las delegaciones y la Jefatura del Distrito Federal que incluyen: la administración de mercados, guarderías, mantenimiento de escuelas y centros deportivos, la expedición de licencias de conducir, bacheo y recolección de basura.²² Otro de los principales temas en este proceso ha sido la descentralización de la policía, en lo cual el primer problema es que el jefe de Gobierno ni siquiera tiene el mando de la fuerza pública. No obstante, se han negociado también acuerdos de cooperación de seguridad a fin de que la policía administrativa ataque los problemas locales a partir de las prioridades de cada delegación.

302. Las delegaciones no tienen autonomía hacendaria. Es el jefe de Gobierno quien propone a la ALDF las asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de sus actividades y éstas informan el jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones (art. 112 del Estatuto). No obstante, se les otorga autonomía de gestión en su presupuesto, es decir, pueden hacer uso de los recursos de conformidad a las partidas establecidas por la misma Asamblea e inclusive pueden hacer transferencias presupuestales siempre que no se afecten programas prioritarios e informando al jefe de Gobierno de esta atribución de manera trimestral.

303. Otra limitación hacendaria se encuentra en el artículo 144 del Estatuto de Gobierno, que establece que el jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 13 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deja claro que los bienes muebles e inmuebles que estén en uso de las delegaciones, sólo lo están en vía de asignación, pero el dominio de los mismos lo tiene el jefe de Gobierno cuando establece que “corresponde a cada una de las dependencias, entidades, delegaciones y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo”.²³

7.2 La sociedad civil en el Distrito Federal

304. En este apartado se presenta un esbozo de la labor de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de defensa de los derechos humanos local. Asimismo, del papel de las instituciones académicas en la realización de investigaciones en torno a la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC)

305. La represión política y la incapacidad gubernamental para resolver problemas sociales llevó a amplios sectores de la sociedad a buscar formas de organización que les permitieran realizar activida-

des de denuncia, resistencia, protesta, interlocución, y de asistencia a grupos marginados. Entre estas formas de organización se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.

En México el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil responde a un contexto socio-político específico. Particularmente en la ciudad de México [...] muchos movimientos sociales, que formaron parte de los sueños y caminos emprendidos por millones de mexicanas/os por transformar todo el país. Movimientos obreros, sindicales, magisteriales, estudiantiles, femeniles, ciudadanos, indígenas, por los derechos humanos y por la paz, pasaron de la crítica contra el autoritarismo y de la resistencia a prefigurar el quiebre del presidencialismo y el debilitamiento de las relaciones corporativas, hacia la búsqueda de una mayor incidencia en las políticas públicas, desde una identidad que se vive independiente y autónoma de los gobiernos.²⁴

306. Tres son los grandes sucesos que se podría considerar marcaron de manera profunda el surgimiento y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal. Uno es el movimiento estudiantil de 1968, otro el terremoto de 1985 y otro fueron las elecciones presidenciales de 1988. El movimiento estudiantil del 68 condensó la inconformidad de un sector de la población frente a la represión política y la incapacidad gubernamental para resolver problemas sociales del país. Este movimiento se inicia en el Distrito s pero cobró importancia histórica, política y social en todo el país.

307. Durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa, las organizaciones civiles abrieron espacios en la agenda pública para posicionar temas que hoy se han convertido en leyes y en políticas públicas: los derechos de las mujeres, la defensa de los derechos electorales, la situación de las personas con VIH y Sida, o los derechos de las personas con discapacidad.

308. El terremoto del 19 de septiembre de 1985 marcó de manera decidida el proceso de formación de diversas organizaciones en el Distrito Federal. Si bien no todas ellas se reconocían a sí mismas como defensoras de derechos humanos, los temas y problemáticas que atendían se relacionaban con las distintas necesidades de la población ante la actuación limitada del Gobierno Federal, y desarrollaron acciones para resolver problemas diversos como vivienda, servicios y ayuda a damnificados.

309. “En esos momentos las organizaciones civiles jugaron un papel destacado, no sólo en cuanto a contribuir a desarrollar proyectos de reconstrucción conforme a los intereses de los damnificados, sino también en cuanto a formar y fortalecer sujetos sociales organizados que llevaran adelante sus demandas [...] La creación de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y las redes civiles que la apoyaron fueron, sin duda, un ejemplo vivo de participación ciudadana democrática. Más adelante, esos nuevos actores sociales, otros más antiguos y otros actores de la sociedad civil en su conjunto, censuraron fuertemente el modelo económico de ajuste estructural excluyente y empobrecedor”.²⁵

310. En la década de los ochenta surgió lo que Sergio Aguayo ha denominado un movimiento moderno de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. En este periodo, según el mismo autor, se sentaron las bases conceptuales y sociales para el movimiento de derechos humanos que se manifestaría con mayor firmeza en la década de los noventa.²⁶ En ese mismo periodo se crearon decenas de instituciones de asistencia privada cuya infraestructura y servicios han suplido la falta de atención de lo gobiernos federal y local hacia los grupos de población más marginados y vulnerabi-

lizados; estas organizaciones, que suman más de 500 a la fecha en el Distrito Federal, en su mayoría promueven y defienden derechos humanos aun sin que la mayoría se reconozcan como tales.

311. También en ese periodo, a “partir de 1989 se inició una lucha por una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles, que fue aprobada en el Distrito Federal en el año 2000 y como Ley Federal el 9 de febrero de 2004, después de 14 años de lucha. (Además) En 1991, varios diputados federales junto con las organizaciones civiles organizaron un Plebiscito por la Democracia para conocer la opinión de los y las capitalinas que de manera generalizada opinaron que querían ejercer el derecho a nombrar su gobernante”.²⁷ En 1997, después de una reforma jurídica, la ciudadanía del Distrito Federal acudió a las urnas. En dicho proceso las osc jugaron un papel decisivo en la democratización de la Ciudad.

312. En la actualidad las relaciones entre las organizaciones civiles y el GDF son limitadas; existen algunos proyectos puntuales realizados en conjunto en los que diversas osc trabajan en los espacios delegacionales con grupos de población particulares como niños, niñas, jóvenes y mujeres. Sin embargo “no existe un espacio de interlocución con el gobierno para incidir, de manera más concertada y ampliada, en políticas públicas. Desde el año 2000 se había aprobado la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, a propuesta de estas mismas organizaciones, pero hasta la fecha [*sic*] no se ha aprobado el reglamento que daría funcionalidad a dicha ley. [...] los avances que inauguraba la Ley en la maduración de las relaciones entre gobierno y osc y la consiguiente corresponsabilidad se han visto congelados. La relación entonces se ha limitado fundamentalmente a los proyectos de coinversión entre gobierno local y organizaciones civiles.”²⁸

La sociedad civil

313. La sociedad civil, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, puede entenderse como la relación asociativa que las personas, al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo, entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. Sus actividades no tienen fines de lucro, como sería el caso del sector privado, ni de gobierno, pues ello corresponde al sector público o estatal. En el mundo de la sociedad civil encontramos distintas formas de organización. Destacan las organizaciones populares, organizaciones de profesionistas, confesionales (religiosas), deportivas o académicas, los movimientos sociales, las redes de activistas y las organizaciones de la sociedad civil.

314. En México las osc, se clasifican en: Asociación Civil (AC), Institución de Asistencia Privada (IAP), Institución de Beneficencia Privada (IBP), Asociación de Beneficencia Privada (ABP) y Sociedad Civil (SC). Una Asociación Civil y una Sociedad Civil se definen como un conjunto de personas asociadas de manera voluntaria para realizar un objetivo común, de servicio a terceros, que debe ser legal y sin fines de lucro; están reguladas por el Código Civil de cada estado. Las IAP y las IBP son asociaciones de carácter permanente y sin fines de lucro, cuyo objetivo es la realización de obras de beneficencia o asistencia y son reguladas por las Juntas de Asistencia Privada.²⁹ Lo mismo sucede con las ABP que tienen un organismo regulador desconcentrado.

315. En todo el país, de acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, hasta principios de septiembre de 2007 estaban registradas en el ámbito federal 5 730 asociaciones civiles, 452 IAP, 21 IBP, 37 ABP y 157 sociedades civiles. La mayor parte de ellas se ubican en el Distrito Federal, Oaxaca, Coahuila, Baja California y Michoacán.³⁰

316. Las organizaciones civiles ubicadas en el Distrito Federal tienen como marco legal para sus actividades la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (2000). No existe un registro único de todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Distrito Federal. Más aún, aunque una buena parte de ellas tengan su domicilio en el Distrito Federal, muchas trabajan temáticas nacionales y no se enfocan a las problemáticas particulares de esta ciudad. Las organizaciones civiles de derechos humanos registradas como tales son pocas, sin embargo un gran número de organizaciones civiles realizan trabajo a favor de alguno o varios derechos humanos y de grupos de población discriminados o cuyos derechos humanos son violados.

317. La CDHDF cuenta con un directorio de 183 organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo incide en derechos humanos. De acuerdo a este directorio podemos clasificar las organizaciones en aquéllas que trabajan por grupo de población, las que trabajan un derecho en particular y las de derechos humanos en general.³¹

318. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en su Registro de Organizaciones Civiles había hasta marzo de 2007, 429 organizaciones civiles que trabajan en el Distrito Federal.³² De éstas, cabe señalar que aunque no están registradas como organizaciones de derechos humanos, de forma directa o indirecta pueden incidir en la defensa o promoción de éstos. Esta misma dirección tiene registradas las 512 IAP que atienden a grupos de la población como infancia, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos y otros.³³

319. El propósito de muchas de las OSC que trabajan en el Distrito Federal es la “reivindicación de la integralidad de los derechos de la persona humana”, por ello desde el ámbito privado se ocupan de los asuntos públicos. Asimismo, se encargan de otras múltiples tareas a partir de pequeños grupos, ya sean territoriales, temáticos o sectoriales. En esa variedad y multiplicidad estriba la universalidad y fortaleza de las organizaciones.

320. Su aporte a la vida pública no se hace a través de la representación sino de la articulación de múltiples actores sociales y de la creación de consensos en la sociedad, así como de respuesta efectiva a sus necesidades más sentidas.³⁴ Las OSC además “consideramos que hoy nuestro aporte fundamental a la democracia está en la promoción de su dimensión participativa, lo cual implica ciertamente el ejercicio del sufragio pero que no se reduce a él, sino que tiene que ver con la participación en las distintas fases de las políticas públicas”.³⁵

321. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal enfrentan, como en todo el país, problemas relacionados con la autosuficiencia financiera y la escasez de fondos de financiadoras extranjeras. La diversidad de temáticas que abordan hace complicada su articulación. Además, el número generalmente pequeño de miembros de cada organización y la multiplicidad de tareas a realizar, inciden en la capacidad de muchas organizaciones para poder vincularse a varios procesos, pues éstos absorben recursos de todo tipo, muy limitados entre las OSC.

322. Por último, es posible suponer que el hecho de que el gobierno del Distrito Federal sea de izquierda, a partir de 1997, y ello represente ideológicamente un mayor compromiso hacia los derechos humanos, llevó a que distintas organizaciones enfocaran sus esfuerzos a impulsar agendas sociales en otras entidades del país, o que implicó un abandono del trabajo que en esta materia debe realizarse en el Distrito Federal. De esta necesidad dan cuenta las conclusiones del presente *Diagnóstico*.

Instituciones académicas

323. A diferencia de los órganos gubernativos, las instituciones académicas no legislan, no emiten decisiones vinculantes, ni programas de gobierno, ni elaboran resoluciones jurisdiccionales. En cambio, sí generan conocimiento a través de análisis sistemáticos de la realidad, con los que se puede intentar influir en la toma de decisiones gubernamentales. Es en este espacio en el que las y los académicos, y las instituciones de docencia e investigación pueden contribuir a diagnosticar la situación de los derechos humanos de una sociedad, y aportar propuestas para su mejora. La agenda académica contribuye a la formulación de la agenda social y, por ende, de la agenda pública.

324. El Distrito Federal es la entidad con la mayor oferta de educación superior y la mayor productora de investigación en el país.³⁶ Sin embargo, a partir del proceso de elaboración del presente *Diagnóstico*, se pudieron identificar algunas limitantes de la agenda académica y de su relación con los estudios de derechos humanos en la entidad:

- Las instituciones académicas todavía no alcanzan a desarrollar un enfoque directo sobre la problemática de los derechos humanos en el ámbito local.
- Los trabajos más conocidos o reputados sobre las distintas temáticas en el Distrito Federal tienen un enfoque más demográfico, sociológico, económico o político que de perspectiva de derechos humanos.
- Aquellos estudios que sí tienen una perspectiva de derechos humanos suelen utilizar como delimitación territorial al país y en muy pocas ocasiones se plantean como unidad de análisis las entidades federativas.³⁷
- No existen incentivos de los órganos de gobierno que promuevan la investigación en esta materia en la ciudad de manera sistemática, interdisciplinaria e integral.

325. No obstante ello, las experiencias de docencia y la investigación existente son una valiosa fuente de información que no debe ser soslayada. Sin la intención de hacer una lista exhaustiva, vale la pena mencionar algunos programas dedicados al Distrito Federal, aun cuando no siempre utilizan la perspectiva de derechos humanos como marco teórico o metodológico.

326. Es importante mencionar el surgimiento y función de consulta-monitoreo del Observatorio de la Ciudad de México. En ese observatorio intervienen algunas de las principales instituciones de investigación como son: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Colegio de México (Colmex) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),³⁸ pese a que el proyecto ha sido fuertemente impulsado desde el Gobierno del Distrito Federal y no es un espacio únicamente académico. Puede, sin embargo, ser un buen ejemplo de las sinergias que pueden formularse entre la academia y el gobierno.

327. Destacan también los trabajos realizados por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC),³⁹ por el Programa Universitario de Estudios sobre Género (PUEG),⁴⁰ ambos coordinados por la Universidad Nacional Autónoma de México.

328. Por su parte, El Colegio de México ha desarrollado conocimiento sobre el Distrito Federal en su división de Estudios Urbanos y Municipales, y ha hecho importantes contribuciones para la medición de la pobreza y la marginación. En materia de justicia penal y sistema penitenciario se deben subrayar los trabajos aportados por académicos del CIDE y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) así como el conocimiento generado por el Barómetro de Justicia que promueve el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

329. En cuanto a la docencia, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad Iberoamericana (UIA), y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, han desarrollado diversas opciones de formación en posgrado en derechos humanos. La UIA y la UACM, cuentan además con importantes programas universitarios de derechos humanos que realizan actividades dirigidas a la comunidad universitaria y a la sociedad en su conjunto. La UACM ha creado recientemente el Centro de Estudios sobre la Ciudad y el Programa de Educación Superior en los Reclusorios del Distrito Federal.

330. Por su parte, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, junto con la UNESCO, la Secretaría de Educación Pública del GDF y otras instituciones, promueven una iniciativa de Ley de Educación en Derechos Humanos en el Distrito Federal.

331. Como balance general de las instituciones académicas en torno a la construcción de conocimiento aplicable a las problemáticas específicas del Distrito Federal con perspectiva de derechos humanos, cabe señalar que hay valiosos aportes en el estudio de muchos problemas en el Distrito Federal, pero la construcción de este tipo de conocimiento no es una de las principales preocupaciones en la agenda académica.

Notas

¹ John Rawls, *El liberalismo político*, traducción de Antoni Domènech, Barcelona, Crítica, 1996, p. 267.

² Para Ferreres Comella, las instituciones públicas pueden ser consideradas democráticas atendiendo a dos sentidos diversos: “Una institución puede ser democrática porque su estructura se ajusta a las exigencias democráticas (primer sentido), o porque la norma que la creó fue aprobada democráticamente (segundo sentido)”. Víctor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 47 y ss.

³ El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero y segundo, dispone lo siguiente: Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

⁴ B. Nacif, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (colección Cuadernos de Trabajo, núm. 116), 2001.

⁵ Véase *Reglamento interno de las comisiones de la Asamblea Legislativa*.

⁶ A. Lujambio et al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder: una perspectiva histórica y comparada*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 95.

⁷ Fundar ha realizado estudios y monitoreos al Poder Legislativo local desde 2006. Parte de los argumentos aquí vertidos son resultado de los hallazgos obtenidos. Los documentos están disponibles en línea. R. Córdova, *La IV Legislatura de la ALDF: déficit en transparencia y derechos humanos*, Documento de trabajo, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, A.C., marzo de 2007, México, <[http://www.fundar.org.mx/boletines2006/PDistrito Federal/Diagnostico%20ALDF%20VF.pdf](http://www.fundar.org.mx/boletines2006/PDistrito%20Federal/Diagnostico%20ALDF%20VF.pdf)>. N. Loeza, *El trabajo de la III Legislatura*.

- Una evaluación de la Comisión de Derechos Humanos*. México, Fundar, Centro de Análisis en Investigación A.C. septiembre 2006, p. 10, <<http://www.fundar.org.mx/PDF/Diagnóstico%20ALDF%20version%20final%2018%2012%2006%20AA.pdf>>.
- ⁸ Para una descripción más detallada del proceso legislativo en la Asamblea, véase R. Córdova, *La IV Legislatura de la ALDF: déficit en transparencia y derechos humanos*, Documento de trabajo, *op. cit.*
- ⁹ En síntesis, en iniciativas de leyes sólo se dictaminó la Ley de Sociedades de Convivencia. Quedaron en suspenso dos dictámenes sobre propuestas para modificar la Ley de Sociedades de Convivencia y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Hubo pláticas sobre los talleres a organizar en materia de derechos humanos y se atendieron dos puntos de acuerdo sobre pronunciamientos que la ALDF habría de hacer, pero que no estaban relacionados directamente con un tema de derechos humanos que tuviera que ver con los ciudadanos del Distrito Federal. Información obtenida de la página de la ALDF, <www.asambleadf.gob.mx>.
- ¹⁰ Estas atribuciones las prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 23, fracción XIV, para el caso de la Secretaría de Gobierno; y en su artículo 35, fracción IX, para el caso de la Consejería Jurídica.
- ¹¹ Artículo 51: “Los juzgados penales ejercerán las competencia y atribuciones que les confieran las leyes”.
- ¹² Véase el capítulo 24.
- ¹³ La Convención Americana de Derechos Humanos también protege las garantías judiciales en su artículo 8°.
- ¹⁴ Artículo 2° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁵ Cfr. página del Tribunal Electoral del Distrito Federal, <<http://www.tedf.org.mx/>> (visitada el 9 de noviembre de 2007).
- ¹⁶ En línea: <<http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=>>> (se accedió a la página el 9 de noviembre de 2007).
- ¹⁷ Cfr. página del Tribunal Electoral del Distrito Federal, <<http://www.tedf.org.mx/>> (visitada el 9 de noviembre de 2007).
- ¹⁸ Véase el capítulo 19.
- ¹⁹ Véase <<http://www.juntalocal.DistritoFederal.gob.mx/funciones.html>>.
- ²⁰ Información aportada oficialmente al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.
- ²¹ Información retomada de la página <<http://www.tcaDistritoFederal.gob.mx>>.
- ²² Cfr. Arturo Páramo, “Obtienen delegados más control” en *Reforma*, México, 21 de enero de 2001, p. 4-B.
- ²³ Leyes del Distrito Federal <www.asambleadf.gob.mx>.
- ²⁴ Rafael Reygadas, “Surgimiento de las organizaciones civiles en México y su papel en la transición hacia la democracia”, <www.enlace.df.gob.mx/temas/rafael-reygadas.html>.
- ²⁵ *Ibidem*.
- ²⁶ Sergio Aguayo y Luz Paula Parra, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, AMDH, 1997.
- ²⁷ Rafael Reygadas, *op. cit.*
- ²⁸ *Ibidem*. Es necesario destacar que ya fue emitido el reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal.
- ²⁹ Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi en <www.cemefi.org>.
- ³⁰ Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), <www.sedesol.gob.mx>.
- ³¹ Véase <www.cdhdof.org.mx>.
- ³² Registro de Organizaciones Civiles, Dirección de Equidad y Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, <www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd_asociaciones/org/registro.pdf> (consulta del 5 de octubre de 2007)
- ³³ Registro de Organizaciones Civiles, Relación de Instituciones de Asistencia Pública, Dirección de Equidad y Desarrollo Social-Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, <www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd_asociaciones/org/iap_2006.pdf> (consulta del 5 de septiembre de 2007).
- ³⁴ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos con los candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México, 2006. Publicación apoyada por Indesol, p. 17.
- ³⁵ *Ibidem*.
- ³⁶ Véase parte II, capítulo 5, el apartado 5.2, así como parte III, el capítulo 13: Derecho a la educación.
- ³⁷ Con esto no se pretende decir que no exista ningún trabajo con perspectiva de derechos humanos que utilice como unidad de análisis al Distrito Federal, o que ninguno de los existentes sea relevante. Lo único que se afirma es que no hay una tendencia en este sentido.
- ³⁸ En el Observatorio se promueve el diseño de indicadores para medir las políticas públicas del Distrito Federal y recientemente desde este espacio se promovió la llamada Consulta Verde.
- ³⁹ El PUEC realiza estudios para medir el impacto real de políticas y programas de responsabilidad urbana regional, la elaboración de sistemas de información geográfica, análisis de política hidráulica, política pública de coordinación metropolitana, etc. Ha promovido la publicación de libros como: *La participación en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo y Gestión del agua en el Distrito Federal: retos y propuestas*.
- ⁴⁰ Funcionando desde 1992, el PUEG tiene como función esencial establecer estudios sobre perspectiva de género y un enfoque multidisciplinario del tema con diversas instituciones.

Capítulo 8. Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos

332. El análisis presupuestario constituye hoy en día una de las herramientas más efectivas con las que cuenta la ciudadanía para evaluar la asignación de recursos financieros que hacen las instancias públicas.¹ Con el análisis presupuestario pueden conocerse los recursos y estrategias de las políticas públicas, evaluar la coincidencia entre el discurso de los gobernantes, los planes de desarrollo, las prioridades del Estado y si estas prioridades responden efectivamente a las necesidades y demandas de la sociedad.²

333. Este tipo de análisis permite conocer si el presupuesto está dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población y procurar su bienestar, garantizar el eficiente cumplimiento de las responsabilidades del Estado y si contiene la información suficiente y detallada que permita evaluar todos estos aspectos.

334. El análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos tiene como principal objetivo identificar cuáles han sido los esfuerzos del gobierno encaminados a la realización plena de estos derechos y si para el gobierno el respeto a los derechos humanos es una de sus prioridades principales. Si bien debe tenerse claro que el análisis presupuestario es una herramienta más, es muy importante; aunque por sí solo no puede evaluar el avance o retroceso en la realización de los derechos humanos, pues se requiere de información complementaria que ponga en contexto los números presupuestarios.

335. En el apartado 8.1, se presentarán los elementos principales del presupuesto con enfoque de derechos humanos, con el fin de tener un marco teórico mínimo para la comprensión del apartado 8.2, en donde se presentan los principales hallazgos en el ámbito presupuestario.

8.1 Presupuesto con enfoque de derechos humanos

336. El análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos tiene como etapas básicas las siguientes:

- En primer lugar, la identificación de los derechos humanos que, en este caso, no sólo se refieren a los civiles y políticos sino económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos por el Estado mexicano y por el derecho internacional.
- En segundo lugar, identificar los compromisos del Estado con estos derechos, reflejados en convenios y acuerdos internacionales así como normas, planes, programas y diagnósticos nacionales y locales. Derivado de lo anterior, se identifican las obligaciones de conducta del Estado y sus obligaciones de resultados.
- En tercer lugar, se identifican procesos, procedimientos, dependencias y actores clave que intervienen en el proceso presupuestario, así como el de la planeación, organización, instrumentación y evaluación de la política pública, analizando su impacto en el ejercicio de derechos.

- Finalmente, en cuarto lugar se elabora el análisis bajo ciertos principios básicos de máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no regresión, equidad y no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Todos estos lineamientos están reconocidos en pactos y acuerdos internacionales signados por el Estado mexicano y permiten evaluar las condiciones de la realización de los derechos humanos. El presupuesto tiene que ser equitativo y promover la igualdad entre las personas.

337. Es de esperar que la instrumentación y el resultado de este tipo de análisis influya en la toma de decisiones y forme parte de la definición de políticas, programas y acciones de gobierno. Estas políticas, en su conjunto, deben estar enfocadas hacia la plena realización de los derechos humanos, a partir de la identificación de las acciones del Estado encaminadas a su protección, promoción y cumplimiento.

338. Cuando se habla de enfoque de los derechos humanos, estamos hablando de incorporar en el diseño de las políticas públicas y en la asignación de recursos para realizarlos,³ los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

339. Según un documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, pero propone algunos lineamientos esenciales:⁴

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos y la de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda labor de cooperación y programación de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
- Debe tener como argumento intrínseco el reconocimiento de que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico, y
- El argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano y de régimen democrático.⁵

340. Tradicionalmente los derechos humanos sólo se han considerado como un tema de discurso por parte del gobierno, más que de asignación de recursos financieros. Por ello, el análisis presupuestario con perspectiva de derechos humanos busca dar seguimiento a aquellas obligaciones que requieren de las acciones concretas del gobierno y que se reflejan en asignaciones presupuestarias.⁶

341. En ese sentido, el proceso se basa en la identificación de: *a)* políticas, programas, acciones de gobierno, su asignación de recursos y priorización; *b)* los sujetos responsables de la ejecución de tales recursos; *c)* los resultados intencionados y no intencionados de la política pública y, específicamente, de las decisiones en la asignación de recursos en el avance de la realización de derechos humanos.

Lo anterior incluye el impacto de la asignación y ejercicio de los recursos en los sujetos beneficiados (o perjudicados) por la intervención gubernamental y en la población en general (de acuerdo a las necesidades de la mayoría, pero también asegurando el cumplimiento de los derechos de las minorías y grupos vulnerables).

342. En función de estos aspectos, el análisis presupuestario, basado en el enfoque de derechos humanos también incluye la evaluación de la transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas, para saber si su elaboración y ejercicio presupuestal se rigen por los principios de no discriminación y de participación, que en su conjunto configuran una serie de principios para este tipo de análisis. Tales principios son:

343. *Máximo uso de recursos disponibles*, significa que el Estado debe realizar todo el esfuerzo que sea necesario para cumplir las metas planteadas con carácter prioritario en derechos humanos con todos los recursos que tenga a su alcance.⁷ En el análisis presupuestario, los recursos que se revisan son los monetarios y se le da seguimiento a este principio porque el argumento de la “insuficiencia” de recursos, no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos. Adicionalmente, este principio pone bajo la lupa la priorización de las decisiones de política pública e implica el análisis del uso de los recursos, no sólo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos sino de toda la administración pública. Esto permite identificar, por ejemplo, si en materia presupuestaria se asignan recursos de manera desproporcionada entre la compra de vehículos para funcionarios y la compra de medicamentos, rubro clave para el avance en la realización del derecho a la salud. Hasta el momento este principio se ha aplicado para los derechos económicos, sociales culturales y ambientales (DESCA). No se ha llegado a un consenso internacional; sin embargo, también tendría que ser aplicable a los demás derechos.

344. *Realización progresiva*,⁸ que establece para el Estado la obligación de mejorar la asignación presupuestaria para determinada necesidad o grupo social. Este principio reconoce que no todos los derechos pueden ejercerse plenamente de inmediato (como el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano) pero impone la obligación al Estado para que, de manera progresiva y lo más rápidamente posible, se avance hacia la plena realización de los derechos y que las asignaciones presupuestarias sigan esta lógica. Este principio no implica que hay derechos que sí deben ser cumplidos de inmediato, como el derecho a la salud o a la alimentación.

345. Este principio se relaciona con el de *no regresión*⁹ que implica que una vez conseguido el avance en un derecho no hay retrocesos. Por ejemplo, ya que se ha logrado el acceso universal a la educación, deben garantizarse los recursos necesarios y suficientes para que este derecho se siga ejerciendo con plenitud y, más aún, mejore en su calidad. Además, para monitorear este principio son útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, por lo que debe existir información presupuestaria efectivamente comparable y disponible para varios años, semestres e incluso trimestres.

346. *No discriminación e igualdad*,¹⁰ es un principio que tiene dos dimensiones complementarias: por un lado busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados a programas específicos con el fin de avanzar hacia la equidad y la no discriminación en la sociedad, lo cual es conocido como “acciones afirmativas”. Por otro lado, busca identificar dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno, si sus recursos han sido asignados con criterios de equidad y, además, si en el ejercicio de los recursos se ha promovido la desigualdad o la discriminación y, corregir tal situación.

347. Un ejemplo de la primera dimensión son las asignaciones presupuestarias a programas que promuevan la igualdad de género. Un ejemplo de la segunda dimensión es identificar si los beneficios de cierta acción de gobierno benefician sistemáticamente a más a hombres que mujeres, como es la falta de dotación de agua potable y su entrega por tandeo. Otro ejemplo es la comparación de asignaciones presupuestarias per cápita entre las diferentes demarcaciones territoriales, como son las delegaciones y subdelegaciones. En este caso se deben identificar sus diferencias y si éstas son motivadas por condiciones socioeconómicas o políticas, como ocurre en el caso de una delegación con menor índice de rezago que sistemáticamente reciba más recursos per cápita para hacer efectivo el derecho al agua, que una delegación con mayor índice de rezago.

348. *Transparencia*, implica que durante todo el proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización) exista información disponible que permita evaluar la asignación y ejercicio de los recursos bajo todos los principios y consideraciones antes señaladas, y lo más desagregado posible. Que la información sea clara, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan un genuino análisis por parte de una gran diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diferentes necesidades de información presupuestaria. La transparencia debe estar presente en todos los niveles de gobierno sin esperar a que los ciudadanos soliciten la información.

349. A su vez, la *rendición de cuentas* implica también que el Estado ofrezca explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones presupuestarias durante todo el proceso. Si no existen estas condiciones,¹¹ es prácticamente imposible hacer un análisis de presupuestos con perspectiva de derechos humanos.

350. *Participación ciudadana*,¹² implica que en el proceso se ofrezca la oportunidad para que todos los ciudadanos interesados puedan tomar parte en las decisiones presupuestarias y recoger de la manera más amplia posible, las propuestas e inquietudes de los diversos grupos de la sociedad. Es común que se aduzcan diferentes razones para limitar la participación, como son los riesgos de generar procesos “caóticos”, que dejen la puerta abierta a “intereses contrarios al interés general”, la falta de “discusiones informadas”, etcétera.

351. Al respecto hay que tomar en consideración algunos aspectos:

- Primero, para que la participación tenga lugar, deben reducirse las asimetrías de información: mientras más técnico es el lenguaje, menor es el número de personas que lo entiendan, menor el acceso a la información y más cerrado será el proceso.
- Segundo, deben reconocerse las diferentes necesidades de información y los diferentes grados y ámbitos de influencia que los sectores de la sociedad solicitan.
- Tercero, que la participación no se reduce a consultas esporádicas que están diseñadas más para legitimar decisiones ya tomadas que para recibir y utilizar la retroalimentación de la sociedad.
- Cuarto, y más importante, que un proceso participativo lleva a mejores propuestas, a reflejar con mayor fidelidad las necesidades de la gente, puede hacerla corresponsable de la toma de decisiones y puede promover una mayor eficiencia del gasto.

Es relevante diferenciar la participación en el presupuesto, la cual es una cualidad democrática, de los Presupuestos Participativos que son una herramienta metodológica que ha sido empleada por algunos gobiernos locales, particularmente en Brasil.¹³

352. *Vinculación con la política pública.* Este no es un principio que provenga de la normatividad internacional en derechos humanos; sin embargo, es importante destacar que toda asignación presupuestaria debe ser coherente con todo el proceso de la política pública en materia de derechos humanos. Adicionalmente, los presupuestos deben establecer una relación directa entre objetivos públicos del gobierno y el gasto. Para ello, es conveniente establecer el presupuesto de forma exhaustiva, desarrollando datos sobre proyecciones a mediano y largo plazo, contemplando estimaciones y variantes económicas. Esa presentación exhaustiva significa, incluso, cambiar la forma de presentación clásica del presupuesto y buscar la revisión de informes mensuales, semestrales, anuales y hasta especiales en los niveles más desagregados, como son las unidades responsables, delegaciones y subdelegaciones.¹⁴

8.2 Principales hallazgos en el ámbito presupuestario

353. Con el propósito de identificar si el presupuesto del GDF tiene una perspectiva de derechos humanos y considerando este marco de referencia, el Comité Coordinador solicitó información a la Secretaría de Finanzas (SF) a partir de los derechos contenidos en la parte II de este *Diagnóstico*, el Núcleo Seguridad humana. En respuesta, la SF envió información del presupuesto original, el presupuesto modificado y el ejercido de 2005 a 2007, detallado al nivel administrativo de las secretarías, los organismos descentralizados y las delegaciones ejecutoras del gasto.

354. Asimismo, el personal de la SF entregó la información dividida en siete derechos: al agua, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, a la vivienda, al trabajo, derecho de las personas privadas de su libertad, así como sobre la prestación de servicios públicos, necesarios para la realización de una gran cantidad de derechos. A manera ilustrativa se presenta en el siguiente cuadro, sólo la agrupación que se hizo por programa y el derecho al que se refiere:

Cuadro 8.1 Programas del GDF y derechos a los que se refieren

| Núm. | Programa | Derecho al que se refiere (agrupados por la SF) |
|------|--|---|
| 9 | Readaptación Social | De las personas privadas de su libertad |
| 13 | Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte | Educación |
| 15 | Servicios de Salud | Salud |
| 18 | Fomento del Empleo y la Productividad | Trabajo |
| 22 | Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización | Servicios públicos |
| 23 | Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos | Vivienda |
| 24 | Agua Potable | Agua |
| 25 | Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras | Medio ambiente sano |
| 26 | Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales | Medio ambiente sano |
| 27 | Regulación del Transporte Urbano | Servicios públicos |

355. Lamentablemente, esta información no fue útil para realizar una evaluación de los derechos humanos en materia presupuestaria. En primer lugar, la información presupuestaria del GDF no in-

cluye información relacionada con los grupos de población a los que está dirigido el gasto (no sólo desde el punto de vista programático, caracterizado por promover acciones afirmativas). Esta falta de detalle no permite conocer el impacto diferenciado del gasto en los distintos grupos de población identificados por género, edad, condición socioeconómica, etnicidad, preferencia sexual, condición migratoria, vulnerabilidad. Por lo tanto, impide conocer si el presupuesto se ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación.

356. En segundo lugar, la información presupuestaria del GDF tiene una estructura funcional limitada que impide identificar realmente el avance en cada derecho. Por ejemplo, en materia de derecho al trabajo, existe el programa núm. 18: Fomento del Empleo y la Productividad; sin embargo, los recursos destinados a este programa no consideran el presupuesto que ejerce la JLCA, la cual es fundamental para garantizar una dimensión del derecho al trabajo, ya que a su vez está catalogado como parte del programa núm. 1: Transferencias a Órganos Autónomos. Es cierto que no es posible considerar todo el presupuesto de la JLCA como parte del derecho al trabajo, ya que podría realizar actividades de modernización administrativa que no corresponden al ejercicio de un derecho sino al mejoramiento de la burocracia.

357. Lo mismo ocurre con la UACM, cuyo presupuesto no está bajo el Programa de Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte, sino en el de Transferencias a Órganos Autónomos. Algo similar podría decirse del gasto de la ALDF, instancia clave para generar mecanismos de protección de derechos humanos, cuyo presupuesto no está organizado para conocer cuántos recursos se dedican a generar la normatividad de cada uno de los derechos a partir de diagnósticos sólidos y procesos participativos.

358. En tercer lugar, en la información presupuestaria del GDF no se proporcionan datos por parte de las instancias responsables, que permitan diferenciar entre los recursos destinados a las actividades sustantivas relacionadas con los derechos revisados (su protección, promoción y cumplimiento) y los recursos destinados a actividades netamente administrativas. Tampoco se cuenta con información presupuestaria que asocie los programas de gobierno articulados en estos derechos, sus actividades institucionales y las unidades responsables de su ejecución (incluso las direcciones generales o coordinaciones, no sólo secretarías). Tales datos no existen para el año en curso ni para años anteriores. Además, con los datos recibidos se identificaron aumentos presupuestales en determinados temas, sin que ello signifique necesariamente que el recurso se canalice a ese tema, y tampoco que se esté incrementando para derechos específicos. Todo esto impide conocer prioridades, destino del gasto y si en verdad se está cumpliendo el principio de máximo uso de recursos.

359. De forma adicional, contrariamente a lo ocurrido con la SF, otras dependencias no ofrecen a la ciudadanía la información relativa al ejercicio de los recursos respecto de los derechos revisados. A través de los pases de lista¹⁵ el Comité Coordinador pidió información sobre los recursos ejercidos a la mayoría de las dependencias del GDF, pero no proporcionaron cifras concretas del gasto real ejercido y sólo se limitaron a decir que “el presupuesto no es suficiente”. Esto impide una valoración real de las condiciones presupuestarias para cada derecho y las diferencias entre lo aprobado por los asambleístas y lo ejercido por las dependencias, así como los ejercicios y subejercicios correspondientes.

360. Igualmente, no se cuenta con información detallada de las delegaciones. Para completar la información proporcionada por la SF, el Comité Coordinador solicitó a los representantes o enlaces

de las delegaciones, información del presupuesto en su demarcación así como su Programa de Operación Anual (POA). La respuesta fue muy escasa, pues de 16 delegaciones sólo cinco enviaron parte de la información solicitada, pero no la presupuestaria. No hay información presupuestaria disponible (incluso en Internet) con la calidad que permita una evaluación mínima del gasto ejercido en relación con los derechos analizados.

361. En cuanto a este último punto, en la información presupuestaria del GDF la información del gasto no está desagregada territorialmente ni por delegaciones, subdelegaciones o incluso colonias y barrios. Si bien está identificado lo que ejecuta cada delegación política por programas, como entidad administrativa, no se sabe lo que se ejerce en cada delegación, tanto por instancias delegacionales como por las entidades del DF.

362. Por ejemplo, para el derecho al agua en 2007 sólo 12% del presupuesto es ejercido directamente por las delegaciones y 88% por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM). A pesar de ello, la información del SACM no está desagregada por delegaciones y, por lo tanto, desde el presupuesto no se conoce cuántos recursos se ejercen por delegación para garantizar el derecho al agua. Esta falta de información impide conocer si el presupuesto se ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación entre las diferentes regiones de la ciudad.¹⁶ Además, esto es una barrera a la participación, pues de esta manera los ciudadanos no conocen cuánto presupuesto es asignado y ejercido en su colonia y barrio para cada uno de los derechos y, por lo tanto, no tienen información para opinar sobre lo que deberían ser las prioridades del gasto en su comunidad.

363. Por último, la información detallada que aquí se ha señalado, no se encuentra para este año ni anteriores. Es fundamental contar con series de corto, mediano y largo plazo para identificar avances y retrocesos en aspectos como la realización progresiva y no regresión de los derechos humanos o la identificación del máximo uso de recursos a partir de un análisis de ejercicios y subejercicios en el tiempo. Además, conocer las asignaciones a lo largo del tiempo, con el grado de detalle ya señalado, permitiría, entre otras cosas, identificar la consistencia en las asignaciones presupuestarias, las razones por las cuales ciertos programas o políticas se han consolidado o no han podido hacerlo, así como relacionar las variaciones con ciclos económicos, decisiones de política pública o con ciclos electorales.

364. De esta manera, con la información que se puso a disposición del Comité Coordinador no es posible realizar un análisis presupuestario a fondo, situación que es preocupante ya que hace muy difícil el monitoreo del avance en la realización de los derechos humanos desde la perspectiva presupuestaria.

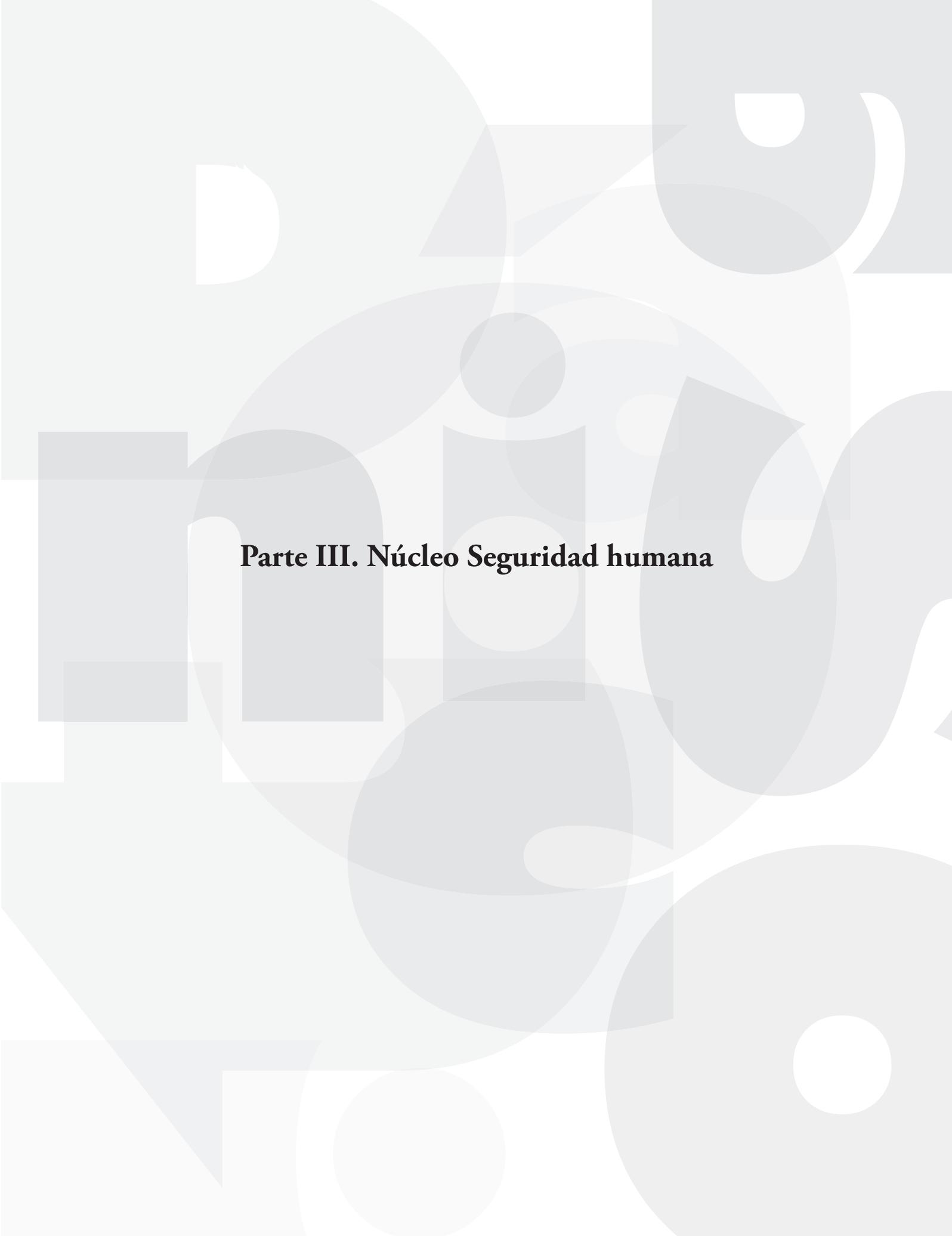
365. Se requiere entonces seguir un proceso para identificar la información que tiene disponible el gobierno e igualmente precisar las necesidades de información para hacer un diagnóstico del presupuesto con enfoque de derechos humanos. Es necesario homogenizar las estructuras presupuestarias, programáticas y contables, alinearlas y hacerlas comparables a los requerimientos de información para poder evaluar el avance de los derechos humanos. Es necesario que los clasificadores del gasto incluyan la posibilidad de recabar información para cada uno de los derechos; tipo de población a la que impactan las asignaciones; unidad territorial, y aquéllos establecidos por la legislación federal.

366. También se requiere hacer esfuerzos por clasificar y publicar la información de años atrás y que sea consistente y comparable durante todos los documentos elaborados en el proceso presupues-

tario. Que haya esfuerzos adicionales para identificar en el presupuesto cuál es el costo estimado para garantizar plenamente un derecho y cuál es el grado de avance presupuestario al respecto. Ello permitiría identificar mejor las prioridades del gasto, y trabajar hacia el cumplimiento de las obligaciones del estado en materia de derechos humanos desde un nuevo paradigma a nivel del diseño, ejecución y evaluación de las políticas y los presupuestos públicos.

Notas

- ¹ Isaac Shapiro, (ed.) *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*, Washington, Proyecto Internacional del Presupuesto, 2002, pp. 61-63.
- ² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2006, pp. 9-10.
- ³ *Informe de México al Comité de los derechos económicos, sociales y culturales*, (DESC), *medidas adoptadas en el periodo 1997-2004*, México, SRE-Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, pp. 6-10.
- ⁴ Véase el anexo C, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- ⁵ OACNUDH, *Preguntas...*, *op. cit.*, pp. 12-15.
- ⁶ Jim Shultz, *Promesas que cumplir. El presupuesto como herramienta para procurar los DESC*. México, Bolivia, Centro para la Democracia de Cochabamba/Fundar, 2002, pp. 19-20.
- ⁷ *Cfr.* OACNUDH, Parte II artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Véase también Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (Quinto periodo de sesiones, 1990), párrafo 13.
- ⁸ Artículo 2, párrafo 1 del PIDESC Véase también Observación general 3, párrafo 9.
- ⁹ Observación general 3. Párrafo 11. Véase también: Consejo Económico y Social, “Gestión económica mundial y autonomía normativa nacional en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”, E/C.12/2001/6 12 de marzo de 2001, núm. 8.
- ¹⁰ Artículo 2, párrafo 2 del PIDESC. Véase también: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Para mayor información véase el capítulo 18.
- ¹¹ Véase la Declaración del Milenio (Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2000). Sección V Núm. 25.
- ¹² Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también: Artículo 8, Párrafo 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. También, Declaración del Milenio, Sección V, núm. 25.
- ¹³ Esta participación se canaliza en diversos gobiernos locales de Brasil, Perú y Uruguay, por medio de los presupuestos participativos que implican:
 - a) Participación abierta de todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
 - b) Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y
 - c) Disposición de recursos para inversión de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, reconociendo también las limitaciones financieras).
 Aunque esto no forma parte de un trabajo directo de análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos, el presupuesto participativo es una propuesta que refleja la experiencia de más de 250 ciudades en Brasil y América Latina, lo cual lleva a la necesidad de incluirlo como una potencial herramienta para la elaboración de presupuestos con enfoque en derechos. *Cfr.* Ernesto Ganuza Fernández, “Poderes locales y procesos participativos: los presupuestos participativos (Córdoba)”, en Concha Lorenzana, *Tomamos la palabra, experiencias de la ciudadanía participativa*, Barcelona, Icaria, 2002, pp. 65-85.
- ¹⁴ Joachim Wehmer y Vinnie Yanyima, *El Parlamento, el presupuesto y el género*, Unifem/Instituto del Banco Mundial/Unión Interparlamentaria/PNUD (Manual para parlamentarios, núm. 6), 2005, pp. 111-115.
- ¹⁵ Véase la parte I, capítulo 4, apartado 4.3: Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
- ¹⁶ Véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.



Parte III. Núcleo Seguridad humana

Luis Octavio Silva Hoyos.



Miguel A. Salguero González.



Rafael Gaviria Santos.



CDHDF.

Capítulo 9. Seguridad humana: marco general

Podemos dejarnos arrastrar por el síndrome del miedo o podemos adoptar un enfoque radicalmente opuesto: un enfoque basado en la sostenibilidad y no en la seguridad.

Irene Khan, *La libertad frente al temor*¹

367. Como se estableció en la metodología, este *Diagnóstico* gira alrededor de tres núcleos problemáticos: 1) Seguridad humana, 2) Derechos humanos y democracia, y 3) Sistema de justicia. Se les consideró *núcleos* ya que en ellos confluyen diferentes temas y derechos; y *problemáticos* porque constituyen la base teórica y conceptual necesaria para realizar el ejercicio requerido en este *Diagnóstico*: confrontar las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado con su cumplimiento.

368. En el núcleo de Seguridad humana se engloban los temas de las libertades humanas y los derechos económicos, sociales y culturales. Dentro de dichos temas se encuentran los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, al trabajo, a la educación, a la salud y los derechos sexuales y reproductivos.

369. A continuación se establecen las bases teóricas necesarias para, después, en los capítulos específicos de cada derecho, hacer un ejercicio de confrontación de este marco teórico de obligaciones del Estado y su cumplimiento en el Distrito Federal. Esto con el fin de identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal, el goce efectivo y el ejercicio de los derechos vinculados a la seguridad humana.

9.1 Concepto de seguridad humana

370. La seguridad humana se define como la necesidad “de evitar amenazas tales como la enfermedad, el hambre, el desempleo, el crimen, el conflicto social, la represión política y los riesgos ambientales”.² Significa crear las condiciones necesarias para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca.

371. El temor y el riesgo son dos amenazas a la seguridad humana que no solamente están vinculadas con situaciones de conflicto social o armado. Existen, en el Distrito Federal, una serie de riesgos y temores para quienes lo habitan y transitan relacionados con la delincuencia, la pobreza, la enfermedad, la falta de oportunidades, la discriminación, la situación de la infraestructura urbana y otras dificultades inherentes a las características de una megalópolis.

372. La seguridad humana es un concepto que se ha ido construyendo y entrelazando con otros, como el de sustentabilidad, nivel de vida adecuado y desarrollo humano, sobre todo a partir de la caída del bloque socialista, a finales de los años ochenta, hecho histórico que ha replanteado los balances de poder internacionales, en el que las metas de paz y desarrollo ya no sólo implican factores militares y de crecimiento económico.³

373. Actualmente, frente a la complejidad de las relaciones internacionales vinculadas con la globalización y expresada en temas como la liberalización de las fronteras –liberalización que a menudo se aplica a las mercancías, pero no a las personas–, el desarrollo de las tecnologías de la información, el creciente grado de intercambio económico y cultural, la migración y la internacionalización del crimen, se hace cada vez más evidente que la protección y el desarrollo de las personas son factores fundamentales de la seguridad, y que no se garantizan mediante estrategias basadas solamente en la defensa de la soberanía nacional, la ley y el orden.⁴

374. La seguridad humana implica considerar, como sustento ético, la dignidad de la persona y, en su dimensión relacional, los derechos humanos. “La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas”.⁵

375. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el informe *Nuevas dimensiones de la seguridad humana* (1994),⁶ menciona cuatro características:

- I. La seguridad humana es una preocupación universal. Se refiere a todas las personas, tanto de países ricos como pobres.
- II. La seguridad humana tiene un carácter interdependiente. Cuando la seguridad de la población está amenazada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países se vean afectados. En el caso del Distrito Federal, la óptica de la seguridad humana permite considerar la interdependencia de los factores que amenazan la vida de todos los sectores sociales. Esto evitará enfoques reduccionistas de los problemas de la ciudad.
- III. Es más efectivo velar por la seguridad humana mediante la prevención temprana que con una intervención posterior. La seguridad implica ciertamente la respuesta ante el riesgo, pero, sobre todo, debe referirse a medidas para prevenirlo que incluyan la reducción de factores de vulnerabilidad.⁷
- IV. La seguridad humana está centrada en el ser humano; se preocupa por la forma en que las personas viven en una sociedad, la libertad con que eligen diversas opciones o derechos, el grado de acceso al mercado, a las oportunidades sociales y a una vida en conflicto o en paz. Implica que las personas tengan opciones y ejerzan sus derechos en forma segura y libre, y que puedan confiar en que las oportunidades que tienen hoy no desaparecerán.

376. A raíz de la reflexión en torno a la seguridad humana que inició con el informe de 1994 del PNUD, se creó, en 2001, una Comisión de Seguridad Humana (CSH) que estuvo presidida por la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, y por Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía 1998. El informe final de la CSH, *La seguridad humana, ahora*, fue presentado al entonces secretario general de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 2003.

377. Para la CSH, la seguridad humana significa:⁸

- Proteger las libertades fundamentales que constituyen la esencia de la vida.
- Proteger al ser humano contra situaciones y amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas).
- Utilizar procesos que se basen en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano.
- Crear sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, en conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

378. Partiendo de este concepto, la CSH se refiere a un mínimo bienestar social del que toda persona debiera gozar, empezando por los ingresos y los recursos imprescindibles, seguidos de la libertad de disfrutar de servicios básicos de salud, educación, vivienda, seguridad física y acceso a agua y aire no contaminados.⁹ Se trata, por lo tanto, de evitar las amenazas de todo tipo que acechan al ser humano, aspectos que se abordarán en el presente *Diagnóstico* de derechos humanos.

379. Para algunas personas, estas amenazas deben atenderse desde dos dimensiones fundamentales: por una parte está la protección ante amenazas crónicas, como el hambre, las enfermedades y la represión; y, por la otra, la protección frente a alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, sea en el hogar, el trabajo o la comunidad.¹⁰

380. Desde otra perspectiva, la seguridad humana engloba tres tipos de riesgos que deben atenderse: 1) Los relacionados con enfermedades, empobrecimiento, falta de ingresos o accidentes; 2) Los ambientales; y 3) Los vinculados a la vida cotidiana, principalmente los que se refieren a la obtención de servicios básicos.¹¹

9.2 Derecho a un nivel de vida adecuado

Definición

381. La seguridad humana se manifiesta en la posibilidad que deben tener las personas de vivir y desarrollarse digna y adecuadamente, de ahí su estrecha relación con el derecho a un nivel de vida adecuado consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.¹² El derecho a una vida digna fue reconocido por primera vez internacionalmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948¹³ e implica, de acuerdo con lo señalado en su artículo 25, que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, 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, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.¹⁴

382. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 11, también reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados” y agrega el derecho a la mejora continua de las condiciones de existencia.¹⁵

383. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de no establecer como tal el derecho a un nivel de vida adecuado, sí prevé en su artículo 4° algunos de los derechos básicos que lo conforman, como el derecho a una vivienda digna y decorosa, a la protección de la salud y del ambiente, la capacidad de las personas para decidir libre e informadamente en materia de reproducción y el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la de alimentación.

Obligaciones del Estado

384. Desde el punto de vista de la seguridad humana, el Estado debe diseñar sus políticas y legislar tomando en cuenta los riesgos y obstáculos que enfrentan las personas para acceder a una vida digna y para el pleno desarrollo de sus potencialidades. Las violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado y a otros derechos humanos generan círculos viciosos de inseguridad humana, por lo que garantizar a la población condiciones de seguridad es parte del cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, y especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).¹⁶

385. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ de las Naciones Unidas (Comité DESC) ha adoptado un conjunto de observaciones generales sobre los derechos contenidos en el Pacto con miras a interpretar su intención, significado y contenido.¹⁸

386. En cuanto a las observaciones relativas a los derechos específicos, se precisan –además de la fundamentación jurídica y el contenido normativo– las obligaciones del Estado relativas a cada derecho.¹⁹ De manera general, se pone énfasis en los tres tipos de obligaciones que impone el Pacto al Estado: las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir*.²⁰ A su vez, la obligación de *cumplir* entraña la de *facilitar*, *garantizar*²¹ y *promover*.

387. La obligación de *respetar* exige que el Estado se abstenga de obstaculizar directa o indirectamente el ejercicio de los derechos.

388. La obligación de *proteger* implica que el Estado adopte medidas para impedir que terceros (empresas, particulares, etc.) menoscaben, en modo alguno, el disfrute de los derechos.

389. La obligación de *cumplir* requiere que el Estado adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole con miras a lograr la plena realización de los derechos. La obligación de *facilitar* significa en particular que el Estado adopte medidas positivas que permitan y ayuden a las personas y a las comunidades a disfrutar sus derechos. También el Estado está obligado a garantizar un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo utilizando los recursos que hay a su disposición. La obligación de *promover* requiere que el Estado adopte medidas para que se difunda la información adecuada sobre los derechos.²²

390. De acuerdo con el PIDESC, “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.²³

391. Las obligaciones contraídas por el Estado en materia de DESC son tanto de conducta, que “exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico”,²⁴ como de resultado, que “requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa”.²⁵

392. Si bien el PIDESC establece la aplicación progresiva de los derechos en él enunciados y reconoce los obstáculos que representan los recursos disponibles limitados, el Estado tiene la obligación

concreta y constante de “avanzar lo más expedita y eficazmente posible”²⁶ hacia la plena realización de los derechos, y tiene una serie de obligaciones de efecto inmediato.²⁷

393. En particular, el Estado tiene el compromiso de “adoptar medidas” que sean “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.²⁸ De manera más precisa, “corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.²⁹

394. Otra obligación concreta y de carácter inmediato para el Estado en cumplimiento de los DESC es la de garantizar su ejercicio a todas las personas, sin discriminación alguna.³⁰ El Comité DESC ha señalado que “la igualdad sustantiva de hombres y mujeres no se logrará sólo con la promulgación de leyes o la adopción de principios que sean a primera vista indiferentes al género. Al aplicar el artículo 3º, el Estado debe tener en cuenta que las leyes, los principios y la práctica pueden dejar a un lado la desigualdad entre hombres y mujeres o incluso perpetuarla, si no toman en cuenta las desigualdades económicas, sociales y culturales existentes, en especial las que sufren las mujeres”.³¹

395. En ese sentido, para garantizar la igualdad sustantiva, no basta con que el Estado cuente con leyes sobre la igualdad entre hombres y mujeres. Debe tomar, “en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.³²

396. El Comité DESC señala expresamente que una de las medidas para cumplir con las obligaciones del Pacto en relación con los DESC de las mujeres, es integrar en los planes nacionales de acción a favor de los derechos humanos estrategias adecuadas para garantizar la igualdad de acceso de los hombres y las mujeres al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.³³

397. Siguiendo con la interpretación que hace el Comité DESC sobre estos derechos y el alcance que tienen, adquieren relevancia los derechos sexuales y reproductivos al establecer que “las barreras o vacíos jurídicos y la falta de sensibilización de funcionarios públicos en la atención a mujeres, es una clara violación del derecho a la educación y a la salud reproductiva”.³⁴

398. En lo que se refiere a la justiciabilidad de los DESC, las Directrices de Maastricht³⁵ establecen que toda persona o grupo víctima de una violación a los derechos económicos, sociales y culturales debería tener acceso a recursos legales eficaces y adecuados local, nacional e internacionalmente.

399. En términos de rendición de cuentas, los artículos 16 y 17 del PIDESC disponen que el Estado tiene la obligación de “presentar informes sobre las medidas que haya adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo” ante el Comité DESC y de manera periódica.

400. Como lo establece el artículo 133 constitucional, la Constitución y las leyes o los tratados son Ley Suprema de toda la Nación. En una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sobre este mismo artículo 133, al resolver un amparo promovido por el Sindicato Nacional de

Controladores Aéreos (amparo 1475/98), se establece que los tratados internacionales se encuentran debajo de la Constitución, pero por encima de todas las demás leyes y normas nacionales.³⁶ Esta tesis fue confirmada recientemente en la decisión adoptada por la SCJN el 13 de febrero de 2007.³⁷ Así, tanto las leyes secundarias como las estatales, incluidas las de Distrito Federal, deben adecuarse al derecho internacional de los derechos humanos.

9.3 Impactos de la política económica nacional en la seguridad humana

401. Tanto el establecimiento de las obligaciones estatales en torno a la seguridad humana, como la forma en que el Estado cumple con ellas han variado históricamente.

402. Antes de 1930 el concepto de seguridad humana era inexistente y el Estado se concentraba en la seguridad jurídico-policíaca. Luego de la crisis mundial de la década de los treinta, la mayoría de los países de Europa Occidental dejaron de lado la política económica capitalista basada en el liberalismo y se orientaron hacia el establecimiento de “Estados benefactores”, caracterizados en particular por la búsqueda del pleno empleo, el aumento en los salarios, la mejoría sistemática en las condiciones laborales, la ampliación de la prestación de servicios del Estado, una mayor regulación sobre el mercado y la búsqueda del crecimiento económico a partir del mercado interno en sistemas económicos cerrados.³⁸

403. Los ecos en América Latina se dieron en los llamados Estados populistas, por ejemplo con el cardenismo en México, el varguismo en Brasil o el peronismo en Argentina. En todos los casos, en el periodo 1940-1970 se observó un mejoramiento en la calidad de vida y un incremento de los derechos inherentes a la seguridad humana mediante la ampliación de la cobertura de los servicios públicos. Es en estas décadas cuando las obligaciones provenientes de estos derechos tuvieron mayor correlación con las políticas y lógicas estatales.³⁹

404. Después de la crisis de la década de los ochenta y con el advenimiento del neoliberalismo cambiaron las reglas que servían de fundamento al Estado social. Este cambio tuvo un importante impacto en las prioridades económico-estatales, la dimensión del Estado, la lógica de la prestación de servicios, la formación y distribución del excedente social y, por lo tanto, también en las condiciones necesarias para garantizar la seguridad humana.

405. Los efectos de la política comercial y de las demás políticas de ajuste estructural que se aplicaron desde entonces, siguiendo la receta del llamado “Consenso de Washington”,⁴⁰ repercutieron negativamente sobre amplios sectores de la población mexicana, acentuando el deterioro de sus condiciones de vida y afectando los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso con medidas legislativas regresivas y otras de política pública.

406. Desde el examen del *Segundo Informe Periódico de México* en 1993 (E/C.12/1993/16), el Comité DESC de las Naciones Unidas llamó la atención del Estado mexicano sobre problemas derivados de las políticas económicas. Asimismo, tras el examen del *Tercer Informe Periódico de México* en 1999, el Comité DESC recomendó al Estado mexicano:⁴¹

El Comité pide al Estado Parte que, al negociar con instituciones financieras internacionales y aplicar programas de ajuste estructural y políticas macroeconómicas que afecten al servicio de la deuda externa, la integración en la economía mundial de mercado libre, etc., tenga en cuenta sus consecuencias para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular de los grupos más vulnerables de la sociedad.⁴²

407. En los últimos años, diversos órganos y mecanismos especiales de las Naciones Unidas se han preocupado y ocupado cada vez más de analizar los impactos de la globalización económica en los derechos humanos. Por ejemplo:⁴³

- La Comisión de Derechos Humanos de la ONU –actualmente Consejo de Derechos Humanos– declaró en 2003 que la mundialización (o globalización) seguirá generando beneficios asimétricos (es decir, desiguales) entre los países, mientras que no se apege al marco de principios fundamentales de los derechos humanos, como la igualdad, la participación, la responsabilidad, la no discriminación, el respeto de la diversidad, la cooperación y la solidaridad internacionales.⁴⁴
- Por su parte, relatores especiales de derechos humanos de la ONU han expresado que la globalización llega a ser un obstáculo para la realización de los derechos humanos, especialmente de los económicos, sociales y culturales (DESC) cuando, por ejemplo, las reformas macroeconómicas y las políticas de liberalización (suprimir aranceles, impuestos para el comercio internacional), desregulación (dar facilidades legales y fiscales a las empresas para sus inversiones) y privatización, han restringido el ejercicio de políticas fiscales y monetarias dirigidas a objetivos sociales.⁴⁵

9.4 Implicaciones de la seguridad humana para las autoridades del Distrito Federal

408. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con todas las disposiciones legales aplicables, el Distrito Federal tiene competencia concurrente con la Federación en materia de ambiente,⁴⁶ salud,⁴⁷ educación,⁴⁸ vivienda⁴⁹ y trabajo y tiene competencia exclusiva en materia de servicios públicos, en particular en relación con el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.⁵⁰

409. La prestación de servicios públicos está prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto en el artículo 122⁵¹ referente al Distrito Federal, como en el artículo 115,⁵² relativo a los municipios. No obstante, estas disposiciones constitucionales no enumeran lo que son los servicios públicos o los combinan con otras “funciones públicas”.

410. Para remediar la falta de claridad en la nomenclatura, se estableció el concepto de servicio público en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 3º: “la actividad organizada que realice o concesione la administración pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

411. En el artículo 17 del Estatuto de Gobierno se reconoce que las y los habitantes del Distrito Federal tienen derecho a la prestación de los servicios públicos.⁵³ No obstante, este estatuto no define ni delimita lo que se considera como servicio público, limitándose, en su artículo 118, a enumerar las materias que deben tomarse en cuenta para el desarrollo y bienestar en la ciudad, a saber: 1) Seguridad pública; 2) Planeación del desarrollo; 3) Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; 4) Preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; 5) Infraestructura y servicios de salud; 6) Infraestructura y servicio social educativo; 7) Transporte público, y 8) Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.⁵⁴

412. Estas competencias reflejan que, a pesar de las particularidades del Distrito Federal, los entes públicos de la ciudad tienen la responsabilidad de asegurar o garantizar aspectos fundamentales de la seguridad humana de las personas que habitan y transitan por ella. Respecto de cada una de estas materias, se han expedido leyes y reglamentos y se han distribuido las competencias entre las instituciones públicas (Gobierno del Distrito Federal, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, delegaciones políticas y organismos descentralizados y desconcentrados) cuyas acciones se analizarán en cada derecho específicamente diagnosticado.

413. Especial atención merece, en el ámbito del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal que señala entre sus objetivos:⁵⁵

- Cumplir, en el marco de las atribuciones de la administración pública del Distrito Federal, con la responsabilidad social del Estado.
- Asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía goce de sus derechos sociales universales.
- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.
- Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas —derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios— entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales.
- Revertir los procesos de exclusión y segregación socioterritorial en la ciudad.
- Fomentar la equidad de género en el diseño y operación de las políticas públicas y en las relaciones sociales.
- Implementar acciones que busquen la plena equidad social para todos los grupos excluidos, en condiciones de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra, y contribuir a construir una sociedad con pleno goce de sus derechos económicos, sociales y culturales.

414. Las obligaciones que esa ley confiere en materia de desarrollo social, se asientan en una larga serie de atribuciones que se distribuyen en muchas y diversas entidades, dependencias y órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal y de las delegaciones políticas.

415. Una de las características particulares del Distrito Federal es su cercanía con municipios de otras entidades federativas, en particular con el Estado de México. El carácter indistinguible de las fronteras entre delegaciones del Distrito Federal y municipios del Estado de México motivó la crea-

ción de la Coordinación Metropolitana para las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.⁵⁶

416. Sobre la relación entre los programas federales y locales, el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, publicado por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los derechos humanos (OACNUDH) en 2003, expresa que durante la década de los noventa se comenzaron a descentralizar los programas sociales cuyo resultado está “lleno de luces y sombras, que en materia de derechos humanos se convierten en progresos, regresiones o estancamientos”, y más adelante precisa que “aun cuando el Gobierno Federal conserva la asignación de los presupuestos y establece las normas, la operación descentralizada está generando desigualdad en la calidad y cobertura de servicios sociales básicos entre los estados”.⁵⁷

417. Como marco jurídico de los programas de gobierno de la ciudad de México, se debe considerar el contenido de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, que señala que “la planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto”.⁵⁸ Entre sus principios está el de “la consolidación de la democracia como forma de gobierno y como sistema de vida, fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del Distrito Federal”⁵⁹ y “el fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza”.⁶⁰

418. Las grandes desigualdades⁶¹ que se viven en el Distrito Federal deben ser atendidas de manera inmediata por todas las instituciones públicas. En particular, se debe destacar la importancia de la fracción VII del artículo 10 de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal,⁶² que obliga al gobierno del Distrito Federal a garantizar la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral y social.

419. La Ley de Desarrollo Social también considera la creación del Consejo de Desarrollo Social, órgano de consulta, opinión, asesoría y vinculación entre gobierno y sociedad, pero no deliberativo. La representación ciudadana en dicho consejo incluye a tres representantes de cada uno de los siguientes sectores: organizaciones civiles; organizaciones sociales; instituciones de asistencia privada, instituciones académicas de educación superior y grupos empresariales.⁶³ Dentro de sus funciones, se destacan las siguientes:⁶⁴

- I. Opinar y formular recomendaciones sobre políticas y programas de desarrollo social a cargo del Gobierno del Distrito Federal, procurando integrar todas estas acciones.
- II. Fomentar la participación ciudadana en la elaboración y ejecución de políticas en la materia, conforme a lo dispuesto por la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.
- III. Propiciar la colaboración de organismos públicos y privados en el Desarrollo Social [...]
- IV. Proponer la realización de investigaciones que sustenten el diagnóstico, la instrumentación y la evaluación de políticas y programas en materia de desarrollo social.

- V. Promover mecanismos de consulta con los distintos sectores sociales sobre propuestas y programas de desarrollo social y, en su caso, recomendar la inclusión de las propuestas pertinentes [...]
- VI. Participar en el diagnóstico de problemas sociales y recomendar acciones concretas para su prevención y atención [...]
- VII. Evaluar la política social y formular propuestas.

9.5 Contenido de la Parte III

420. En el presente documento, se analizará el estado que guarda la seguridad humana de las personas que habitan en el Distrito Federal y transitan por él, mediante el estudio de cifras y datos, legislación y políticas respecto de ciertos derechos humanos que se consideran especialmente relevantes para la ciudad.

421. En virtud de la metodología utilizada para la elaboración del *Diagnóstico*,⁶⁵ esta parte se centrará en el análisis del grado de realización de algunos derechos económicos y sociales:⁶⁶ los derechos a la salud, a un ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo y los derechos sexuales y reproductivos. La cuestión del transporte y la infraestructura vial se aborda de manera separada en los capítulos relativos al derecho a un ambiente sano, al derecho a la vivienda adecuada y al derecho a la salud.

422. El marco conceptual sobre seguridad humana servirá como punto de referencia general para el análisis del presente *Diagnóstico* y de manera prioritaria para este apartado.

423. La información de los capítulos que integran este núcleo está estructurada a partir de un mismo esquema.

- I. En el primer apartado de cada capítulo titulado: Normatividad internacional y regional, se presenta una definición del derecho y de las obligaciones del Estado en esta materia con base en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.
- II. En el segundo apartado: Contexto en el Distrito Federal, se particularizan situaciones problemáticas para cada derecho basándose en información estadística principalmente y buscando ilustrar los distintos componentes de cada derecho.
- III. En el tercer apartado: Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal, se sistematizan estos marcos jurídicos y se analiza su adecuación en comparación con los estándares internacionales.
- IV. En el apartado cuarto: Instituciones responsables y políticas públicas, se hace referencia a las instancias públicas encargadas de velar por la realización de cada derecho y de las principales políticas y programas desarrollados en este sentido.
- V. El apartado quinto aborda el tema de la justiciabilidad a partir de un breve análisis sobre recursos legales efectivos para hacer justiciable el derecho.
- VI. Se finaliza con conclusiones sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a cada derecho.

Notas

¹ Amnistía Internacional, prólogo del *Informe 2007: El estado de los derechos humanos en el mundo*.

² Devyani Mani, *Human Security and Local Development*, Centro de Desarrollo Regional de las Naciones Unidas.

- ³ Jorge Nef, *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*, 2a. ed., Canadá, International Development Research Center, 1999.
- ⁴ Karimi Hussein et al., *Security and Human Security: an Overview of Concepts and Initiatives. What Implications for West Africa?*, SAH/D (2004)547, OCDE, 2004.
- ⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Nueva York, 1994.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Jorge Nef, *Human Security...*, *op. cit.*
- ⁸ Comisión de la Seguridad Humana (CSH), *La seguridad humana, ahora*, Nueva York, PNUD, 2003, p. 3.
- ⁹ *Ibid.*, p. 81.
- ¹⁰ Karina Batthyány, “Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los Informes Nacionales de Social Watch 2004”, en Social Watch, *Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, 2004, p. 15.
- ¹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), “La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino”, entrevista a Clara Jusidman Rapoport, consejera de la CDHDF, *DFensor*, núm. 6, año v, junio de 2007, pp. 17-18.
- ¹² Areli Sandoval Terán, “Derechos y seguridad humana para romper el círculo vicioso”, capítulo sobre México, en Social Watch, *Informe 2004: Miedos y miserias. Obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, 2004, p. 192.
- ¹³ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.
- ¹⁴ *Ibid.*, art. 25 inciso 1.
- ¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). RES. 2200/ A (XXI), 1966. Entrada en vigor general el 23 de marzo de 1976. Entrada en vigor para México el 23 de junio de 1981.
- ¹⁶ Areli Sandoval Terán, “Derechos y seguridad humana para romper el círculo vicioso”, *op. cit.*, pp. 192-229.
- ¹⁷ Creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para vigilar la aplicación del PIDESC por los Estados Partes.
- ¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), Folleto Informativo, núm. 16 (Rev. 1), <http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs16_sp.htm>.
- ¹⁹ Véase en particular, DESC, Observación general núm. 4 (1991), sobre el derecho a la vivienda adecuada (párrafo 1, art. 11 del PIDESC); Observación general núm. 12 (1999) relativa al derecho a una alimentación adecuada (art. 11 del PIDESC); Observación general núm. 13 (1999), relativa al derecho a la educación (art. 13 del PIDESC); Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 del PIDESC); Observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua (art. 11 y 12 del PIDESC); Observación general núm. 16 (2005), relativa a la igualdad de derechos del hombre y la mujer y al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3° del PIDESC); Observación general núm. 17 (2005), relativa al derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a) (apartado c) del párrafo 1, art. 15 del PIDESC); Observación general núm. 18 (2005), relativa al derecho al trabajo (art. 6° del PIDESC), <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.
- ²⁰ En la mayoría de las observaciones generales, el término inglés *fulfill* se traduce al español como “cumplir”; solamente en la Observación general núm. 12 se traduce por “realizar”; y en la Observación general núm. 18, por el término “aplicar”.
- ²¹ El término inglés *provide* se traduce al español por “hacer efectivo” en la Observación general núm. 12, por “proveer” en las Observaciones generales núm. 13 y 17, “proporcionar” en las Observaciones generales núm. 14 y 18 y “garantizar” en la Observación general núm. 15.
- ²² Elaboración propia a partir del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDDESC). Observación general núm. 4 (1991); Observación general núm. 12 (1999); Observación general núm. 13 (1999); Observación general núm. 14 (2000); Observación general núm. 15 (2002); Observación general núm. 16 (2005); Observación general núm. 17 (2005); Observación general núm. 18 (2005), <<http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>>.
- ²³ PIDESC, art. 2°, párrafo 1.
- ²⁴ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997. Las Directrices de Maastricht no son un documento de Naciones Unidas, fueron ratificadas por un grupo de expertos que se reunió en la ciudad de Maastricht en 1997 con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dichas directrices tienen como propósito explicar los Principios de Limburgo en lo que atañe a la naturaleza y el alcance de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, y ofrecer recursos a las mismas; en particular a aquellas entidades encargadas de la vigilancia y la administración de justicia en los ámbitos nacional, regional e internacional.
- ²⁵ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997.
- ²⁶ Comité DESC, Observación general núm. 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1, art. 2° del Pacto), V periodo de sesiones, 1990, párrafo 9.
- ²⁷ Sobre el punto de progresividad, véase también la parte V. Núcleo Sistema de justicia.
- ²⁸ Comité DESC, Observación general núm. 3, párrafo 2.
- ²⁹ *Ibid.*, párrafo 2.
- ³⁰ PIDESC, art. 2°, inciso 2.
- ³¹ Comité DESC, Observación general núm. 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3° del Pacto), 34° periodo de sesiones, 2005.
- ³² Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 3°.
- ³³ Comité DESC, PIDESC, Observación general núm. 16.
- ³⁴ Comité DESC, 36 periodo de sesiones. Observaciones finales del Comité DESC al *IV Informe Periódico de México*.
- ³⁵ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, 1997.

- ³⁶ Citado en Rodrigo Gutiérrez Rivas, “El derecho fundamental al agua en México; un instrumento de protección para las personas y los ecosistemas”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la UNAM, 2007 (por publicarse).
- ³⁷ Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín informativo del 22 de mayo de 2007, <www.sre.gob.mx/derechoshumanos/docs/boletin6.pdf>.
- ³⁸ Para profundizar este punto, véase Adam Przeworski, “La socialdemocracia como fenómeno histórico”, en *Capitalismo y socialdemocracia*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 17-60 (primera versión en inglés, en *New Life Review*, núm. 122, 1980).
- ³⁹ El establecimiento de estos derechos no dejó de ser problemático. El crecimiento de los Estados generó muchas pautas de corrupción e ineficiencia. Si bien la base normativa de los derechos era universal y fundamentada en la Constitución, el cumplimiento de las obligaciones estatales se supeditaba a prácticas corporativas y clientelistas. Véase Gosta Esping-Andersen, “Después de la edad de oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”, *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 36, núm. 142, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social, julio-septiembre, 1996, pp. 523-553 y Jürgen Habermas, “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”, en *Escritos políticos*, Barcelona, 1988, pp. 113-134.
- ⁴⁰ El Consenso de Washington fue sistematizado en noviembre de 1989 por John Williamson, consultor del FMI a partir de las recomendaciones que dicho organismo realizó durante la década de los ochenta. Está integrado por el siguiente decálogo: 1) disciplina fiscal; 2) reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3) reforma impositiva; 4) liberalización de las tasas de interés; 5) una tasa de cambio competitiva; 6) liberalización del comercio internacional; 7) liberalización de la entrada de inversiones extranjeras; 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación de la economía y 10) seguridad a los derechos de propiedad.
- ⁴¹ Véase, DECA Equipo Pueblo, A. C., “Capítulo I: La política económica en México y su impacto en los derechos humanos”, en *Informe de las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006). Informe alternativo al IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, Organizaciones y Redes del Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA, México, 2007, pp. 10-11.
- ⁴² Comité DESCA, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add. 41). Examen de su *III Informe Periódico*, diciembre 1999, párrafo 34.
- ⁴³ Véase, Domitille Delaplace y Areli Sandoval, “Impactos de la globalización en los derechos humanos”, en *Manual para el taller en defensa del agua para promotoras y promotores*, México, Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), julio de 2007, pp. 112-113.
- ⁴⁴ Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Resolución E/CN.4/RES/2003/23 (disponible en la página web de la OACNUDH, <<http://www.ohchr.org>>).
- ⁴⁵ Informe del relator especial, Miloon Kothari, sobre el derecho a la vivienda adecuada, E/CN.4/2001/51, disponible en <<http://www.ohchr.org>>.
- ⁴⁶ El artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la concurrencia federal y local en materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico. Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala, en su artículo 4º, que “la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales”. El artículo 7º establece las competencias que le corresponden a las entidades federativas.
- ⁴⁷ El artículo 4º de la CPEUM señala: “La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Salud, el ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general se deben establecer en acuerdos de coordinación suscritos para tal efecto.
- ⁴⁸ El artículo 3º de la CPEUM señala: “El Estado –Federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria”. Las atribuciones de las entidades federativas en materia de educación están plasmadas en el artículo 13 de la Ley General de Educación.
- ⁴⁹ Con base en el artículo 4º de la CPEUM, la Ley de Vivienda señala, en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”. En el artículo 17, la misma ley señala las atribuciones de las entidades federativas.
- ⁵⁰ Véase los artículos constitucionales 155 y 122.
- ⁵¹ El artículo 122, fracción V, inciso K, de la CPEUM establece que es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.
- ⁵² El artículo 115, fracción III, de la Constitución política establece que “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público, c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.
- ⁵³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, artículo 17, inciso II.
- ⁵⁴ *Ibid.*, art. 118.
- ⁵⁵ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, art. 1º.
- ⁵⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 69.
- ⁵⁷ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa, 2003.
- ⁵⁸ Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de enero de 1983. Última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2003, art. 2º.

- ⁵⁹ Ley de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 2º, inciso i.
- ⁶⁰ *Ibid.*, art. 2º, inciso iii.
- ⁶¹ Es por ello que en este *Diagnóstico* se hace un análisis diferenciado por grupo de población. Para más información, véase la parte VI: Grupos de población.
- ⁶² Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007, art. 10, fracción vii.
- ⁶³ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, cap. iii, art. 13, frac. vi.
- ⁶⁴ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *op. cit.*, art. 15.
- ⁶⁵ Para más información véase el apartado sobre la metodología, Parte I. Proceso y metodología del *Diagnóstico*.
- ⁶⁶ Se entiende, de acuerdo con la legislación y la doctrina internacionales, que el derecho a un ambiente sano forma parte de los derechos sociales.

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano¹

424. Con el fin de diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en materia de derecho a un ambiente sano, este capítulo inicia presentando el contenido del derecho y de las obligaciones, consagrados en la normatividad regional e internacional. Después se contextualiza la situación que se vive en el Distrito Federal, a partir de algunos temas específicos: el deterioro y pérdida de suelo de conservación, la poda incorrecta y derribo del arbolado urbano, la generación y manejo de residuos, la calidad del aire y la contaminación visual y auditiva.

425. Para completar este análisis, en el apartado sobre marco jurídico se revisa el grado de reconocimiento de este derecho en la normatividad federal y local. Posteriormente se abordan las instituciones responsables y la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir se hacen breves consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho a un ambiente sano.

10.1 Normatividad internacional y regional

Antecedentes

426. Las preocupaciones ambientales comenzaron de manera aislada a finales de la década de los sesenta. En diciembre de 1968, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano advirtiendo la “deterioración constante y acelerada de la calidad del medio humano” y “los efectos consiguientes en la condición del Hombre (*sic*), su bienestar físico, mental y social, su dignidad y su disfrute de los derechos humanos básicos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados”. También reconocía que las relaciones entre los seres humanos y su medio estaban experimentando profundas modificaciones como consecuencia de los progresos científicos y tecnológicos.²

427. Esta Conferencia se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la “conciencia ambiental del sistema de las Naciones Unidas”.³ El primer principio de la Declaración de Estocolmo reconoce que: “el Hombre (*sic*) tiene el derecho fundamental [...] al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medioambiente para las generaciones presentes y futuras”.⁴

428. En diciembre de 1983, se estableció una Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CMMAD) que, tras un estudio de cuatro años, presentó en 1987 el informe *Our Common Future*, también conocido como el *Informe Brundtland*, el cual introduce el concepto de *desarrollo sostenible*, definido como aquel que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.⁵ Este concepto representa el eslabón que une, en íntima conexión, el medio ambiente y el desarrollo, el derecho al medio ambiente y el derecho al desarrollo, estableciendo un puente entre la doctrina ambiental y la doctrina de los derechos humanos.⁶

429. En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –conocida como Conferencia de Río o Cumbre de la Tierra– tuvo como objetivo “elaborar estrategias y medidas para detener o invertir los efectos de la degradación del medio ambiente”.⁷ Esta conferencia contó con la participación de un número sin precedentes de representantes de Estados, de la sociedad civil y del sector económico y como resultado llevó a la creación de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Se aprobaron tres acuerdos importantes: el Programa 21 de acción mundial para promover el desarrollo sustentable; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, un conjunto de principios que define los derechos y deberes de los Estados; la Declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques, un conjunto de principios básicos para apoyar el manejo sostenible de los bosques; y se sentaron las bases para iniciar las negociaciones de una convención contra la desertificación. Además, dos instrumentos jurídicamente vinculantes se abrieron a la firma: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

430. Respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los Estados firmantes se comprometieron a elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, para utilizar de manera adecuada los recursos biológicos y compartir justa y equitativamente los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.⁸ En el preámbulo se afirma que la conservación de la diversidad biológica es interés común de toda la humanidad y establece la relación entre el ambiente y los derechos humanos, en tanto reconoce la importancia crítica de la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en la satisfacción de las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza, de la población mundial en crecimiento.⁹

431. Por su parte, la Convención Marco sobre el Cambio Climático constituye el primer instrumento internacional legalmente vinculante en materia de cambio climático. En la tercera reunión realizada en el marco de este Convenio, en Kyoto, se adoptó el llamado Protocolo de Kyoto el 11 de diciembre de 1997, instrumento jurídicamente vinculante que establece, entre otros, compromisos más estrictos de reducción y limitación de emisiones de gases de efecto invernadero.¹⁰

432. Los documentos emanados de la Conferencia de Río contienen disposiciones que reconocen un vínculo estrecho entre el ambiente y los derechos humanos.¹¹ Además de los antes mencionados, la Declaración de Río, en su primer principio, coloca a los seres humanos en el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y consagra el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.¹² Por otra parte, establece 27 principios para guiar la acción tanto internacional como en algunos casos nacional, en materia ambiental.

433. En particular, el principio 10 reconoce que: “En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.¹³ En el mismo sentido, el principio 13 hace referencia a la responsabilidad del Estado en materia ambiental y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.¹⁴

434. También el Programa 21 reconoce en su preámbulo las preocupaciones relativas al ambiente y al desarrollo, como canales para satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todas las personas y conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y, por lo tanto, lograr un futuro más seguro y más próspero. Aunado a lo anterior, entre otros aspectos importantes, este programa de acción incluye un capítulo sobre Protección y fomento de la salud humana, que recoge varias disposiciones en las que se relacionan las afectaciones al ser humano a causa de la degradación ambiental. Por ejemplo, en el área de “satisfacción de las necesidades de atención primaria de la salud, sobre todo en las zonas rurales” se reconoce que “la mayoría de las actividades de desarrollo afectan en mayor o menor grado al medio ambiente, lo que, a su vez, origina o exacerba muchos problemas de salud”.¹⁵

435. Desde los instrumentos del derecho internacional de derechos humanos,¹⁶ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁷ vincula el derecho a un ambiente sano con el derecho al disfrute del más alto grado posible de salud física y mental, estableciendo que “entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente”.¹⁸

436. En 1994, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos de desechos tóxicos y peligrosos, Fatma Zohra Ksentini, presentó un *Informe Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*¹⁹ en el que se precisan las bases jurídicas del derecho al ambiente. También se especifica la relación entre desarrollo, derechos humanos y medio ambiente, así como los efectos del ambiente sobre grupos en situación de vulnerabilidad.

437. En el ámbito regional, en 1988, la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoció explícitamente el derecho a un ambiente sano como una prerrogativa fundamental, al establecer en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador –instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que lo hayan ratificado– lo siguiente:²⁰

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

438. La importancia del vínculo entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es un tema que ha tenido recientes avances en la comunidad internacional. Ejemplo de ello es el Plan de Aplicación de la II Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible²¹ de 2002, el cual menciona, en su apartado 169, la necesidad de los Estados de explorar los vínculos existentes entre los derechos humanos y el medio ambiente. En el ámbito de la OEA se encuentra la resolución 1819 de la Asamblea General, en la que se solicita a la Secretaría General un estudio sobre la posible interrelación entre la protección ambiental y el pleno goce de los derechos humanos.²² En cumplimiento de esta resolución, en 2003 el secretario general de la OEA presentó un informe sobre derechos humanos y medio ambiente.²³

Contenido del derecho

439. El conjunto de tratados, convenciones, principios y otros compromisos internacionales en materia ambiental son instrumentos útiles para la interpretación del derecho a un ambiente sano y su aplicabilidad. De ellos se desprenden los componentes de este derecho.²⁴

440. Este derecho implica el disfrute para todas las personas, comunidades o pueblos de un ambiente sano que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones.²⁵

441. En particular, son elementos esenciales de este derecho: “el acceso y adecuada calidad del agua, el aire limpio de contaminantes que afecten la salud, el suelo libre de contaminantes que podrían afectar el disfrute de la vivienda, el equilibrio ecológico, la protección de la diversidad biológica, relacionada por ejemplo con la disponibilidad y calidad de los alimentos, medicinas y actividades tradicionales, así como la prevención y remediación de los daños al ambiente”.²⁶

442. En este sentido, el derecho al ambiente está en estrecha vinculación con los derechos a la vida, al disfrute de la más alta calidad posible de salud, a la tierra y al territorio, a la vivienda y a la alimentación adecuadas y, de manera general, al derecho a un nivel de vida adecuado y a la paz.²⁷ Asimismo, la realización del derecho a un ambiente sano implica el respeto de los derechos a la participación social y al acceso a la justicia en materia ambiental y de la información.²⁸

443. Además, el derecho a un ambiente sano tiene un doble carácter: individual (vinculado con las condiciones que las personas necesitan para existir) y colectivo (referente a la concepción del interés público que protege y que es compartido por la colectividad que disfruta el ambiente),²⁹ tal y como lo señala la Declaración de Río, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y el PIDESC.³⁰

Obligaciones del Estado

444. De esa normatividad internacional, también se desprenden las obligaciones del Estado mexicano. Además de tener que respetar el derecho a un ambiente sano (por ejemplo, debe abstenerse de contaminar ilegalmente la atmósfera, el agua y la tierra mediante desechos industriales de instalaciones propiedad del Estado),³¹ y de protegerlo (mediante, por ejemplo, la adopción de leyes u otras medidas para proteger a las personas de daños al ambiente causados por actos de particulares o empresas), el Estado debe cumplir este derecho, lo que requiere en particular que se reconozca suficientemente este derecho en el sistema político y en el ordenamiento jurídico, mediante la armonización y aplicación de leyes y la adopción de una política ambiental adecuada.³²

445. Por un lado, se deben tomar las medidas necesarias para mejorar todos los aspectos de la higiene ambiental, en particular “garantizar el suministro adecuado de agua limpia potable y la creación de condiciones sanitarias básicas; la prevención y reducción de la exposición de la población a sustancias nocivas, tales como radiaciones y sustancias químicas nocivas u otros factores ambientales perjudiciales que afectan directa o indirectamente la salud de los seres humanos”.³³

446. Por otro lado, se deben adoptar estrategias, políticas públicas y demás acciones en pro de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente, buscando asegurar la preservación del equi-

librio natural, la conservación de la estabilidad del ecosistema y la utilización racional de los recursos naturales que garanticen el desarrollo de las generaciones presentes y futuras.³⁴ Asimismo, deberá proporcionarse un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos la reparación integral del daño y los recursos pertinentes.³⁵

447. La obligación de cumplir con estas disposiciones implica también que el Estado facilite y fomenta la realización de investigaciones científicas, y la sensibilización y participación de la población en materia ambiental, poniendo la información a disposición de todas las personas.³⁶

10.2 Contexto en el Distrito Federal

448. El Distrito Federal vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo; las condiciones naturales de la cuenca la hacen proclive a los desastres: desde el punto de vista hidrológico es endorreica (vierte hacia adentro), por lo tanto es inundable o lacustre; es una cuenca semicerrada (no tiene ventilación abierta), por lo que no permite la dispersión de contaminantes; es anticiclónica (vientos débiles), con altas inversiones térmicas, lo que provoca menor dispersión de contaminantes; se encuentra a una altitud de 2 240 m sobre el nivel del mar (23% menos de oxígeno del que hay a nivel del mar), por lo que la combustión es menos eficiente; y se encuentra a una latitud de 19°, lo que implica una radiación solar intensa.³⁷

449. El Distrito Federal constituye uno de los *núcleos urbanos de población densa* más importantes de América Latina; es un complejo demográfico, económico, sociológico y político en el que se desempeñan actividades económicas relacionadas con la industria y los servicios.³⁸ La concentración económica se debe a que aquí se encuentran importantes sectores industriales que acarrear migración y, como consecuencia, sobrepoblación en el área urbana, lo que ejerce presión sobre los recursos naturales en razón de abastecerse de agua, suelo y alimentos; además, genera contaminación por desecho de aguas residuales, emisión de gases, generación de residuos sólidos y peligrosos. La expansión urbana se ha dispersado en las zonas periféricas de la ciudad hasta llegar al llamado proceso de metropolización,³⁹ la cual se ha dado de forma por demás acelerada y sin planeación.⁴⁰

450. Entre los principales problemas ambientales provocados por estos factores, encontramos el deterioro y la pérdida del suelo de conservación,⁴¹ la poda incorrecta y derribo del arbolado urbano, la generación de desechos sólidos (basura), la concentración de gases y partículas suspendidas en el aire, los niveles de ruido y la contaminación visual, así como la generación y tratamiento de aguas residuales.⁴² Al incrementarse la exposición a los contaminantes ambientales (físicos, químicos y biológicos) aumenta el riesgo para la salud de las personas que habitan y transitan diariamente en el Distrito Federal, así como el deterioro de la flora y la fauna.

Deterioro y pérdida de suelo de conservación⁴³

451. La superficie total del Distrito Federal asciende a 149 830 ha, de las cuales el suelo de conservación abarca 59%.⁴⁴ La importancia de este espacio radica en sus características climáticas y topográficas, pues contiene importantes ecosistemas que albergan diversas especies de flora y fauna

silvestre, así como significativos recursos naturales que proporcionan bienes y servicios ambientales relevantes para la calidad de vida de la población de la capital. Los servicios ambientales son: disponibilidad de agua (cantidad y calidad) a través de la recarga del acuífero, estabilización del microclima (régimen de lluvias, temperatura, humedad), producción de oxígeno, contención de la emisión de partículas suspendidas y otros contaminantes que se encuentran en la atmósfera. El suelo de conservación se convierte en una barrera que detiene los vientos y evita la pérdida de cobertura vegetal. Además, incluye áreas de recreación para las y los habitantes del Distrito Federal.

452. Actualmente, las principales amenazas para el suelo de conservación de la capital son: el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares –y de manera general, el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación y protegidas–, la eliminación de vegetación natural para establecer cultivos agrícolas, la tala clandestina, la extracción de suelo para comercializarlo como tierra de monte, la contaminación por desagües, los tiraderos de basura o cascajo y las actividades recreativas desordenadas que provocan en muchas ocasiones incendios que acaban con enormes áreas cada año.⁴⁵

453. En 2001 la tasa promedio de ocupación urbana en suelos de conservación era de 6.1%. Esta misma fuente reportaba que cada año se urbanizaba un promedio de 300 ha.⁴⁶ Otra fuente revela que, en 2004, este fenómeno alcanzaba alrededor de 495 ha.⁴⁷ En el año 2002, en el Distrito Federal, se registraban 804 asentamientos irregulares en suelos de conservación. Poco más de 59 000 familias ocupaban una superficie de 2 400 ha, 20% de las cuales se ubicaban en zonas de alto riesgo sobre barrancas o cauces de ríos.⁴⁸

454. En 2000 la deforestación se calculaba en 240 ha por año.⁴⁹ Por otra parte, en relación con las Áreas Naturales Protegidas (ANP), que son zonas de protección más estricta por su riqueza biológica, 47% de su superficie original detectada se había perdido por cambio de uso de suelo u ocupación urbana.⁵⁰ Se habían ubicado 145 parajes de extracción ilegal, 25 bancos de explotación de materiales pétreos y 35 centros de almacenamiento y transformación de productos forestales no autorizados, además de 100 tiraderos clandestinos de cascajo y basura.⁵¹

Poda incorrecta⁵² y derribo del arbolado urbano⁵³

455. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal,⁵⁴ 20.4% del suelo urbano está cubierto por áreas verdes públicas y privadas, de esta superficie, 55.9% son zonas arboladas, el resto, pastos, arbustos o ambos.

456. La importancia de la presencia del arbolado urbano tiene que ver con aspectos ambientales, de salud, sociales y culturales, parámetros que indudablemente repercuten en el bienestar y la calidad de vida de la población. Los árboles tienen una función purificadora del aire mediante la absorción de contaminantes de tipo gaseoso, como dióxido de azufre, ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de carbono, así como la sujeción de partículas volátiles. Cumplen además con una función reguladora de la temperatura: la transpiración de agua⁵⁵ y la sombra que proveen mitiga el calor, al mismo tiempo que sirven de freno a los vientos invernales.⁵⁶ Hospedan a múltiples especies animales que forman parte de la biodiversidad urbana. Además, se sabe que la vegetación refuerza la atención y la concentración al mismo tiempo que relaja el sistema nervioso de las personas,⁵⁷ por lo que es un factor importante en el control de enfermedades urbanas como el estrés. Finalmente, la presencia de

áreas arboladas en la ciudad favorece la convivencia, la recreación y el deporte, entre muchas otras actividades, al mismo tiempo que embellece el paisaje.

457. Las principales amenazas para los árboles urbanos son: la poda inmoderada e incorrecta, así como derribos relacionados con la liberación del campo visual para los anuncios publicitarios conocidos como “espectaculares” y las vallas publicitarias, el desarrollo inmobiliario y de infraestructura y, en menor grado, con la demanda de servicios públicos, como líneas de conducción aérea y subterránea.⁵⁸

458. Las podas incorrectas son tan graves como los derribos, ya que por lo general debilitan los árboles y aumentan su susceptibilidad ante enfermedades y plagas. Durante 2006 se presentaron por lo menos 130 denuncias ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) por poda incorrecta para la liberación del campo visual de anuncios espectaculares y vallas publicitarias, así como por desarrollos inmobiliarios.⁵⁹

459. Las obras de infraestructura del Distrito Federal, específicamente las que corresponden a la “Construcción y ampliación de la línea del metrobús” y la “Construcción del eje troncal metropolitano” han requerido de la remoción de miles de árboles que, con otros criterios, podrían ser transplantables. Específicamente en el proyecto “Ampliación de la línea del metrobús sobre el corredor estratégico Insurgentes” se pretende derribar 480 árboles.⁶⁰

Generación y manejo de residuos

460. La generación de residuos consiste en la producción de materiales sólidos desechados por las personas a lo largo de su vida cotidiana. El incremento de la generación de residuos sólidos y el cambio de su composición en el Distrito Federal tiene su origen en:

- factores económicos (asociados al grado de desarrollo económico en la ciudad);
- factores culturales (hábitos de consumo, estándares de calidad de vida, cultura privilegiada de lo desechable, tendencias o modas, influencia de los países desarrollados);
- factores sociales (nivel de vida, formas de vida urbana, aumento de población), y
- factores tecnológicos (nuevos empaques para conservar por más tiempo los alimentos o por mercadotecnia).

461. El Distrito Federal genera alrededor de 12 500 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos (lo que equivale a una generación per cápita de 1.4 kg/hab/día, aproximadamente).⁶¹ Además del enorme volumen que eso representa, hay que considerar que 60% de estos desechos son inorgánicos.⁶²

462. La recolección, a cargo de las delegaciones, se efectúa mediante flotillas que no son adecuadas en tipo y tamaño. Según datos oficiales de 2004, el parque vehicular de recolección está integrado por aproximadamente 2 000 unidades, de las cuales más de 25% tiene entre 10 y 20 años de operación, 25% más de 20 años⁶³ y sólo 50% cuenta con un mecanismo de compactación y carga trasera.⁶⁴

463. En el documento *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México*, publicado por el gobierno del Distrito Federal en 2004, se reporta lo siguiente: el Distrito Federal posee tres plantas de selección

de residuos urbanos (ubicadas en el Bordo Poniente, en San Juan de Aragón y en Santa Catarina), con una capacidad instalada total de 6 500 toneladas por día. El único sitio de disposición final de residuos sólidos de la ciudad es el Bordo Poniente, con una extensión de 420 ha. Este sitio está llegando al límite de saturación, lo que representa un enorme problema a corto plazo para la ciudad.⁶⁵

464. Los residuos materiales de la industria de la construcción se estiman en 3 300 toneladas diarias y representan otro 20.3% de los residuos sólidos que se generan en el Distrito Federal. Hay sólo un sitio oficial para su disposición final, que diariamente recibe 382 toneladas de escombros. El resto se desecha en algunos de los tiraderos clandestinos, principalmente en barrancas y suelos de conservación. Se calcula que de los residuos peligrosos generados en la zona metropolitana, la industria química aporta 81%, seguido por la industria impresora con 5 %, y 4% de la metalmecánica.⁶⁶

465. El control de residuos peligrosos es de competencia federal; casi 23% del total nacional se produce en el Distrito Federal, del cual se estima que solamente 12% recibe algún tipo de tratamiento. Por otra parte, el gobierno local es responsable del manejo de cerca de 156 toneladas diarias de residuos generados en los establecimientos de salud a su cargo, algunos de ellos clasificados como altamente peligrosos, como las sustancias radiactivas y las infecciosas.⁶⁷

466. Los residuos sólidos que no son atendidos por los servicios de recolección son dejados, en general, en las vías públicas o en tiraderos a cielo abierto, lo que tiene graves repercusiones respecto de la contaminación del aire, agua y suelo, por las emanaciones de gases e incendios que producen, por la generación de lixiviados, los malos olores, la proliferación de fauna nociva, la propagación de enfermedades y la alteración de la belleza del paisaje. También contaminan cauces de aguas temporales y permanentes, lo cual es un factor importante en el desequilibrio de la dinámica hidrológica de la cuenca del Valle de México.⁶⁸

467. Por otro lado, vale destacar que en el Distrito Federal no hay una cultura de separación de residuos. Las autoridades han fomentado la separación de residuos mediante campañas y en alguna delegación se ha determinado que sea obligatoria, pero ni los camiones recolectores separan la basura ni hay suficientes depósitos separados para residuos orgánicos e inorgánicos en calles y parques.⁶⁹

Calidad del aire

468. No fue sino hasta el siglo XIX que la sociedad se hizo consciente de que la atmósfera es un recurso natural que se posee en común y que es sensible a la degradación. En el Distrito Federal se reaccionó tardíamente ante los problemas de la contaminación que habían ido creciendo durante décadas. Para 1980 el Distrito Federal se había convertido en una de las zonas urbanas más contaminadas del mundo (exceso de contaminantes por encima de las normas de calidad del aire establecidas).⁷⁰ La contaminación del aire está relacionada con múltiples aspectos del desarrollo de la capital, en particular con el acelerado crecimiento poblacional e industrial, con el incremento en la demanda de servicios como el transporte, así como con las condiciones geográficas, meteorológicas y climáticas de la cuenca.⁷¹

469. A pesar de las medidas aplicadas desde 1986 para reducir las concentraciones de algunos contaminantes, según un informe publicado en 2004 por el gobierno capitalino, la concentración de ozono (O₃) en el aire y de partículas menores a 10 micrómetros de diámetro (PM₁₀) seguían

rebasando los estándares establecidos en las normas y considerados como adecuados para la salud: entre 1996 y 1998, el O_3 excedió los límites en 80% de los días del año y las PM_{10} , en 38% de ellos; en 2003 las excedencias bajaron a 69 y 10%, respectivamente.⁷² La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reportó al Comité Coordinador que para el año 2006, en el caso del ozono, la norma se excedió en 60% de los días del año, y en el caso de PM_{10} , el número de excedencias se había reducido, pero sin precisar en qué proporción.⁷³

470. Además de los contaminantes ya aludidos, dicho informe gubernamental de 2004 establece que “en la atmósfera están presentes varios compuestos volátiles, como aerosoles, aldehídos, formaldehídos y otros hidrocarburos, los cuales en muchos casos se encuentran en concentraciones más altas de lo que sería deseable para la salud”.⁷⁴

471. Como resultado de la contaminación del aire, se presenta en el Distrito Federal un aumento en la incidencia de casos de bronquitis crónica, asma, reducción de capacidad pulmonar y un incremento en las tasas de mortalidad prematura entre los habitantes.⁷⁵

472. Incluso, en 2006, el director de Regulación y Gestión Integral del Aire de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, Víctor Hugo Páramo, alertó sobre contaminantes en la atmósfera como los compuestos orgánicos volátiles (COV) —entre ellos benceno, tolueno y 1-3 butadieno—, que pueden ser cancerígenos y mutagénicos en ciertas concentraciones, además de afectar el ozono. También hacía énfasis en que la actual Red Automática de Monitoreo Atmosférico del Distrito Federal (RAMA) no realizaba mediciones precisas en torno a estos compuestos.⁷⁶

473. La contaminación en el aire es provocada en mayor medida por el transporte. Se calcula que, en el Distrito Federal, los automotores son responsables de la emisión de 82% de óxidos de nitrógeno (NO_x), 50% de dióxido de azufre (SO_2), 40% de hidrocarburos (HC), 57% de partículas finas ($PM_{2.5}$), 37% del dióxido de carbono (CO_2), 23% de las partículas ultrafinas (PM_{10}), 35% de compuestos orgánicos volátiles (COV) y 22% de amoníaco (NH_3).⁷⁷

474. El transporte privado contribuye con 80% de las emisiones contaminantes y 50% de las emisiones de gases con efecto invernadero. Actualmente, la tasa anual de motorización es de 7.45% (un vehículo por cada mil habitantes), cuyo crecimiento supera al del transporte público en todas las ciudades de la República y, según proyecciones del Centro Mario Molina, en 2020 circularán 6.8 millones de vehículos (314 vehículos por cada mil habitantes).⁷⁸

475. Es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye a la saturación de las vías de comunicación y al aumento del uso del automóvil y transportes particulares que favorecen la contaminación, además de provocar un deterioro de la salud por estrés y ansiedad⁷⁹ y pérdida de tiempo muy significativa que incide en la calidad de vida.

Contaminación visual y auditiva

476. Otro aspecto de la problemática ambiental en el Distrito Federal es la contaminación visual y auditiva generada por procesos desordenados de urbanización e industrialización.

477. La primera se define como la “alteración que impide la contemplación y disfrute armónico de los paisajes natural, rural y urbano del Distrito Federal, ocasionando impactos negativos importantes en la percepción visual, por la distorsión o cualquier forma de transformación del entorno natural, histórico y urbano del Distrito Federal, que deteriore la calidad de vida de las personas”.⁸⁰ Las principales causas de contaminación visual son el exceso de avisos publicitarios e informativos (luminosos o no) en vías públicas, las nuevas edificaciones o distorsiones en paisajes naturales que afectan o generan problemas ecológicos (se alejan algunas especies y se rompe el equilibrio ecológico), así como los basureros que afectan la salud y malogran el paisaje.⁸¹

478. Además cabría señalar el riesgo que representan los espectaculares que pueden caer sobre la vía pública por vientos o temblores; la invasión de banquetas por anuncios iluminados y mamparas sobrepuestas en bardas; la contribución a la generación de residuos que implica la proliferación de banderines plásticos en campañas políticas y publicitarias, así como el contenido a menudo clasista y sexista de muchos de estos anuncios.⁸²

479. Por su lado, la contaminación auditiva consiste en una “alteración del ruido que daña o perturba la claridad de los sonidos haciendo difícil la percepción auditiva, que ocasiona problemas en la salud”.⁸³ Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente y la salud, los sonidos o ruidos que sobrepasen los límites permisibles, cualesquiera que sean las actividades o causas que los originen.⁸⁴

480. No obstante la importancia de estos factores de contaminación en la calidad de vida de las personas, no hay datos estadísticos que permitan dar cuenta de la magnitud de estos problemas en la capital.

10.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

481. Antes de los años setenta prácticamente no se aplicaba en México ningún criterio ambiental, a pesar de que había indicios de efectos crecientes en términos de contaminación atmosférica y generación de residuos. No es sino hasta 1971 cuando aparece la primera ley ambiental, denominada Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, la cual estaba orientada a establecer criterios de salud y salubridad. En 1982 se publica la Ley Federal de Protección al Ambiente con un enfoque más amplio, al introducir por primera vez normas, principios y preceptos legales relativos a la conservación, protección, restauración y mejoramiento del ambiente.⁸⁵

482. En 1987 se modifica la Constitución Política con el fin de asignar facultades al Estado para la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y en 1988 se aprueba la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que hasta el momento constituye la base jurídica de la política ambiental nacional. En 1996, se reforma la LGEEPA para incorporar modificaciones, entre las que destacan: el establecimiento de un proceso de descentralización de la administración, ejecución y vigilancia ambiental para promover una mayor participación de las autoridades locales; la ampliación de los márgenes legales de participación ciudadana en la administración ambiental

mediante mecanismos como la denuncia popular, el acceso a la información y la posibilidad de impugnar por medios jurídicos los actos que dañen al ambiente; y el fortalecimiento de los instrumentos de política ambiental.⁸⁶

483. El primer intento para incorporar a la legislación mexicana el derecho humano a un ambiente sano se dio en 1988 con la promulgación de la LGEEPA, sin embargo este esfuerzo no fue suficiente en virtud de que se requería que este derecho estuviera previsto en la Constitución.⁸⁷ El 28 de junio de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 4º constitucional, para incluir el párrafo quinto que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. Éste además se complementa con otras disposiciones constitucionales, como el artículo 25 referente al desarrollo sustentable y el 27 en el cual se establece el principio de la conservación de los recursos naturales y las bases para llevar a cabo el ordenamiento territorial, así como el fundamento para las limitantes al derecho de propiedad o posesión a que están sujetas las áreas protegidas.⁸⁸ Los instrumentos de política ambiental se encuentran desarrollados dentro de la LGEEPA, la que en su artículo 15, fracción XII, reconoce el derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para el desarrollo, salud y bienestar de todas las personas.⁸⁹

484. A lo largo de las tres últimas décadas ha habido un desarrollo legislativo en materia ambiental. Sin embargo, siguen persistiendo una serie de vacíos jurídicos.

485. La Constitución Política sólo reconoce el carácter individual del derecho a vivir en un ambiente sano, lo cual no es suficiente para que las comunidades afectadas acudan al juicio de amparo para la protección de este derecho: “ello se debe en gran parte a la tradición civilista, de corte individualista del mencionado juicio, la que obliga a los quejosos a demostrar un daño personal y directo, en contraposición al tipo de afectación general que se produce al lesionar derechos sociales como el derecho al medio ambiente, en el que un solo acto u omisión de autoridad o de un particular puede dañar bienes aprovechados por actores incluso indeterminados”.⁹⁰

486. Los mecanismos de participación social están enunciados en la LGEEPA de manera muy general, sin prever los procedimientos necesarios para su adecuado funcionamiento, y en particular para evitar la discrecionalidad de la autoridad.⁹¹ La Ley de Planeación —en la que se sustenta el Sistema de Planeación Democrática— no desarrolla adecuadamente los principios generales y bases necesarios para el ejercicio del derecho a la participación, los cuales están plasmados en la Constitución.⁹²

487. En términos generales, ni la Constitución ni los Códigos Civil o Penal, ni la LGEEPA o demás leyes sectoriales, contienen los mecanismos procesales necesarios para tutelar y hacer efectivo el derecho a un ambiente sano. La responsabilidad ambiental no está debidamente desarrollada en el sistema jurídico vigente y está diseminada en distintos ordenamientos administrativos, civiles o penales desvinculados entre sí y que no son eficientes para resolver los problemas de reparación de daños ambientales.⁹³

Marco jurídico del Distrito Federal

488. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones legales aplicables en materia ambiental, el Distrito Federal tiene competencias concurrentes

con la federación en materia de ambiente⁹⁴ y exclusivas en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales⁹⁵ y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.⁹⁶

489. Respecto de las concurrencias, al igual que lo que ocurre con los estados y municipios, compete al Distrito Federal la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en su territorio jurisdiccional, a menos que se trate de asuntos que la LGEEPA u otras leyes encomienden expresamente a la federación.⁹⁷

490. La Ley Ambiental del Distrito Federal⁹⁸ establece los grandes objetivos de la política ambiental local, los instrumentos y procedimientos para su aplicación y las autoridades responsables en materia ambiental: la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal; la Secretaría del Medio Ambiente; las jefaturas delegacionales, y la PAOT. En los apartados siguientes se precisan las atribuciones específicas de cada una de estas instancias.

491. Esta Ley reconoce que “en el territorio del Distrito Federal, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Esta Ley definirá los mecanismos tendientes para hacer efectivo tal derecho”.⁹⁹ Se hace énfasis “en la conservación del medio ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico, así como en la prevención de los daños al ambiente, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la conservación de los ecosistemas”.¹⁰⁰

492. Otro objetivo de la política local en materia ambiental es regular el establecimiento de las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal; y también prevenir y controlar la contaminación del aire, agua y suelo. Esta ley establece las medidas de control, de seguridad, así como las sanciones administrativas para garantizar su cumplimiento y aplicación a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y de las delegaciones políticas. Además, establece el ámbito de participación de la sociedad civil en el desarrollo y la gestión ambiental.

493. Asimismo, la ley precisa las obras y actividades en las que se requiere evaluación del impacto ambiental, “un procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales, pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.¹⁰¹ En septiembre de 2000 se publicó el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo¹⁰² con objeto de reglamentar la Ley Ambiental del Distrito Federal en materia de impacto ambiental y riesgo.

494. Por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal establece “las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal”.¹⁰³ Ésta se inspira en la Ley General de Asentamientos Humanos aprobada en 1976 y reformada en 1993 por el Congreso de la Unión, y define el concepto “ordenamiento territorial” como: “el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamiento humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de

equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios”.¹⁰⁴ Esta ley establece que el territorio del Distrito Federal se clasificará en suelo urbano y suelo de conservación.¹⁰⁵

495. A pesar de los avances en el establecimiento de un régimen jurídico-ambiental propio del Distrito Federal, este último aún está incompleto, pues los ordenamientos jurídicos “no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas al Distrito Federal, como es el caso de las normas ambientales que esta entidad federativa puede expedir”.¹⁰⁶

496. El cuerpo normativo actual no asegura una adecuada protección, preservación y reparación que incluya medidas preventivas y de compensación respecto a daños al ambiente.¹⁰⁷ La cuestión de la responsabilidad por daños ambientales no está adecuadamente regulada, lo que se debe a que la legislación vigente no toma en cuenta las características específicas del daño ambiental, en particular su naturaleza “colectiva” y “difusa”.¹⁰⁸

497. La PAOT¹⁰⁹ constata que “las disposiciones jurídicas se encuentran dispersas y en ocasiones son contradictorias, en particular en cuanto a la protección del suelo de conservación y las áreas verdes. No se reconocen adecuadamente la figura de la reparación del daño ambiental, ni la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales. Asimismo hay retraso en las disposiciones jurídicas en la materia, tanto en el ámbito penal como en el civil”.¹¹⁰

498. A continuación se profundiza el marco jurídico para los temas específicos que se contextualizaron anteriormente.

a) Áreas naturales y suelo de conservación

499. En cuanto al marco normativo respecto de las áreas naturales y el suelo de conservación del Distrito Federal,¹¹¹ se observa que, “a pesar de la constante labor y el esfuerzo realizado por las y los legisladores y las autoridades, en la creación de la normatividad [...] así como en su vigilancia, aún se requiere del desarrollo y perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos, revisando aquellos aspectos que obstaculizan alcanzar los objetivos que se pretenden con la expedición de cada instrumento legal o programático”. Por ejemplo, la Ley Ambiental del Distrito Federal deja a “responsabilidad de la Secretaría del Medio Ambiente la emisión, mediante un acuerdo administrativo, de las normas y criterios que deben observarse para la realización de cualquier actividad dentro de las áreas naturales protegidas, situación que resulta irregular, ya que por tratarse de espacios de tan alto valor e importancia para la ciudad, las estrategias que tienden a su protección y vigilancia deberían ser expedidas conjuntamente con el decreto que las establece”.¹¹²

b) Poda incorrecta y derribo del arbolado urbano

500. A pesar de que en el último Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012, en el punto 10.4.4, se habla de “Fortalecer, en coordinación con los gobiernos delegacionales y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento del Territorio (PAOT), la vigilancia y protección del arbolado urbano, en particular evitar la poda y tala de los árboles con el fin de liberar el campo visual de los anuncios publicitarios conocidos como espectaculares”,¹¹³ ni en la Ley Ambiental del Distrito Federal¹¹⁴ ni

en el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal¹¹⁵ se hace mención específica al respecto. En la Ley Ambiental del Distrito Federal antes citada, hay dos artículos¹¹⁶ que de manera específica se refieren al arbolado urbano, pero en ninguno se relaciona el problema de la poda o el derribo con la liberación del campo visual de los anuncios publicitarios. Pareciera entonces que hay una ausencia de vinculación entre el programa presentado por la Secretaría del Medio Ambiente y la Ley Ambiental. Por otro lado, el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal¹¹⁷ no toma en cuenta el perjuicio que dichos anuncios causan sobre el arbolado urbano.¹¹⁸

c) Manejo de residuos sólidos

501. El 22 de abril de 2003, fue publicada la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (LRSDF) con la finalidad de regular la gestión integral en la materia y el servicio público de limpia. La LRSDF parte de la necesidad de un manejo integral y “propone minimizar su generación y disposición final, promover la separación en la fuente, realizar la recolección separada; maximizar la valorización de los residuos rescatados para su reciclaje y promover la responsabilidad compartida; mejorar el manejo de los residuos especiales; prevenir la contaminación de sitios por depósito de residuos, implantar planes de manejo para generadores de alto volumen y de residuos de manejo especial”.¹¹⁹ La aprobación de esta ley y de su reglamento representa un paso importante, sin embargo, aún están pendientes la emisión y adopción de normas ambientales que los complementen¹²⁰ y la revisión de la misma para definir las sanciones en caso de incumplimiento, en particular respecto de la separación de la basura.¹²¹

d) Calidad del aire

502. En 1994 la Secretaría de Salud publicó las primeras normas oficiales mexicanas para regular la calidad del aire en el ambiente, fijar los valores máximos permisibles de concentraciones de contaminantes y establecer límites más estrictos de emisión para los vehículos en circulación y los autos nuevos que se comercializan en el país. Sin embargo, aún no hay normas que regulen las concentraciones permisibles en la atmósfera de la ciudad de varios compuestos volátiles, como aerosoles, aldehídos, formaldehído y otros hidrocarburos.¹²²

e) Contaminación visual

503. En 2003 se publicó el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal con la finalidad de “regular la fijación, instalación, distribución, ubicación, modificación y retiro de toda clase de anuncios, incluyendo los emplazados en mobiliario urbano, en vía pública, visibles desde la vía pública y en vehículos del servicio de transporte”.¹²³ No obstante, fuera de las zonas de actualización patrimonial y programas parciales de desarrollo urbano no se cuenta con un marco normativo ni una política integral en la materia.¹²⁴

f) Contaminación auditiva

504. Existe una norma oficial mexicana sobre ruido (NOM-081-SEMARNAT-1994) pero no ha tenido ninguna actualización desde su emisión en 1994, por lo que en 2006, la Secretaría del Medio

Ambiente del Distrito Federal emitió una norma local (NADF-005-AMBT-2006) para especificar límites máximos de ruido permisibles más estrictos. Asimismo, para cubrir el vacío en la normatividad federal en materia de vibraciones, la Secretaría emitió la norma NADF-004-AMBT-2004 para especificar los niveles máximos permisibles.¹²⁵

505. Existen normas oficiales mexicanas relacionadas con la emisión de energía en forma de ruido, sonido, microondas, vibraciones, ultrasonido o acciones que perjudiquen la salud física, mental y el bienestar humano o que causen trastornos al equilibrio ecológico. Sin embargo, dicha normatividad resulta insuficiente, por lo que es necesario ampliarla, desde las leyes ambientales y de salud, atendiendo al origen o procedencia, la naturaleza, el grado, la magnitud y la frecuencia de las emisiones, así como determinando cuándo se producen daños a la salud.¹²⁶

10.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas responsables

506. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal es la institución responsable de la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales, con base en las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como de las normas federales que incidan en su ámbito de competencia.

507. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal cuenta con 10 direcciones generales:¹²⁷

- Dirección Ejecutiva Jurídica
- Dirección General de Zoológicos y Vida Silvestre
- Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental
- Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire
- Dirección General de Regulación Ambiental
- Dirección General de Recursos Naturales
- Dirección General de Plantación y Coordinación de Políticas
- Dirección Ejecutiva de Administración
- Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental
- Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.¹²⁸

508. Corresponde a cada una de las delegaciones del Distrito Federal:¹²⁹

- i. Proponer el establecimiento de zonas de conservación ecológica y de parques urbanos.
- ii. Opinar respecto al establecimiento de áreas naturales protegidas dentro de su circunscripción territorial y participar en su vigilancia.
- iii. Promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental.
- iv. Implementar acciones de conservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde las delegaciones.
- v. Difundir los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente; y

- vi. Coadyuvar con la Secretaría en la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental.

509. Por otra parte, entre las atribuciones de la Dirección General de Servicios Urbanos (DGSU) de la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal está el manejo de residuos sólidos de la ciudad. Entre otras responsabilidades, esta Dirección General tiene bajo su cargo “establecer en coordinación con las autoridades competentes, criterios y normas técnicas para las actividades de minimización, recolección, transferencia, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, restaurar sitios contaminados, así como establecer los sistemas de reciclamiento y tratamiento de desechos sólidos; realizar los estudios, proyectos y la construcción, conservación y mantenimiento de obras de infraestructura para el manejo de los desechos sólidos, estaciones de transferencia, plantas de selección y aprovechamiento, así como sitios de disposición final; y organizar y llevar a cabo el tratamiento y disposición final de los desechos sólidos y la operación de las estaciones de transferencia”.¹³⁰

510. Con apego a la disposición constitucional del artículo 122¹³¹ fue creada el 17 de septiembre de 1996 la Comisión Ambiental Metropolitana,¹³² órgano de coordinación en la planeación y ejecución de acciones en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. El área de acción en la que actúa la Comisión incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal y 18 municipios conurbados.¹³³

Principales políticas y programas gubernamentales

511. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reporta que rige su actuación por los siguientes cuatro ejes de acción en los cuales se establecen los rubros de atención prioritaria:¹³⁴

| Eje de acción | Preservación de ecosistemas y entornos naturales | Cambio climático y calidad del aire | Gobierno comprometido con el ambiente | Ciudadanía verde y cooperación |
|--------------------------------|---|---|--|--|
| Rubros de atención prioritaria | <ul style="list-style-type: none"> Bosques y áreas rurales (restauración y reforestación; ampliación de reservas comunitarias; consolidación de plantaciones forestales; reconversión productiva y empleo rural sustentable; vigilancia y protección de ecosistemas) Rescate integral de la cuenca del río Magdalena Zona lacustre y chinampera, patrimonio de la humanidad (en Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco) Barrancas urbanas (establecimiento del sistema de gestión de barrancas, incluyendo mecanismos de participación social) Bosques urbanos (acciones en el Bosque de Chapultepec y San Juan de Aragón) | <ul style="list-style-type: none"> Calidad del aire (sistema de medición) Responsabilidad ante el cambio climático (impulso del Plan de Acción Climática en el D.F.) Movilidad NO motorizada (trazo de ciclovías y ciclorrutas, instalación de bicicletas en transporte público, programa de cierres dominicales de vialidades) Transporte sustentable (lineamientos ambientales para diseño, construcción y operación del metrobús, programa piloto de transporte escolar obligatorio) | <ul style="list-style-type: none"> Impulso de acciones para el consumo de combustibles, energía y materiales diversos de oficina y construcción del Gobierno del Distrito Federal.* | <ul style="list-style-type: none"> Cultura y educación ambiental Participación ciudadana (en particular, consulta pública del Programa del Medio Ambiente 2007-2012 e involucramiento de la comunidad en la separación de la basura, rescate y reforestación de parques y campaña de ahorro de agua) Coordinación interinstitucional Vinculación y cooperación Transparencia y rendición de cuentas |

* La Secretaría del Medio Ambiente reconoce que “el gobierno es un usuario importante de combustibles, energía y materiales diversos de oficina y construcción; en sus inmuebles consume el 2% de la energía de la ciudad; al año, consume 5 100 toneladas de papel, lo que equivale a 76 500 árboles”. Información aportada oficialmente al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal el 25 de septiembre de 2007.

512. Además, la Secretaría destaca “su participación en la coordinación del Plan Verde, que armoniza el esfuerzo del jefe de Gobierno y de varias dependencias [...]”¹³⁵ para el logro de un medio ambiente sano”. El Plan Verde es la estrategia del Gobierno del Distrito Federal a mediano plazo (15 años) para encaminar a la ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo. Este Plan es además “un mecanismo de comunicación para que los ciudadanos (*sic*), de manera ágil y sencilla, puedan conocer la valoración que hace el gobierno de los temas de relevancia ambiental, qué objetivos se propone alcanzar y cuáles son las estrategias y acciones de alto impacto para lograrlo”.¹³⁶

513. En la lucha contra la contaminación del aire se ha tomado una serie de medidas que datan de la última década del siglo pasado; en la actualidad, está en marcha el Proaire 2002-2010, programa elaborado conjuntamente por los Gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México (en el marco de la Comisión Ambiental Metropolitana), cuyo objetivo es reducir las emisiones de contaminantes y propiciar el cumplimiento de las normas para la protección de la salud. Los ejes estratégicos de este programa son:¹³⁷

- a) Consolidar la reducción de emisiones generadas por el transporte, la industria y los servicios.
- b) Preservar y restaurar los recursos naturales del suelo de conservación y evitar la expansión del crecimiento de la mancha urbana.
- c) Integrar las políticas de desarrollo urbano, transporte y calidad del aire.
- d) Prevenir la exposición de la población a concentraciones altas de contaminación.
- e) Reforzar el marco normativo y su cumplimiento.
- f) Fortalecer la educación ambiental, la investigación y el desarrollo tecnológico.
- g) Reducir los contaminantes urbanos y los gases de efecto invernadero.
- h) Proteger e incrementar las zonas boscosas (captación de carbono).
- i) Promover el uso eficiente de las fuentes renovables de energía.

514. Con la reciente Ley de Residuos Sólidos se ha intentado tener un mejor manejo de los residuos; no obstante, lo cierto es que aún no se han alcanzado las metas pretendidas. El reciclaje es incipiente en la ciudad, en parte debido a que los materiales reutilizables no son separados adecuadamente desde la fuente de origen; además, porque la educación ambiental y la concientización de la población es aún insuficiente, y porque las personas encargadas del manejo de residuos tampoco los separan adecuadamente. La población desconoce los beneficios que reporta el reciclaje de materiales: económicos (disminución de costos en elaboración de materiales), sociales (disminución de contaminación de la atmósfera, suelos y agua, menor deterioro en la salud humana, disminución de rellenos sanitarios, menor afectación al paisaje urbano), ambientales (ahorro de recursos naturales, reducción de residuos y basura, freno a la sobreexplotación de recursos no renovables). El gobierno capitalino no ha invertido lo suficiente en camiones recolectores con separación para cada tipo de residuos, ni en contenedores específicos ni en botes suficientes para todo tipo de residuos en calles y parques.

515. Históricamente los recursos económicos y humanos, y la voluntad política han faltado en materia de vigilancia del cumplimiento de las leyes y otras normas ambientales, así como en el establecimiento de sanciones. Con la reciente creación de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental dentro de la Secretaría del Medio Ambiente, el Gobierno pretende revertir esta tendencia, fortaleciendo los mecanismos de vigilancia y poniendo mayor énfasis en el cumplimiento de la ley. Junto con la PAOT, y con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y su Fiscalía Especial para los Delitos Ambientales,¹³⁸ esta dirección pretende “desarrollar mejores instrumentos de

regulación y control ambiental, pero también generar y construir juntos, espacios de coordinación idóneos, para aplicar con efectividad la ley y las políticas públicas en esta materia”.¹³⁹ En particular, desde su creación, la Dirección Ejecutiva reporta haber clausurado: 400 construcciones irregulares en suelo de conservación, 14 sitios de procesamiento ilegal de madera y dos aserraderos que procesaban productos maderables (marzo de 2007), una bodega con aseguramiento de 350 m³ de madera ilegal (mayo de 2007), 11 aserraderos en la zona del Ajusco (junio de 2007), 15 sitios por vertimiento ilegal de cascajo y cinco sitios en los que se extraía tierra de manera ilegal.¹⁴⁰

516. Si bien la actual administración fortaleció la coordinación institucional en materia ambiental (a través del Plan Verde y de la Comisión Metropolitana), esto aún no ha permitido lograr una verdadera transversalidad de los problemas ambientales, ni que el conjunto de las dependencias incorpore en sus estrategias, políticas, acciones y lineamientos de carácter ambiental.

517. En los pases de lista contestados por instancias del gobierno del Distrito Federal,¹⁴¹ sólo dos instituciones reportaron alguna preocupación por la agenda ambiental. El Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal¹⁴² reconoció “la importancia de llevar a cabo las obras y, en general, los servicios urbanos, con una estrecha relación a la gestión ambiental, por lo que en la ejecución de cada proyecto de obra se realizaron las manifestaciones de impacto ambiental en las que se identificaron, entre otras cosas, los sitios de mayor vulnerabilidad a los impactos ambientales, condicionantes ambientales para prevenir y mitigar los impactos negativos antes, durante y después de la ejecución de las obras construidas”.¹⁴³

518. Asimismo, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal asume en su Programa Operativo Anual 2007 la meta de “introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda”.¹⁴⁴ Sin embargo, la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal no hizo ninguna mención sobre el tema en la información que brindó para este diagnóstico.¹⁴⁵ Como se reportó más arriba, en el caso concreto del arbolado urbano, las obras de infraestructura del Distrito Federal han requerido de la remoción de árboles que, con otros criterios, podrían ser trasplantables.¹⁴⁶

519. También hace falta mayor interacción con las entidades del área metropolitana, los estados colaterales y la administración federal. Al respecto, cabe señalar que el Plan Verde, que coordina la Secretaría del Medio Ambiente, no ha considerado la participación de la PAOT ni de la Comisión Ambiental Metropolitana ni, en el ámbito federal, del Instituto Nacional de Ecología y otras entidades competentes en materia ambiental.¹⁴⁷

520. La Secretaría del Medio Ambiente considera que “en términos generales, las políticas públicas que desarrolla son acordes con los objetivos que la ley establece”, sin embargo, subraya la insuficiencia de recursos: “dada la complejidad de la problemática ambiental y los avances en ciencia y tecnología, se necesita una cantidad mayor a la presupuestada para que los ciudadanos (*sic*) disfruten plenamente del derecho humano indicado”.¹⁴⁸

Información ambiental y participación¹⁴⁹

521. En materia de acceso a la información ambiental local, la Ley Ambiental establece que “toda persona tendrá derecho a que las autoridades ambientales pongan a su disposición la información

ambiental que les soliciten”.¹⁵⁰ Asimismo, se establece que es deber de las autoridades ambientales del Distrito Federal garantizar el acceso de las y los ciudadanos a la información sobre el ambiente.¹⁵¹

522. No obstante, se observa un desconocimiento generalizado de los temas ambientales por parte de la sociedad; en particular de la importancia de la biodiversidad y su necesaria protección y conservación, y de los servicios públicos que les aseguren el ambiente,¹⁵² principalmente por falta de implementación de campañas masivas de difusión que tengan un efecto real en la opinión pública. Un ejemplo es la falta de una cultura de separación de residuos.

523. Asimismo, la población desconoce sus derechos y obligaciones. Las acciones de educación ambiental son limitadas y no están diseñadas desde un enfoque de derechos humanos. Esto reduce las capacidades de las personas para conocer, ejercer y hacer valer sus derechos, así como para cumplir con su responsabilidad, que en los propios términos de la Ley Ambiental del Distrito Federal son:

- i. Prevenir y evitar daños al ambiente;
- ii. Minimizar los daños al ambiente que no puedan prevenir o evitar, en cuyo caso estarán obligadas a reparar los daños causados;
- iii. Ayudar en la medida de lo posible a establecer las condiciones que permitan garantizar la subsistencia y regeneración del ambiente y los elementos naturales; y
- iv. Realizar todas sus actividades cotidianas bajo los criterios de ahorro y reuso de agua, conservación del ambiente rural y urbano, prevención y control de la contaminación de aire, agua y suelo, y protección de la flora y fauna en el Distrito Federal.¹⁵³

524. Respecto de la participación social, la Ley Ambiental del Distrito Federal precisa que la Jefatura de Gobierno, la Secretaría del Medio Ambiente y las delegaciones están obligadas a promover la participación de la ciudadanía en materia ambiental,¹⁵⁴ en particular de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, instituciones académicas, y las personas interesadas. Esta participación se prevé no sólo en procesos de consultas públicas, sino también en “la toma de decisiones y en la elaboración de los programas de protección y educación ambiental, por lo cual se deberán garantizar los mecanismos de participación social más efectivos”.¹⁵⁵

525. En cuanto a la planeación de sus políticas, programas y acciones, la Secretaría del Medio Ambiente hace énfasis en la importancia del documento *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México*¹⁵⁶ –resultado de la participación y coordinación de varias secretarías del Gobierno del Distrito Federal, y abierto a consulta a los y las habitantes de la ciudad–, que aporta un diagnóstico actualizado de la complejidad de la ciudad y pretende ser una guía permanente, pero adaptable, para asegurar su sustentabilidad.¹⁵⁷ Asimismo, destaca que “para realizar las acciones encaminadas al mejoramiento del medio ambiente, la secretaría del ramo comparte sus propuestas, a fin de recibir los puntos de vista de los habitantes (*sic*) del Distrito Federal y así tomar sus decisiones de manera consensuada”, y menciona en particular el proceso de la Consulta Verde.¹⁵⁸

526. Tanto la Ley Ambiental, como la Secretaría del Medio Ambiente consideran la importancia de la participación ciudadana para sustentar y retroalimentar las acciones de gobierno. En el Distrito Federal hay varios espacios de participación, sin embargo, se critica la poca difusión de los mismos y su carácter meramente consultivo.¹⁵⁹ En particular, las consultas sobre los planes de desarrollo de las delegaciones no son valoradas como espacios reales de participación,¹⁶⁰ en tanto su difusión es

muy restringida y poco claros los mecanismos para asegurar que los aportes que en ellas se vierten sean efectivamente tomados en cuenta y que su incorporación no esté sujeta a la discrecionalidad de la autoridad. Asimismo, se critica que los procesos de consulta, incluida la Consulta Verde, se han llevado a cabo sin haber puesto a disposición del público la información necesaria para conocer los problemas y sus implicaciones.¹⁶¹

Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

*Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)*¹⁶²

527. La PAOT, en cumplimiento de su objetivo de defender los derechos de las y los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un medio ambiente sano y de un territorio ordenado para su adecuado desarrollo, salud y bienestar, cuenta con la atribución de recibir y atender las denuncias ciudadanas que se presenten contra presuntos incumplimientos de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal. Específicamente realiza las siguientes acciones:

- a) Recepción y atención de las denuncias ciudadanas e investigaciones de oficio, por hechos, actos u omisiones que puedan constituir violaciones a la legislación ambiental o al ordenamiento territorial vigente en el Distrito Federal.
- b) Promoción de los derechos ambientales y territoriales de la población del Distrito Federal.
- c) Asesoría jurídica y técnica a la población en materia ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

528. Hasta agosto de 2007, la PAOT concluyó 2 591 investigaciones y emitió 44 recomendaciones a las autoridades de la Administración Pública del gobierno del Distrito Federal. Las conductas más observadas son:

- a) Autorizaciones indebidas para construcción y uso de suelo.
- b) Falta de atención y seguimiento de las condicionantes de impacto ambiental y urbano.
- c) Autorización inadecuada de poda y derribo de árboles y afectación de áreas verdes.
- d) Ocupación irregular de suelo de conservación y barrancas.

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹⁶³

529. En cuanto a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Secretaría del Medio Ambiente reportó haber recibido diversas comunicaciones –por conducto de esta Comisión– por presunta violación al derecho a un ambiente sano, a causa de la contaminación por ruido o rastros clandestinos cerca o dentro de zonas urbanas, deforestación de bosques y asentamientos irregulares en áreas de reserva ecológica, principalmente.¹⁶⁴

530. Entre enero de 2005 y diciembre de 2007, la CDHDF recibió 114 quejas¹⁶⁵ por presunta violación al derecho a un ambiente sano, siendo la Secretaría del Medio Ambiente y las jefaturas delegacionales de

Cuauhtémoc, Tlalpam e Iztapalapa las principales autoridades mencionadas como probables responsables. Dentro de estas quejas, las visitadurías generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹⁶⁶ 32 casos fueron relacionados con “obstaculización o restricción de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”; 49 con la “obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”; y 53 con “obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medio ambiente sano”.¹⁶⁷

531. La CDHDF ha emitido dos recomendaciones relacionadas con violaciones al ambiente sano.¹⁶⁸ La Recomendación 8/2004 se expidió por la violación al *derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado* que implica la preservación del aire, la tierra y el agua. Fue dirigida a la jefa delegacional de Álvaro Obregón y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal el 22 de noviembre de 2004. En el caso que originó esta recomendación se estaba afectando, entre otras cosas, el cauce del río Barranca del Muerto, debido a la construcción de unidades habitacionales en su ladera. La recomendación no fue aceptada por las autoridades correspondientes.

532. Al igual que la recomendación anterior, el instrumento 9/2004 se refiere a la *violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*. Fue motivada por una queja que las y los vecinos de la colonia Bosques de las Lomas interpusieron al percatarse de la degradación ocurrida en la barranca La Diferencia. El 19 de noviembre de 2004, la CDHDF emitió la recomendación dirigida al jefe de la Delegación Cuajimalpa y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, aunque sólo la aceptó parcialmente la Delegación Cuajimalpa. Los puntos recomendatorios solicitaron: a) promover, de manera pacífica, la salida de las personas que ocupaban la barranca; b) reparar los daños ocasionados procurando el equilibrio ecológico de la zona; c) tomar medidas para evitar la repetición de los hechos y d) investigar y sancionar a las y los servidores públicos de esa delegación que incurrieron en negligencia al permitir la degradación de la barranca.

533. En este caso, las autoridades aceptaron parcialmente la recomendación: de nueve puntos recomendatorios, fueron aceptados cinco, los cuales se han cumplido totalmente. Se rescató la barranca, se desalojó pacíficamente la zona y se desarrolló un programa de reforestación. Sin embargo, no se investigó ni se sancionó a las y los servidores públicos responsables.

534. Finalmente, el 5 de julio de 2007, el jefe de Gobierno del Distrito Federal decretó la barranca La Diferencia como área de valor ambiental, con lo cual se establece un régimen de protección especial sobre la zona. De esta manera, queda protegida legalmente para evitar futuros asentamientos humanos y construcciones de cualquier tipo. En seguimiento de esta recomendación y para evitar la creciente degradación de las barrancas, la CDHDF instó al gobierno del Distrito Federal a que declarara áreas de valor ambiental todas las barrancas de la ciudad.¹⁶⁹

10.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a un ambiente sano

535. La Ley Ambiental reconoce que todas las personas que habitan el Distrito Federal tienen “la potestad de exigir el respeto a este derecho [el derecho a un medio ambiente sano] y el cumplimiento

de las obligaciones correlativas por parte de las autoridades del Distrito Federal, a través de los mecanismos jurídicos previstos en este título y en otros ordenamientos jurídicos”.¹⁷⁰ En realidad, son escasas las vías para hacer justiciable dicho derecho, pues frente a “la falta de instancias jurisdiccionales para hacer valer con efectividad los derechos ambientales, la mayor parte de los asuntos ambientales se resuelven en las instancias administrativas y pocos asuntos llegan a judicializarse”.¹⁷¹

536. La PAOT destaca los siguientes obstáculos para el acceso a la justicia ambiental y territorial en el Distrito Federal:¹⁷²

- I. El escaso reconocimiento y falta de conciencia de las y los habitantes de la ciudad de sus derechos y obligaciones ambientales y territoriales.
- II. La existencia de un marco normativo aún insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ambientales y territoriales de los habitantes.
- III. La relevancia de actuaciones procedimentales en oposición al desarrollo de actuaciones enfocadas a la contención y reparación de las afectaciones ambientales.
- IV. Las insuficientes capacidades institucionales para hacer efectivo el ejercicio pleno de la normatividad ambiental y territorial.

10.6 Conclusiones del capítulo

537. En el Distrito Federal se vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo, donde las condiciones naturales de la cuenca, así como las dinámicas demográfica, económica y social han derivado en consecuencias ambientales que amenazan la viabilidad misma de la ciudad. La constante degradación de la superficie natural, así como la contaminación del ambiente provocan una amenaza para las presentes y futuras generaciones, y su afectación representa un grave riesgo para la realización del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. No sólo se trata de un problema ecológico sino de un flagelo social que afecta la vida, la seguridad, la salud y el futuro de los seres humanos.

538. El Distrito Federal es ejemplo del cambio de destino del suelo, anteriormente lacustre y ahora urbano. El desbordamiento de la mancha urbana, el uso habitacional del suelo de conservación y la degradación de las áreas naturales protegidas –que derivan en particular de la inadecuación de la normatividad y de la falta de vigilancia y sanción por incumplimiento de la misma– causan severos daños a los recursos naturales y afectan los servicios ambientales que estas zonas prestan a las y los habitantes de la ciudad. En efecto, limitan la recarga de agua al acuífero y la absorción adecuada de contaminantes de la atmósfera, provocan el deterioro del paisaje y la pérdida de los hábitats naturales de la rica biodiversidad y fomentan la desregulación microclimática.

539. A pesar de las acciones desarrolladas desde la década de 1990, los niveles de ozono y partículas suspendidas en el aire han mostrado una lenta tendencia a la baja, por lo que actualmente, la persistencia de altos niveles de contaminantes en el aire es otro factor ambiental perjudicial que afecta directa o indirectamente a la salud de los seres humanos. Lo mismo ocurre con la contaminación visual y auditiva.

540. Localmente, además de la publicación en el año 2000 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, se han desarrollado instrumentos jurídicos en materia ambiental: la Ley de Residuos Sólidos y el Reglamento de Anuncios, entre otros. No obstante, el derecho humano a un ambiente sano y las obligaciones del Estado en la materia están reguladas confusamente. En particular, hay lagunas y ambigüedades en la asignación de responsabilidades, atribuciones y obligaciones en materia de protección y defensa del suelo de conservación en el Distrito Federal. Ni la LGEEPA ni la Ley Ambiental del Distrito Federal asignan responsabilidades claras en materia ambiental ni reconocen adecuadamente la figura de la reparación del daño ni la aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales o a las y los funcionarios que no hagan cumplir las normas.

541. Otras leyes, como la Ley de Residuos Sólidos, no se aplican por falta de voluntad política y de la adopción de normas ambientales que precisen los mecanismos concretos para su efectiva operación. Por otro lado, diversos aspectos de la problemática ambiental aún persisten sin una adecuada normatividad, como la participación social, lo relativo al arbolado urbano y la contaminación visual y auditiva.

542. La Secretaría del Medio Ambiente ha establecido líneas de acción prioritarias para garantizar la sustentabilidad del Distrito Federal y pone énfasis en la importancia de la conservación de ecosistemas y entornos naturales, la recarga de mantos acuíferos y el mantenimiento y prestación de los servicios ambientales, así como en la mejora de la calidad del aire y las buenas prácticas gubernamentales. Sin embargo, siguen faltando capacidades financieras e institucionales para revertir la crisis ambiental que afecta al Distrito Federal.

543. La coordinación institucional entre las dependencias, órganos desconcentrados y demás entes públicos del gobierno del Distrito Federal es fundamental para asegurar la transversalidad de la problemática ambiental en todas las estrategias, políticas y acciones del gobierno. No obstante, institucionalmente hacen falta instrumentos de gestión y planeación que aborden de manera integral todos los aspectos de las actividades del desarrollo urbano y la protección al ambiente, para buscar un equilibrio entre sí y que abarquen toda el área metropolitana. En especial falta utilizar un enfoque integral, desde la perspectiva de los derechos humanos, para abordar la problemática de la pérdida de suelo de conservación a causa del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares y, de manera general, atender el desarrollo inmobiliario y salvaguardar tanto el derecho a un ambiente sano como el derecho a la vivienda.

544. Falta también un enfoque integral respecto al transporte público y la inversión en infraestructura urbana que, desde la perspectiva del derecho a la salud y a un ambiente sano, contribuya a disminuir las fuentes de contaminación, ruido y estrés, así como a reducir la pérdida de tiempo productivo (para el trabajo y el descanso) de mujeres y hombres habitantes de la ciudad y las zonas conurbadas.

545. Una de las principales causas del deterioro ambiental es la falta de educación y concientización ambiental de la población mexicana. Tanto la ley como las autoridades hacen énfasis en el derecho de la población a acceder a la información ambiental. Sin embargo, no se desarrollan mecanismos de información permanente sobre la contaminación atmosférica y los consecuentes riesgos para la salud, ni campañas de difusión amplias que permitan responsabilizar a la población sobre temas cruciales, como la separación de la basura, el cuidado y protección del ambiente o sobre los derechos

ambientales. Tampoco se cuenta con información detallada, accesible y de fácil entendimiento, sobre la evaluación de los avances de las políticas y acciones en materia ambiental.

546. La conservación, restauración y mejoramiento del ambiente es de tal importancia que no puede dejarse sólo en manos de las autoridades, sino involucrar a otras instituciones sociales y gubernamentales. No obstante, la corresponsabilidad es aún incipiente en el Distrito Federal, en parte debido a que falta información adecuada y accesible sobre cuáles son y cómo prevenir los problemas ambientales y porque los mecanismos y espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones no son adecuados y no permiten la incorporación de propuestas y recomendaciones de las personas interesadas. Tanto federal como localmente hacen falta espacios y mecanismos efectivos de participación para las organizaciones sociales civiles y empresariales, las instituciones académicas y demás personas interesadas en los procesos de toma de decisiones.

Notas

- ¹ En este apartado no se abordan cuestiones relativas al derecho al agua ya que se analizan en un apartado especial (véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua). Asimismo, los derechos de los pueblos indígenas, en particular el derecho a la tierra y al acceso, uso y disfrute de los recursos naturales y la protección del ambiente de los territorios donde habitan, se tratan en un apartado específico (véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas).
- ² Resolución 2398 (XXIII) aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1968. Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ³ Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, GEO-3, PNUMA, 2002, p. 4.
- ⁴ Declaración de Estocolmo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, aprobada en 1972, principio 1.
- ⁵ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁶ Citado en Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo sobre ‘Derecho a un medio ambiente sano del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos’”, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), noviembre de 2007 (mimeo).
- ⁷ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁸ Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ⁹ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.*
- ¹⁰ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, <<http://untreaty.un.org/English/notpubl/kyoto-sp.htm>>.
- ¹¹ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.*
- ¹² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992, principio 1.
- ¹³ *Ibid.*, principio 10.
- ¹⁴ *Ibid.*, principio 13.
- ¹⁵ Samantha Namnum García, “Comentarios al capítulo...”, *op. cit.* Véase también la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁶ Véase también Convención sobre los Derechos del Niño, art. 241; Convenio núm. 155 de la Organización Internacional del Trabajo, art. 4º, párrafo 2; Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, arts. 4º (párrafo 1), 7º (párrafos 3 y 4) y 32; y la Resolución 45/94 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas (A/RES/45/94), 14 de diciembre de 1990.
- ¹⁷ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ¹⁸ PIDESC, art. 12, párrafo 2, apartado b. Véase también la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁹ Informe Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (E/CN.4/Sub.2/1994/9), presentado por la relatora especial, Fatma Zohra Ksentini de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas durante el 46 periodo de sesiones.
- ²⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, Pacto de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir a 1996, art. 11.
- ²¹ La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (también conocida como “Río + 10”) se llevó a cabo en Johannesburgo, Sudáfrica, del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, con miras a hacer un examen del progreso alcanzado en la ejecución del Programa 21 desde 1992. En la Declaración Política, los Estados asumieron “la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, nacional, regional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible”, y un Plan de Aplicación en el que los Estados se comprometieron a “llevar a cabo actividades

- concretas y a adoptar medidas en todos los niveles para intensificar la cooperación internacional”. Informe A/Conf.199/20 (+ Corr.1). Documentación de las Naciones Unidas, <<http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>.
- ²² Intervención de Jorge M. Hori Fojaco, director de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, Mesa sobre el derecho a un medio ambiente sano, 24 de octubre de 2007, Flasco.
- ²³ Informe del secretario general de la OEA en cumplimiento de la resolución AG/RES. 1896 (XXXI-O/02), *Derechos humanos y medio ambiente*, del 25 de marzo de 2003, CP/CAJP-2042/03.
- ²⁴ Astrid Puentes Riaño, “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano”, *DFensor*, núm. 3, marzo de 2006, p. 17.
- ²⁵ Página de Internet del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), <<http://www.cemda.org.mx>>.
- ²⁶ Astrid Puentes Riaño, “Elementos de discusión...”, *op. cit.*, p. 17.
- ²⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 25.
- ²⁸ *Ibid.*, principio 10.
- ²⁹ Astrid Puentes Riaño, *op. cit.*, p. 19.
- ³⁰ Véase Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 1; el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, art. 7º (1) y (3) y art. 15; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 1º (2).
- ³¹ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 34.
- ³² Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 11 y Comité DESC, Observación general núm. 3, párrafos 4 y 5.
- ³³ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, art. 15.
- ³⁴ Preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1997.
- ³⁵ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*, principio 10.
- ³⁶ *Ibid.*, principio 10.
- ³⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ³⁸ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente urbano en América Latina y el Caribe. Las evaluaciones GEO ciudades y sus resultados*, PNUMA, 2004, p. 19.
- ³⁹ La metropolización se refiere al proceso de urbanización que une a dos o más municipios de diferentes estados o distritos. *Ibid.*, p. 24.
- ⁴⁰ Para más información véase la parte II, capítulo 5, y la parte III, capítulo 12: Derecho a la vivienda adecuada.
- ⁴¹ El suelo de conservación es el “territorio clasificado por los Programas de Desarrollo Urbano, que comprende las áreas fuera de los límites del centro de población”, Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000, art. 5º.
- ⁴² Este punto se trata parcialmente en la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁴³ Las cifras que se mencionan en este apartado son tomadas de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005. La mayoría de los datos son de 2000 a 2004. El Comité Coordinador no ha tenido acceso a información reciente sobre este tema. El portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal no cuenta con información actualizada.
- ⁴⁴ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, <<http://www.sma.df.gob.mx/corena/>>.
- ⁴⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁴⁶ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal de 2001-2006, México, Distrito Federal, 5 de diciembre de 2000, <http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/proyprogramaGeneralDesarrolloDF2001_2006.pdf>.
- ⁴⁷ Véase las investigaciones del Instituto de Geografía de la UNAM y de la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental del Distrito Federal, mencionado en Angélica Simón, “Según expertos, en 10 años la mancha urbana se extendió 171 km²”, *El Universal*, 16 de febrero de 2004.
- ⁴⁸ Secretaría del Medio Ambiente. Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal, 2002-2006.
- ⁴⁹ Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE) del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2000, art. 13, p. 13.
- ⁵⁰ Secretaría del Medio Ambiente. Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal, 2002-2006.
- ⁵¹ PGOE del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de agosto de 2000.
- ⁵² La poda correcta es la que se lleva a cabo conforme a la “Norma ambiental para el Distrito Federal NADF-001-RNAT-2006, que establece los requisitos y especificaciones técnicas que deberán cumplir las autoridades, empresas privadas y particulares que realicen poda, derribo, trasplante y restitución de árboles en el Distrito Federal”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de diciembre de 2006.
- ⁵³ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.
- ⁵⁴ Inventario General de Áreas Verdes, <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/>>.
- ⁵⁵ La transpiración es el proceso por el cual el agua es llevada desde las raíces hasta pequeños poros que se encuentran en la cara inferior de las hojas, donde se transforma en vapor de agua y se libera a la atmósfera.
- ⁵⁶ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, “Áreas verdes urbanas”, <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/index.php>>.
- ⁵⁷ *Idem.*
- ⁵⁸ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.
- ⁵⁹ *Idem.*
- ⁶⁰ Para el día 17 de octubre de 2007 se había realizado el derribo de 92 de los árboles autorizados, los cuales serían restituidos en una proporción 1:6. Infomex, Folio: 0318000007307. Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A. C.

- ⁶¹ Portal de Internet del Plan Verde, Ciudad de México. Disponible en <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=residuos-24k>>.
- ⁶² Secretaría de Obras y Servicios, Dirección General de Servicios Urbanos. “Manejo de Residuos Sólidos”, enero de 2004, <<http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/11/01clave.pdf>>.
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México. Propuesta del gobierno del Distrito Federal*, México, noviembre de 2004, <<http://www.sma.df.gob.mx/agendaXXI/>>, cap. 8: Residuos sólidos, p. 107.
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 109.
- ⁶⁶ *Idem.*
- ⁶⁷ *Idem.*
- ⁶⁸ *Idem.*
- ⁶⁹ Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ⁷⁰ Luisa Molina T. y Mario Molina, *La calidad del aire en la mega ciudad de México. Un enfoque integral*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 15.
- ⁷¹ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la zona metropolitana del Valle de México, p. 89.
- ⁷² *Ibid.*, p. 90.
- ⁷³ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁷⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, p. 90.
- ⁷⁵ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷⁶ Angélica Simón, “Existen compuestos cancerígenos y mutagénicos en la atmósfera de la ZMVM”, *El Universal*, 7 de abril de 2006.
- ⁷⁷ Centro Mario Molina, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el Centro de Transporte Sustentable, el Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas y Presencia Ciudadana Mexicana, *Movilidad y calidad de vida: seis estrategias de acción para la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, 2006, p. 83; mencionado en Centro de Transporte Sustentable, Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos, CDHDF y Centro de Transporte Sustentable, 2008.
- ⁷⁸ Centro Mario Molina, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el Centro de Transporte Sustentable, el Instituto para el Transporte y Desarrollo de Políticas y Presencia Ciudadana Mexicana, *Movilidad y calidad de vida...*, *op. cit.*, p. 83.
- ⁷⁹ Para más información véase la parte III. Núcleo Seguridad humana, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁸⁰ “Reglamento de anuncios para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 2º, inciso vii.
- ⁸¹ “Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México”, <<http://www.pvem.org.mx/accionesasam.htm>>.
- ⁸² Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁸³ “Reglamento de anuncios para el Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 2º, inciso viii.
- ⁸⁴ “Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México”, consultado <<http://www.pvem.org.mx/accionesasam.htm>>.
- ⁸⁵ Instituto Nacional de Ecología. “Marco jurídico e institucional de la regulación ambiental de la industria. Breve recuento de la legislación ambiental mexicana”, <<http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/259/marcojur.html>>.
- ⁸⁶ *Idem.*
- ⁸⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, CDHDF, México, 2005, p. 25.
- ⁸⁸ *Ibid.*, p. 67.
- ⁸⁹ Gustavo Alanís y Samantha Namnum, “El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano”, *DFensor*, núm. 10, octubre de 2007, pp. 14-17.
- ⁹⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda) y Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), “Reforma Constitucional: el derecho a un medio ambiente sano”, febrero del 2008 (mimeo).
- ⁹¹ Cemda, “Capítulo xiv. Derecho a un medio ambiente sano”, *Informe de las organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006). Informe alternativo al IV Informe Periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, Organizaciones y Redes del Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA, México, 2007, pp. 125-130.
- ⁹² Cemda-AIDA, ‘Reforma constitucional...’, *op. cit.*
- ⁹³ Samantha Namnum García, *op. cit.*
- ⁹⁴ Véase en particular: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción xxix-g, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, arts. 4º y 7º.
- ⁹⁵ Véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracción iii.
- ⁹⁷ Raúl Brañas Ballesteros, *El acceso a la justicia ambiental en el Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El acceso a la justicia ambiental bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación mexicana*, México, PAOT, diciembre de 2004, p. 42.
- ⁹⁸ Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000. En el artículo 4º, se precisa que “en todo lo no previsto por esta Ley, serán supletorias las disposiciones de: I. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; II. La Ley de Aguas Nacionales; III. La Ley Forestal; IV. La Ley de Sanidad Vegetal; V. La Ley de Sanidad Animal; VI. La Ley de Protección Civil para el Distrito Federal; VII. La Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal; VIII. La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; IX. La Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal; X. La Ley de Procedimiento

Administrativo del Distrito Federal; XI. El Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; XII. El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia del fuero federal; y XIII. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Además se cuentan con las siguientes leyes: Ley para la Retribución por la Protección de los Servicios Ambientales del Suelo de Conservación del Distrito Federal y la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, así como de las siguientes normas: Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-010-AMBT-2006: recuperación de vapores de gasolina; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-002-RNAT-2002: agricultura ecológica; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-004-AMBT-2004: condiciones de medición y los límites máximos permisibles para vibraciones; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-006-RNAT-2004: mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes públicas; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-008-AMBT-2005: aprovechamiento de la energía solar; Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-009-AIRE-2006.

⁹⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 18, inciso III.

¹⁰⁰ *Ibid.*, art. 1°.

¹⁰¹ *Ibid.*, arts. 44-61.

¹⁰² Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de diciembre de 2000, modificado el 24 de septiembre de 2002.

¹⁰³ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de enero de 1996, art. 1°.

¹⁰⁴ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 29.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 30.

¹⁰⁶ Raúl Brañes Ballesteros, *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁸ Raúl Brañes Ballesteros, *op. cit.*, p. 64.

¹⁰⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista. Véase más información en el apartado 10.5 sobre justiciabilidad en este capítulo (10).

¹¹⁰ Palabras de Enrique Provencio, ex titular de la PAOT del Distrito Federal: “La CDHDF presentó su Informe especial sobre la violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal”, *Boletín de Prensa*, núm. 137/2005, CDHDF, 16 de diciembre de 2005.

¹¹¹ Véase los artículos 4°, 25, 27, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7° y 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Ambiental del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, la Ley Agraria, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, así como los diferentes instrumentos de planeación y política ambiental en el Distrito Federal, en particular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, mencionados en CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 74.

¹¹² CDHDF, *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano...*, *op. cit.*, p. 86. En este informe se hace un análisis más exhaustivo de la normatividad aplicable al suelo de conservación indicando puntos de contradicción e incongruencia entre las leyes y programas vigentes.

¹¹³ Programa Sectorial del Medio Ambiente 2007-2012, p. 146.

¹¹⁴ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*

¹¹⁵ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003.

¹¹⁶ Específicamente son el artículo 118 y 119 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de enero de 2000.

¹¹⁷ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *op. cit.*

¹¹⁸ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A.C.

¹¹⁹ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 8: Residuos sólidos, p. 111.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 113.

¹²¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

¹²² Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.*, cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, p. 101.

¹²³ Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de agosto de 2003, art. 1°.

¹²⁴ PAOT, *Memoria 2000-2006*, México, p. 35.

¹²⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

¹²⁶ “Agenda legislativa marzo-abril 2002 de la fracción parlamentaria del Partido Verde Ecologista de México”, <<http://www.pvem.org.mx/accionesam.htm>>.

¹²⁷ Portal de Internet de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, <<http://www.sma.df.gob.mx/organigrama/>>.

¹²⁸ Para más información véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.

¹²⁹ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 10.

¹³⁰ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, última reforma: 9 de noviembre de 2005, art. 58.

¹³¹ El inciso G del artículo 122 constitucional establece que “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes”.

- ¹³² Convenio de coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental Metropolitana, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de septiembre de 1996. Fue firmado por 17 organismos federales, el Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México.
- ¹³³ Atizapán de Zaragoza, Coacalco de Berriozábal, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chimalhuacán, Chicoloapan, Ecatepec, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Tlalnepantla de Baz, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.
- ¹³⁴ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹³⁵ La Oficialía Mayor, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad, la Coordinación de Uso Eficiente de Energía y la Autoridad del Centro Histórico.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, op. cit., cap. 7: Atmósfera y calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, pp. 101-104.
- ¹³⁸ La Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales se creó mediante un acuerdo del procurador general de justicia del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 18 de septiembre de 2001. En julio de 2004, las funciones de dicha fiscalía se confirieron a la Coordinación de Agentes del Ministerio Público Auxiliares del Procurador (Acuerdo a/008/2004, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de julio de 2004). Su principal meta es contribuir a la protección penal del ambiente.
- ¹³⁹ Palabras de la secretaria del Medio Ambiente, Martha Delgado Peralta, durante el Primer Foro Nacional de Procuración y Administración de Justicia Ambiental, en el Instituto de Formación Profesional de la PCJ-DF, Delegación Azcapotzalco. “La meta del gobierno del Distrito Federal es avanzar en la labor de vigilancia para contar con reglas claras que fortalezcan la procuración de la justicia ambiental y una colaboración interinstitucional”, jueves 28 de junio de 2007. <<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html>>.
- ¹⁴⁰ Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental, *Primer Informe de Gestión de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal*, información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.
- ¹⁴¹ Para más información véase la parte I. Proceso y metodología del diagnóstico, capítulo 4: Metodología.
- ¹⁴² El Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (Fimevic), creado el 21 de diciembre de 2001, está integrado de la siguiente manera:
- Fideicomitente: Gobierno del Distrito Federal por conducto de la Secretaría de Finanzas de conformidad con el artículo 393b del Código Financiero del Distrito Federal.
 - Fiduciario: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Institución de Banca de Desarrollo.
 - Fideicomisario: Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Finanzas.
- El Fimevic ha contribuido a la problemática de la infraestructura urbana a través de la construcción de los siguientes proyectos: Primera y segunda etapas del distribuidor vial San Antonio, puentes vehiculares Fray Servando, Av. del Taller y Lorenzo Boturini, puente vehicular Prolongación San Antonio Eje 5 Poniente, deprimido vehicular Av. del Rosal, ciclistas, sistema de carriles confinados para el transporte público en Av. de los Insurgentes, distribuidor vial San Antonio (Las Flores/San Antonio), deprimidos vehiculares Camino Real a Toluca, Tacubaya y Observatorio, distribuidor vial San Antonio (San Jerónimo/Las Flores), y gasa de desincorporación hacia el Eje 5 Poniente.
- ¹⁴³ De manera genérica se señalan las siguientes: *En materia de ruido*: colocación de deflectores de ruido permanentes en las zonas donde se ubican hospitales y escuelas; y cumplimiento con los parámetros de ruido determinados en la normatividad ambiental para el equipo y maquinaria utilizados durante el proceso constructivo. *En materia de áreas verdes*: traslado de los árboles localizados en el área de apoyos y zapatas fuera de la zona de afectación directa. *En materia de suelo*: recuperación del suelo orgánico de las zonas de excavación para su reutilización en los Programas de Conservación y Creación de Áreas Verdes. *En materia de residuos*: disposición de residuos de asfalto y cemento generados durante los colados y encarpamiento de vialidades en las zonas autorizadas, evitando las áreas verdes, vialidades, banquetas o coladeras de la red municipal de drenaje; depósito de los residuos propios de la construcción como es el cascajo, en los lugares autorizados; separación de los residuos generados durante la construcción para su posterior reciclaje; habilitación de un lugar para el almacenamiento temporal de los residuos peligrosos, que cumpla con la normatividad ambiental, para evitar las afectaciones al suelo y aguas superficiales y subterráneas, y contratación de una empresa autorizada para el retiro, manejo y disposición final de los residuos peligrosos. *En materia de alteraciones ambientales*: las medidas de compensación de impactos ambientales consideraron como medida de mitigación de la construcción del distribuidor vial San Antonio, la construcción de una ciclopista, la elaboración de un programa para la creación de áreas verdes y la conservación de las áreas verdes existentes en la trayectoria de la vialidad. Contribuyen así estos proyectos a través de medidas de compensación a la conservación del ambiente; la autoridad ambiental determinó que la realización del proyecto tendría impactos ambientales positivos y contribuirá a disminuir los niveles de emisiones contaminantes que junto con las medidas de prevención y mitigación de los impactos ambientales negativos son suficientes para considerar que la obra es viable ambientalmente. Información aportada al Comité Coordinador por el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴⁴ Para más información véase la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.
- ¹⁴⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴⁶ Información aportada al Comité Coordinador por Alarbo, A.C.
- ¹⁴⁷ Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental en el Seminario Los Derechos Humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, mesa sobre Derecho al medio ambiente sano, 24 de octubre de 2007, Flaco.
- ¹⁴⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.

- ¹⁴⁹ El tema del acceso a la información gubernamental se desarrolla más ampliamente en la parte IV. Núcleo Democracia y derechos humanos, capítulo Acceso a la información.
- ¹⁵⁰ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 75.
- ¹⁵¹ *Ibid.*, art. 18, inciso iv.
- ¹⁵² Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*”
- ¹⁵³ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 23.
- ¹⁵⁴ *Ibid.*, arts. 8º, 9º, 10 y 13.
- ¹⁵⁵ *Ibid.*, art. 20.
- ¹⁵⁶ Gobierno del Distrito Federal, *Hacia la agenda XXI de la ciudad de México...*, *op. cit.* Véase el apartado sobre el contexto en el Distrito Federal, en el que se refiere a dicho informe en varias ocasiones.
- ¹⁵⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁸ *Idem.*
- ¹⁵⁹ Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶⁰ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶¹ Información tomada de: Dirección Ejecutiva de Seguimiento, “Salvar las barrancas para proteger el medio ambiente de la ciudad de México”, *DFensor*, núm. 10, octubre de 2007, pp. 36-38.
- ¹⁶² Intervención de Gustavo Alanís, director del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, en el Seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁶³ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹⁶⁴ Información aportada por la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁶⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁶⁶ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁶⁷ En una queja pueden señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁶⁸ Véase CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2005.
- ¹⁶⁹ Las recomendaciones sobre –o relacionadas con– el derecho al agua se abordan en la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ¹⁷⁰ Ley Ambiental del Distrito Federal, *op. cit.*, art. 20.
- ¹⁷¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹⁷² *Idem.*

Capítulo 11. Derecho al agua

547. En este capítulo se diagnostica el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derecho al agua. Al igual que en todos los capítulos que integran el Núcleo Seguridad humana, se empieza el análisis con una breve descripción sobre el derecho al agua y las obligaciones del Estado en la materia, con base en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Después se presenta un panorama general del estado que guarda el derecho al agua en el Distrito Federal, a partir de un análisis de los factores de disponibilidad, calidad, accesibilidad y asequibilidad.

548. En el siguiente apartado se sistematiza el marco jurídico federal y del Distrito Federal y se revisa su adecuación a los estándares internacionales para, posteriormente, hacer referencia a las instancias públicas encargadas de velar por la realización de este derecho y a las principales políticas y programas desarrollados en este sentido. Finalmente se hacen algunas consideraciones sobre la existencia y acceso a recursos judiciales, casi-judiciales y administrativos para hacer justiciable este derecho.

11.1 Normatividad internacional

Contenido del derecho

549. El derecho humano al agua está reconocido en diversos instrumentos internacionales en los que se encuentran referencias tanto explícitas como implícitas;¹ en particular, está amparado por el párrafo 1 del artículo 11 referente al derecho a un nivel de vida adecuado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),² en tanto que “el derecho al agua claramente es una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, particularmente puesto que es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”.³ Asimismo, está estrechamente vinculado con otros derechos reconocidos en el PIDESC: el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (párrafo 1 del artículo 12), a un medio ambiente sano (párrafo 2, inciso b del artículo 12), a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11) y a una alimentación adecuada (artículo 11).

550. El derecho humano al agua implica que todas las personas puedan disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.⁴ La Observación general núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas precisa la fundamentación jurídica, el contenido normativo y las obligaciones del Estado y los agentes no estatales, en relación con el derecho al agua. También en esta observación se identifican posibles violaciones en la materia, y se proponen medidas y estrategias para la aplicación de este derecho en el plano nacional.

551. Los elementos del derecho al agua deben ser *adecuados* a la dignidad, la vida y la salud humanas.⁵ En particular, el Comité DESC establece los siguientes factores necesarios para el ejercicio pleno de este derecho:⁶

- a) *La disponibilidad*: el abastecimiento de agua debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las

- directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS), quien considera como acceso básico al servicio de agua potable un promedio de 20 litros diarios por persona y por día, como acceso intermedio 50 y como acceso óptimo 100.⁷
- b) *La calidad*: el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua potable debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para su uso.
 - c) *La accesibilidad*: el agua, las instalaciones y los servicios de suministro deben ser accesibles a todas las personas, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i) *Accesibilidad física*: el agua, las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todas la población, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas, sin que la seguridad física para acceder a ella se vea amenazada; todos los servicios deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, considerando las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad.
 - ii) *Accesibilidad económica* (o asequibilidad): los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos.
Esta misma Observación general estipula que en materia de tarifas “todos los pagos por servicios de suministro de agua 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 de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”.⁸
 - iii) *No discriminación*: el agua y los servicios e instalaciones deben ser accesibles –de hecho y de derecho– a todas las personas, principalmente a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad y marginación.
 - iv) *Acceso a la información*: la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

552. Asimismo, la Observación general núm. 15 señala que el modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Obligaciones del Estado

553. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone obligaciones al Estado. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación, de adoptar medidas y la progresividad),⁹ el Estado tiene las siguientes obligaciones de carácter general:¹⁰

- a) *Respetar*: el Estado debe abstenerse de obstaculizar o limitar el ejercicio del derecho al agua. Por ejemplo, no debe interrumpir o desconectar arbitraria o injustificadamente los servicios o instalaciones de agua ni promover aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; ni tampoco contaminarla.
- b) *Proteger*: el Estado debe impedir a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por ejemplo, esta obligación implica la adopción de las medidas necesarias para impedir que particulares o empresas contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua.

- c) *Cumplir*, la cual se subdivide en:
- i) *facilitar*: el Estado debe adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer su derecho al agua;
 - ii) *promover*: el Estado debe adoptar medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de sus fuentes y los métodos para reducir el desperdicio;
 - iii) *garantizar*: el Estado tiene la obligación de hacer efectivo el derecho cuando las personas no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos el derecho. Por ejemplo, el Estado debe adoptar y ejecutar una política sobre el agua –y asignarle los recursos suficientes– para garantizar el disfrute de este derecho a todas las personas o grupos, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación.

11.2 Contexto en el Distrito Federal

554. Para diagnosticar y proponer soluciones a la compleja problemática del agua en el Distrito Federal es indispensable pensar en función de la Cuenca y de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).¹¹ En la zona de influencia de dicha cuenca confluyen 56 municipios del Estado de México, 39 de Hidalgo, 4 de Tlaxcala y las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal, dentro de las cuales habitan 19.6 millones de personas.¹² Por su parte, la ZMVM, que hasta 2005 comprendía las 16 delegaciones del Distrito Federal y sólo 28 municipios del Estado de México, comprende actualmente las 16 delegaciones con sus 8 720 000 habitantes¹³ y 59 municipios mexiquenses con sus 10.5 millones de residentes,¹⁴ lo que suma, un total de 19 239 910 habitantes según el II Censo de Población y Vivienda 2005.¹⁵

555. También deben considerarse las condiciones geográficas y climatológicas de la ciudad de México, ubicada en una llanura lacustre a 2 240 metros sobre el nivel del mar (msnm)¹⁶ y con abundantes lluvias.

556. Asimismo, debe tomarse en cuenta la historia de la fundación de la ciudad y de la construcción de las obras hidráulicas. La Cuenca del Valle de México, es endorreica (que vierte hacia adentro), estaba formada por cinco lagos que juntos tenían una extensión de 1 100 km² y que a partir del siglo XVI fue drenada casi en su totalidad para construir la ciudad de México; en 500 años cambiaron estas áreas lacustres por 1 400 km² de asfalto y edificaciones, uno de los cambios hidrológicos y ambientales más drásticos registrados en la historia de la humanidad.¹⁷

557. Desde el punto de vista de diversos expertos y expertas, la problemática actual que enfrenta el Distrito Federal tiene como raíz histórica el proceso de desecación de los lagos iniciado por los españoles en el periodo colonial para la construcción de la ciudad.¹⁸ Por haber edificado la ciudad sobre lagos se han generado “años de lucha contra la naturaleza”.¹⁹

Disponibilidad y calidad del recurso hídrico

558. La alta densidad de población –y los hábitos de consumo– han generado una fuerte demanda de agua en las últimas décadas. Según datos oficiales de 2004, se suministra un caudal promedio diario de 32.7 m³/s de agua en el Distrito Federal:²⁰ el uso doméstico representa 44%, mientras que

el industrial y comercial, así como el de servicios representan 21%; sin embargo, por concepto de pérdidas se estima 35% (debido principalmente a la antigüedad de las tuberías en algunas zonas y al hundimiento regional característico de la zona plana de la ciudad que daña las tuberías).²¹ En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se reconoce que el equivalente a una tercera parte del volumen que se inyecta a la red se pierde en fugas.²²

559. En cuanto a las fuentes de abastecimiento de agua, el citado Programa General de Desarrollo señala que 70% tiene su origen en los acuíferos de la Cuenca del Valle de México dependientes de su recarga en el suelo de conservación. Sin embargo, la capacidad de captación es insuficiente para atender la demanda de extracción: mientras que la recarga anual es de aproximadamente 700 millones de metros cúbicos, son extraídos 1 300 millones de metros cúbicos.²³ Esto muestra claramente la ruta de “desección” de los acuíferos, al estar extrayendo casi el doble de lo que naturalmente se recarga. La zona de recarga de estos acuíferos, al sur y sur poniente de la ciudad, y las áreas externas de abastecimiento en el Estado de México se encuentran amenazadas por el crecimiento de la mancha urbana y la consecuente pérdida de los ecosistemas en el suelo de conservación, lo que ciertamente acelerará el proceso de agotamiento de las reservas subterráneas de agua.²⁴

560. En particular el acuífero de la ciudad representa 46.9% de las aportaciones de agua; para cubrir la demanda excedente, se recurre a la importación de otras fuentes: las cuencas del río Lerma y del río Cutzamala aportan 12.2 y 30.1% respectivamente; el porcentaje restante lo componen las aportaciones de aguas superficiales, del río Magdalena y otras fuentes ubicadas en las zonas norte y oriente de la ciudad.²⁵

561. La importación de agua de cuencas aledañas tiene consecuencias negativas regionales, pues existen comunidades que sufren de escasez por entubarla y llevarla a la capital. Un ejemplo de ello es el caso de la región indígena mazahua en el Estado de México que se abastecía en la cuenca del Cutzamala y ha sufrido de escasez, violentando así su derecho al acceso al agua en calidad y cantidad suficientes.²⁶

562. Al respecto, cabe decir que “son las comunidades indígenas ubicadas en las cabeceras de cuencas las que se encargan de proteger una quinta parte del agua dulce que disponemos”.²⁷ Se debería profundizar el diagnóstico y revalorar adecuadamente los servicios ambientales que prestan al Distrito Federal diversas comunidades indígenas incluso en otras entidades.²⁸

563. La demanda creciente del recurso agua,²⁹ frente a una disponibilidad limitada dentro del Distrito Federal conlleva, además de la importación del líquido desde otros estados, la sobreexplotación del acuífero (de las fuentes locales y externas). En 2004, se estimaba que el acuífero en el Distrito Federal tenía una sobreexplotación de 4.7m³/s, provocando hundimientos del terreno y una alteración en la calidad del recurso por la contaminación natural e inducida.³⁰

564. Los hundimientos regionales son de 15 cm por año en promedio, aunque varían dependiendo de la zona y van de 10 a 35 cm anuales,³¹ lo cual entraña el riesgo de provocar que las reservas de agua se mezclen con otras más profundas y se salinicen. Asimismo, al extraer agua más profunda y por tanto más “antigua”, ésta contiene no sólo sodio sino hierro, manganeso, nitritos y otros contaminantes que reducen su calidad, como sucede en el oriente de la ciudad en donde no hay permeabilidad para la recarga del acuífero.³²

565. Aunado a lo anterior, existe contaminación por desechos industriales, basureros y unidades habitacionales. En 2003, se diagnosticó que todos los cuerpos de agua del Valle de México presentaban algún grado de contaminación: sólo 10% se encontraba poco contaminado, 20% contaminado y 70% estaba altamente contaminado.³³

566. Un problema adicional es que la Norma Oficial Mexicana para valorar la calidad del agua para consumo humano, la NOM-127-SSA1-1994, no está actualizada desde el punto de vista microbiológico, contrario a lo que afirma el SACM de que esta norma cumple con los estándares internacionales.³⁴ En una entrevista, la doctora Marisa Mazari del Instituto de Ecología de la UNAM destacó que la NOM 127 en realidad sólo menciona coliformes fecales y totales pero deja fuera otras bacterias, virus y parásitos con efectos a corto plazo que se consideran de alto riesgo, no miden por ejemplo, ni el rotavirus ni la *helicobacter pylori*.³⁵ El rotavirus es la principal causa de enfermedades diarreicas y deshidratación en niñas y niños pequeños y la *H. pylori* es una bacteria asociada a úlceras de estómago y cáncer gástrico. Asimismo, fuera de los trihalometanos (subproductos que se forman principalmente al desinfectar el agua con cloro), esta NOM tampoco mide otros compuestos orgánicos sintéticos provenientes de residuos industriales que tienen efectos graves a mediano y largo plazo.³⁶

567. El tratamiento de las aguas residuales,³⁷ así como la captación de aguas pluviales son métodos aún poco desarrollados en el Distrito Federal, a pesar de que existe una gran variedad de tecnologías para realizar ambos procesos,³⁸ los cuales permiten aprovechar estas fuentes alternativas y limitar la contaminación provocada por las aguas residuales.

568. En el Valle de México, se generan 6.3 m³/s de aguas residuales y sólo se tratan 1.2 m³/s. El Distrito Federal cuenta con sólo 25 plantas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales en operación.³⁹ Además no hay correspondencia entre los sitios de demanda de agua y la ubicación de las plantas de tratamientos, con lo que se limita el aprovechamiento de este líquido.⁴⁰

Disponibilidad y accesibilidad del servicio de suministro de agua potable

569. Según información oficial de 2004, se tiene un déficit de 2% en la cobertura del sistema de suministro de agua potable para uso doméstico, mientras que la prestación de servicios de drenaje a través de la red pública presenta un rezago de 6%.⁴¹ Se estima una insuficiencia en el abasto (servicio racionalizado) de agua para más de un millón de personas que viven en las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa, Xochimilco y Tlalpan, lo que corresponde respectivamente a 3, 6, 28, 32, 34 y 39% del total de habitantes de dichas entidades.⁴² En la delegación Milpa Alta 13% de las viviendas no contaban con agua entubada en 2005.⁴³

570. Como se menciona más adelante, frente a la falta de abastecimiento de agua potable en ciertas zonas de la ciudad, el SACM y las delegaciones distribuyen agua potable a través de carros, tanques y pipas. Sin embargo, este servicio no es continuo ni suficiente para cubrir la demanda,⁴⁴ además de que implica que la gente tenga espacio suficiente para su almacenamiento.⁴⁵

571. En el marco del Foro de Análisis sobre la Situación del Derecho al Agua en el Distrito Federal, realizado en 2005, el SACM reconoció que “en el Distrito Federal, la distribución del agua no es equitativa puesto que hay zonas privilegiadas por cuestiones geográficas [...] algunas personas

reciben 120 litros diarios, otras entre 50 y 80 litros, mientras que tenemos un millón de personas que reciben agua por tandeo. Por ejemplo, en la sierra de Santa Catarina de la delegación Iztapalapa, sólo se recibe agua cada 8 días”.⁴⁶ Dicha cantidad quedaba muy por debajo de la recomendada internacionalmente para cubrir las necesidades humanas básicas.⁴⁷

572. Para el SACM la situación anterior se explica en razón de que “se deben inyectar diariamente a la red 330 litros de agua por habitante, un promedio del consumo doméstico, industrial, etc., pero eso no significa que cada persona obtenga directamente esa cantidad de agua ya que naturalmente la mayor parte del agua se va a las partes bajas de la ciudad, por efecto de la gravedad, por lo que la distribución para las delegaciones como Gustavo A. Madero, Iztapalapa y las zonas altas de Tlalpan es menor”,⁴⁸ las cuales son las que presentan los índices de marginación más altos en el Distrito Federal.⁴⁹

573. No obstante, más que un fenómeno meramente natural, lo que se observa es un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal, siendo las zonas de mayor marginación las más afectadas. Existen zonas en la ciudad que gozan de cantidad de agua suficiente, mientras que otras no cuentan con las instalaciones requeridas para el abastecimiento o sufren de cortes continuos.

574. Cabe señalar que la falta de abasto de agua o sus deficiencias afectan en particular a las mujeres que por lo común (y tradición) son quienes se encargan de proveer el agua al hogar. La falta de agua tiene efectos económicos y en la salud.⁵⁰

Asequibilidad

575. Las tarifas por el suministro de agua están establecidas en el Código Financiero del Distrito Federal de acuerdo con dos parámetros fundamentales:⁵¹ el consumo real en metros cúbicos del líquido y el uso de agua. Se establece una cuota fija por colonia catastral para los casos de las y los usuarios que no cuentan con medidor.

576. El Código establece reducciones en el pago por el suministro de agua para personas jubiladas, pensionadas, mujeres viudas, niñas y niños huérfanos, personas pensionadas, personas adultas mayores sin ingresos fijos y escasos recursos, organizaciones que apoyen a sectores de la población en condiciones de rezago social y extrema pobreza y a instituciones de asistencia privada legalmente constituidas, entre otras.⁵² La Secretaría de Finanzas del Distrito Federal también puede emitir resoluciones generales de condonación en el pago del agua a colonias con problemas de suministro y escasos recursos.⁵³

577. Sin embargo, el SACM afirma que este sistema tarifario “no permite orientar adecuadamente los subsidios al consumo social que se considera a los primeros 30 m³ por familia al mes”.⁵⁴

578. La Comisión de Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reportó que, en coordinación con el gobierno del Distrito Federal, está analizando “una reforma referida a la reestructuración de las tarifas de agua para establecer un sistema de tarifas equitativo”.⁵⁵

579. La meta del SACM, en palabras de su Director, es “un esquema tarifario justo y equitativo, con subsidio a quien sí lo necesita en consumos básicos [...] por ejemplo, en colonias de delegaciones como Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa, los 20 m³ al bimestre podrían costar 30 pesos y en colonias de mayor ingreso como Las Lomas, esos mismos 20 m³ podrían costar 180 pesos [...] Necesitamos que las tarifas sean crecientes conforme aumenta el consumo y la capacidad de pago [...] Los costos de operación reales (energía eléctrica, mantenimiento, cloro y reactivos, pago del personal, etc.) equivalen a 14 pesos el metro cúbico; en una colonia popular se podría cobrar menos y en una colonia con mayores ingresos hasta 35 pesos el metro cúbico”.⁵⁶

580. Por otra parte, debido a la falta de acceso al agua suministrada por los organismos públicos –o su mala calidad–, el consumo de agua embotellada en el mundo y en el país ha crecido a un ritmo constante en las últimas tres décadas. México ocupa el segundo lugar mundial como consumidor neto de agua envasada, después de Estados Unidos. En cuanto a la asequibilidad del agua embotellada, cabe señalar que existe una gran disparidad en los precios, sin embargo se estimaba en el año 2003, que podía costar hasta mil veces más que el agua potable que se ofrece como servicio público,⁵⁷ lo cual tiene una repercusión directa en la economía familiar. Por ejemplo, colonos del oriente de la Delegación Iztapalapa señalan que en promedio se tienen que comprar cuatro garrafones semanales por familia y los más baratos son de dudosa calidad.⁵⁸

11.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

581. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el derecho humano al agua como tal; sin embargo, en recientes fechas se han escuchado voces tanto en el Congreso de la Unión⁵⁹ como en la sociedad civil⁶⁰ a favor del reconocimiento de este derecho fundamental en la Constitución.

582. En 1992 se aprobó la Ley de Aguas Nacionales (LAN) que fue reformada en 2004.⁶¹ El artículo primero precisa que “la presente Ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; [...] y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable”.⁶²

583. Esta normatividad no consagra el derecho humano al agua, ni se fundamenta en los estándares establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Al contrario, promueve una concepción del agua como un bien económico, párrafo 11 de la Observación general núm. 15 lo que contraviene al que precisa que “el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”.⁶³

584. La LAN da pie a la participación del sector privado en la operación y mantenimiento del servicio de suministro de agua. Al respecto, el SACM hace énfasis en que las concesiones de los servicios de suministro de agua potable deben “cumplir con la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, y se encuentra supeditado el otorgamiento al interés público”, y que “las concesiones que a la fecha se han otorgado no transfieren ni reducen la responsabilidad del Estado en la conservación

del recurso, la gestión de los servicios y el saneamiento del agua, antes bien pretenden tener un acercamiento mayor y con prontitud hacia la ciudadanía para atender los servicios”.⁶⁴

585. No obstante, varios estudios alertan sobre la LAN, en particular porque marca la renuncia del Estado a asumir plenamente sus obligaciones en la materia. Con el argumento de la falta de recursos financieros para dar cobertura a la demanda de abastecimiento de agua potable, el Estado reduce su responsabilidad a la conservación del recurso, y traspasa la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento al sector privado.⁶⁵ Asimismo, estudios de casos han advertido contra la existencia de “cierto grado de discrecionalidad del ente gubernamental para otorgar concesiones y permisos”.⁶⁶

586. Un problema adicional es la ya mencionada falta de actualización y modernización de las normas oficiales mexicanas, en particular de la 127 para valorar la calidad del agua para consumo humano.

Marco jurídico del Distrito Federal

587. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con las disposiciones legales aplicables en la materia, el Distrito Federal tiene competencias exclusivas en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.⁶⁷ Asimismo, tiene competencias concurrentes con el Ejecutivo Federal en materia de políticas y programación hídricas. En este sentido, la LAN antes referida establece que “los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos”.⁶⁸

588. En 2003 se publicó la Ley de Aguas del Distrito Federal la cual tiene por objeto “regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales”⁶⁹ en la demarcación territorial del Distrito Federal. En el apartado sobre Instituciones responsables y políticas públicas, se precisan las competencias de las distintas dependencias involucradas en la política hídrica y suministro de agua potable en el Distrito Federal así como la naturaleza y alcance de las políticas desarrolladas.

589. Respecto del reconocimiento del derecho al agua, la Ley de Aguas del Distrito Federal retoma algunos elementos de la Observación general núm. 15, que dan la pauta para comprenderlo como derecho humano, en tanto que estipula que “toda persona en el Distrito Federal tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley”.⁷⁰

590. Asimismo, en su artículo 6° están plasmados los principios de calidad,⁷¹ accesibilidad física, económica⁷² y sin discriminación.⁷³ También se establece que la administración pública tiene la obligación de “apoyar a aquellas personas que tienen dificultades para acceder al suministro de agua”.⁷⁴

Esta ley reconoce el papel fundamental que desempeña la mujer en la gestión, ahorro y protección del agua,⁷⁵ la importancia de la participación de las y los usuarios, planificadores y responsables de la toma de decisiones en el aprovechamiento y la gestión del agua.⁷⁶ Asimismo, plasma el concepto de sustentabilidad que implica que el derecho humano al agua deba ser ejercido por las generaciones actuales y futuras y que se reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas.⁷⁷

591. De lo anterior, puede afirmarse que hay un reconocimiento del derecho al acceso al agua potable en el marco legal del Distrito Federal. No obstante, en ese mismo ordenamiento se establecen condicionantes que resultan contrarias al derecho humano al agua y lo restringen:

- a) Se reconoce el agua como un bien económico al mismo nivel que un bien social,⁷⁸ a pesar de que –como se mencionó anteriormente–, el Comité DESC, en la Observación general núm. 15, párrafo 11, hace énfasis en que “el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”.⁷⁹
- b) La Ley establece que las autoridades no podrán prestar los servicios hidráulicos a su cargo a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación.⁸⁰ Aunque el SACM afirma que esta medida “no es discriminatoria”, sino que responde a la preocupación “de regular los asentamientos humanos, para evitar las consecuencias de un desarrollo urbano no planificado”,⁸¹ contradice los estándares internacionales, en particular la Observación general núm. 15 que precisa que el servicio doméstico de agua potable debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población y en cada hogar, “incluyendo tanto una vivienda permanente o semipermanente como un lugar de alojamiento provisional”.⁸² Cabe señalar que el problema de los “asentamientos irregulares” no se va a resolver prohibiendo el suministro de agua.
- c) La ley también establece la posibilidad de restringir el suministro de agua potable, en particular ante la falta de pago de dos o más bimestres de agua.⁸³

592. Desde la perspectiva de derechos humanos es de particular preocupación que la Ley de Aguas faculte a las autoridades a no prestar los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares, y a restringir el suministro de agua potable ante la falta de pago. Esto resulta contrario al principio de accesibilidad física y a la obligación de respetar que exige que “los Estados se abstengan de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad”.⁸⁴ En su Observación general núm. 15, el Comité de DESC señala que los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como de los bienes y servicios esenciales para garantizar su aprovechamiento y que el agua no debe utilizarse como instrumento de presión política y económica.⁸⁵

11.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas

593. En materia de agua, corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal entre otras cuestiones:⁸⁶

- Integrar a la política ambiental las disposiciones que la Ley de Aguas del Distrito Federal establece en materia de conservación y aprovechamiento sustentable del agua.

- Prevenir y controlar la contaminación del agua.
- Emitir las normas ambientales para el Distrito Federal con relación al manejo integral de los recursos hídricos, la prestación de servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales.
- Conducir la política relacionada con la construcción de obras hidráulicas.
- Otorgar concesiones para la realización de obras y la prestación de los servicios hidráulicos y vigilar su cumplimiento.

594. Hasta noviembre de 2002, la prestación de servicios de agua potable, drenaje, tratamiento y reúso, así como la planeación de este recurso en el Distrito Federal, estaba a cargo de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCORH), que formulaba, ejecutaba y daba seguimiento a los planes y programas en materia del manejo de agua (explotación, conservación, suministro, tratamiento, reúso y desalojo). En diciembre de 2002, por decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, se crea el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM)⁸⁷ como órgano descentralizado. Posteriormente, en 2005, pasa a ser un órgano desconcentrado adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal.⁸⁸

595. El SACM tiene como facultades la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reúso de aguas residuales. También funge como auxiliar de la Secretaría de Finanzas en materia de servicios hidráulicos conforme a lo dispuesto en el Código Financiero del Distrito Federal,⁸⁹ y es responsable de “elaborar, ejecutar, evaluar y vigilar el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos, como instrumento rector de la política hídrica”.⁹⁰

596. Por su parte, las delegaciones son responsables, entre otras cosas, de:⁹¹

- a) Ejecutar los programas delegacionales de obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias;⁹²
- b) Aplicar las disposiciones de su competencia establecidas en el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos y el Programa para el Uso Eficiente y Ahorro del Agua;
- c) Prestar en su demarcación territorial los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado que mediante acuerdo le otorgue el Sistema de Aguas;
- d) Atender oportuna y eficazmente las quejas que presente la ciudadanía, con motivo de la prestación de servicios hidráulicos de su competencia.

597. Por lo que toca a la gestión del agua en la ZMVM, a partir de 1994, surge la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana⁹³ que se agrupa autoridades del Gobierno del Distrito Federal y del Estado de México pertenecientes a la zona conurbada para tratar de unir esfuerzos en la gestión del agua regionalmente de manera que se atiendan los problemas comunes en ambas entidades federativas.

Principales políticas y programas gubernamentales

598. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reporta su participación en la coordinación del Plan Verde,⁹⁴ que busca “armonizar el esfuerzo del jefe de Gobierno y de dependencias

[...]:⁹⁵ el cual en materia de agua, busca la autosuficiencia hídrica y gestión integral del agua en el Distrito Federal, en el marco de un medio ambiente sano, y a través de las siguientes estrategias:

- Alcanzar el equilibrio del acuífero,
- Reducir el consumo de agua de uso doméstico,
- Reducir las pérdidas en la red,
- Incrementar la reutilización y el tratamiento del agua,
- Crear parques lacustres en Tláhuac y Xochimilco”.⁹⁶

599. El Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009⁹⁷ –instrumento rector de la política hídrica del Distrito Federal a cargo del SACM– tiene como objetivo principal el manejo y desarrollo coordinado del agua, suelo y recursos relacionados, de manera que se maximice el bienestar social, económico y ambiental resultante equitativamente, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas. El antecedente inmediato en materia de planeación es el Plan Hidráulico 2004-2006, el cual se sustenta en los Planes de Agua Potable 1997-2010 y el de Drenaje 1994-2010, elaborado por el SACM.

600. El PGIRH cuenta con los siguientes macroprocesos y líneas de acción:

- Prestación de los servicios: atención al usuario y soporte técnico, operación comercial, verificación, inspección y vigilancia, uso eficiente y ahorro del agua y operación del sistema hidráulico.
- Gestión integral de los recursos hídricos: administración del agua, planeación e inversión en obras hidráulicas, administración de los bienes inherentes y gestión ambiental de los recursos hídricos.
- Construcción de infraestructura hidráulica: construcción y rehabilitación, mantenimiento de la infraestructura hidráulica y conservación y mejora del sistema hidráulico.
- Apoyo institucional: administración, finanzas y jurídico, organización, procesos e información, administración de recursos humanos y materiales.

601. A la par, el SACM tiene tres programas rectores encaminados a atender la falta de abastecimiento de agua potable desde sus causas, a saber:

- a) Programa de Sectorización. Con este programa, se pretende delimitar áreas establecidas para el suministro de agua potable de la población y tener un control de los caudales aportados y consumidos para una mejor distribución del agua.
- b) Programa de Identificación y Reposición de Fugas. Consiste en identificar fugas en las redes de distribución de agua para su pronta reparación.
- c) Programa de Mantenimiento de la Infraestructura Hidráulica. Lleva a cabo acciones preventivas y correctivas en tanques, plantas, cárcamos, etc.⁹⁸

602. Frente al problema concreto de la falta de abastecimiento de agua potable, el SACM, además de realizar obras hidráulicas también distribuye el vital líquido a través de carros, tanques y pipas, y realiza acciones de concientización a través de los medios de comunicación masiva. Asimismo, el SACM cuenta con un programa anual para rehabilitación y reposición de pozos de agua potable.⁹⁹

603. Para atender el problema en la sierra de Santa Catarina, Delegación Iztapalapa, el SACM informó estar “desarrollando un proyecto integral, la sustitución de la tubería de distribución, y la sectorización de la red para alcanzar la meta de 500 litros de agua por segundo. Además se está trabajando en la perforación de 10 pozos, y en la instalación de 2 plantas de bombeo y 1 planta potabilizadora”.¹⁰⁰ El Sistema reportó que “con los cambios de red se ha logrado mejorar el servicio y que éste ya es más constante”.¹⁰¹

604. En su discurso de toma de posesión, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón afirmó que “el abasto de agua era una prioridad ambiental del Distrito Federal”. Hizo el compromiso de asegurar el abasto y la calidad del agua en toda la ciudad y en especial en amplias zonas de las delegaciones Iztapalapa, Tlalpan y Gustavo A. Madero; atender la sectorización de fugas en la red de distribución, el tratamiento y reúso del agua residual, así como la captación e infiltración de agua de lluvia. Por otra parte, en Xochimilco, pretende detener el crecimiento urbano sobre las chinampas y cancelar las descargas de aguas residuales al lago.¹⁰² Para detener la obtención de caudales adicionales con origen en largas distancias y revertir la sobre explotación de los acuíferos del Valle de México, el jefe de Gobierno propuso “un manejo integral del agua que parte de la protección efectiva de bosques, barrancas y zonas rurales”.¹⁰³

Presupuesto

605. Como se menciona en el apartado sobre el presupuesto, sólo 12% del presupuesto asignado al Programa de Agua Potable es ejercido directamente por las delegaciones y 88% por el SACM. A pesar de ello, la información del SACM no está desagregada por delegaciones y, por lo tanto, desde el presupuesto no se conoce cuántos recursos se ejercen por delegación para hacer efectivo el derecho al agua. Esta falta de información impide conocer si el presupuesto se asigna y ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación entre las diferentes delegaciones de la ciudad.¹⁰⁴

606. La información aportada al Comité Coordinador del *Diagnóstico* por la Delegación Tlalpan da cuenta de una baja en los recursos estipulados entre 2006 y 2007 en materia de agua; ello a pesar del compromiso del jefe de Gobierno de dedicarle especial atención a esta delegación.¹⁰⁵

607. También cabe notar que la mayoría de los esfuerzos para atender los problemas de falta de abastecimiento de agua potable han estado dirigidos a la realización de grandes obras hidráulicas, por lo que las políticas públicas de prevención sobre el uso racional, la captación pluvial y otros aspectos han sido relegados a una posición secundaria. Esto se observa en el destino de los presupuestos y en los programas operativos anuales de las dependencias.¹⁰⁶

608. Por su parte, el propio SACM reconoce que el presupuesto es insuficiente: “La recaudación es insuficiente para conceder el derecho humano al agua a todas las personas de manera equitativa, así como la falta de divulgación para que la ciudadanía se involucre tanto en el pago de cuotas como en el cuidado y uso racional del agua”.¹⁰⁷

Proceso de privatización

609. La Ley de Aguas Nacionales decretada en 1992 planteó la participación de la iniciativa privada “en el uso, el aprovechamiento y la explotación del agua, así como en su distribución y control y en la preservación de su cantidad y calidad, para lograr un desarrollo integral sustentable”.¹⁰⁸ La política de agua instrumentada a inicios de los noventa en el país tuvo su expresión en el Distrito Federal en una estrategia que contempló “fomentar una nueva cultura del agua con la participación de la iniciativa privada”.¹⁰⁹

610. La participación de la iniciativa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal comenzó en 1993 mediante licitación pública para la adjudicación de contratos por obra determinada, mientras el gobierno de la ciudad, a través de la entonces Comisión de Agua del Distrito Federal, mantenía la responsabilidad de administrar el servicio del agua y el sistema hidráulico de acuerdo con la Constitución. Los contratos por 10 años fueron ganados por cuatro consorcios integrados por empresas nacionales con 51% de las acciones y empresas extranjeras con 49 por ciento.¹¹⁰

611. Actualmente en el Distrito Federal se han privatizado las siguientes actividades:¹¹¹

| Zona | Delegaciones | Tipo de servicio | Nombre de la concesionaria | Socio en el país | Socio extranjero | Origen |
|-------|---|---|--|--|--|------------------|
| Norte | - Azcapotzalco - Cuauhtémoc - Gustavo A. Madero | - Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria. | Servicios de Agua Potable, S.A. (SAPSA) | Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y Banamex | Veolia (antes <i>Vivendi</i>) ^a | Francés |
| Sur | - Iztapalapa - Milpa Alta - Tláhuac - Xochimilco | - Abastecimiento y tratamiento de aguas residuales. - Servicios al cliente y mantenimiento de redes. | Tecnología y Servicio del Agua, S.A. (TECSA) | Bufete Internacional (BI) y Bancomer | Suez ^b y <i>Anglian Water</i> | Francés e inglés |
| Este | - Benito Juárez - Coyoacán - Iztacalco - Venustiano Carranza | - Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria. | Industrias del Agua, S.A. (IASA) | Socios Ambientales de Monterrey | <i>Severn Trent of Britain</i> | Inglés |
| Oeste | - Álvaro Obregón - Cuajimalpa - La Magdalena Contreras - Miguel Hidalgo - Tlalpan | - Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. - Administración comercial. - Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria. | Agua de México, S.A. (AMSA) | Grupo Gutsa | <i>Bechtel Co.</i> , su filial es <i>United Utilities</i> ^c | Estadunidense |

^a Su origen data del año de 1853 bajo el nombre de *Compagnie Générale des Eaux*. Esta empresa se ha diversificado en el ramo de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la construcción y el agua.

^b Empresa de origen francés fundada en el año de 1880, su nombre completo es *Suez Lyonnaise des Eaux*.

^c En el año 1995 *North West Water Company* se fusionó con la empresa *North Western Electricity Board (Norweb)*, lo que dio origen a la empresa *United Utilities*.

612. Junto con la ejecución de obra, estas agencias concesionarias tienen a su cargo la función del cobro de los derechos por consumo de agua. Estas acciones no son discrecionales sino que deben basarse en las reglas generales para los servicios de la Tesorería del Distrito Federal,¹¹² además de que en

su actuación el personal de las agencias concesionarias debe ceñirse a lo establecido en la resolución que autoriza a cada una de ellas a prestar los servicios de tesorería que se indican.¹¹³

613. En mayo de 2009 se vencerán estos contratos. En opinión del director del SACM “no es absolutamente seguro que se prolonguen. Deberá hacerse una evaluación de la prestación de servicios por las empresas privadas en un contexto en que todos los días el SACM conoce de reclamaciones de los usuarios por cobros ya pagados. En dicha evaluación se deberá precisar en qué medida las fallas son responsabilidad compartida entre las empresas y los registros públicos previos”.¹¹⁴

Acceso a la información y participación

614. La Ley de Aguas del Distrito Federal precisa que los programas de difusión en materia ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente, el Sistema de Aguas y las delegaciones incluirán campañas periódicas para fomentar el uso adecuado del agua y los recursos naturales relacionados con ésta, así como anunciar por diversos medios mensajes básicos para el buen manejo del agua, su higiene y saneamiento, las formas de colectar aguas pluviales domésticas para su uso, procurando integrar tanto el conocimiento tradicional como el científico y el tecnológico.¹¹⁵

615. Esta misma Ley encomienda al Sistema de Aguas y a las delegaciones la difusión de información y la promoción de actividades de cultura, educación y capacitación ambientales;¹¹⁶ y a la Secretaría del Medio Ambiente, a poner a disposición del público la información relativa a la gestión integral de los recursos hídricos, la prestación de los servicios hidráulicos y el tratamiento y reúso de aguas residuales.¹¹⁷ Asimismo, el SACM reportó que “con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se permite acceder a toda la información pública no confidencial”.¹¹⁸

616. No obstante, en la Ley se hace caso omiso de la obligación del Estado de promover el acceso al agua como derecho humano. Si bien se implementan campañas enfocadas al cuidado y uso racional del agua, no se cuenta con programas que desde la perspectiva de los derechos humanos, difundan la información sobre el derecho al agua y los recursos existentes para su exigibilidad y justiciabilidad. Tampoco se han identificado estrategias de capacitación para las y los funcionarios públicos de los tres poderes sobre el contenido, las implicaciones y las obligaciones del Estado en la materia.

617. Por otro lado, cabe referir una serie de limitaciones para acceder a la información gubernamental.¹¹⁹ Por ejemplo, no se cuenta con información sobre los criterios de distribución del agua en la ciudad, ni sobre los de medición de la calidad de la misma (antes a cargo del Laboratorio Central de Control de Calidad del Agua, ahora bajo la responsabilidad del SACM).¹²⁰ Tampoco se cuenta con información que transparente los términos en los cuales se firmaron los contratos de concesión de servicios de agua.

618. En el portal de Internet del Sistema de Aguas¹²¹ la información que se publica es escasa, poco detallada y no actualizada. En la sección correspondiente al *Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero* sólo se reportan los montos original, modificado, programado y ejercido por grandes líneas de acción (administración pública, agua potable, y drenaje y tratamiento de aguas negras) sin especificar la fecha; y no se encuentra ningún reporte detallado

sobre los programas en curso ni los avances desglosados por metas programadas. Como ya se refirió, tampoco se encuentra información desglosada por delegación.

619. En lo que respecta a la participación social, la Ley de Aguas reconoce la importancia del involucramiento de todos los sectores de la sociedad en el manejo del agua; y exige al Sistema de Aguas y a las delegaciones fomentar y apoyar la conformación, consolidación y operación de grupos intersectoriales para el diseño e instrumentación de los programas en la materia.¹²² El SACM hace énfasis en la existencia de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal.¹²³ Sin embargo, las consultas sobre los planes de desarrollo de las delegaciones no son valoradas como espacios reales de participación¹²⁴ en tanto que su difusión es muy restringida y son poco claros los mecanismos para asegurar que los insumos que de ellas se reciban sean tomados en cuenta. A la fecha no se ha instrumentado ningún mecanismo que permita la participación de todos los sectores interesados en los procesos de toma de decisiones relacionados con la definición, implementación y evaluación de las políticas y programas públicos en materia de agua.

Información relativa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

*Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT)*¹²⁵

620. La Ley de Aguas del Distrito Federal reconoce la figura de la denuncia ciudadana y otorga a la PAOT la responsabilidad de su atención.¹²⁶ Más específicamente, se establece que “toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PAOT todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de la Procuraduría”.¹²⁷

621. En sus informes de gestión de 2002 a 2006, la PAOT registra un porcentaje muy bajo de denuncias en materia de agua. Durante 2002, primer año de su gestión, no se recibieron denuncias sobre problemas relacionados con agua. En 2003, pese a que fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Aguas del Distrito Federal, sólo se registraron 27 denuncias en esta materia, 5% del total de 538 denuncias recibidas. En 2004, se recibieron 22 denuncias sobre agua equivalentes a 3.75% de un total de 586 denuncias. Para 2005 la PAOT recibió 820 denuncias ciudadanas de las cuales 34 fueron en materia de agua (4.14%) y tuvo 54 actuaciones de oficio, una de ellas por presunta destrucción de la red de drenaje y de agua potable con descarga de aguas residuales ácidas. Para el tercer trimestre de 2006 (de enero a septiembre) la PAOT desarrolló 25 investigaciones por denuncias ciudadanas y actuaciones de oficio en materia de agua, 3% del total (825 investigaciones).

622. La PAOT atribuye el bajo número de denuncias sobre agua al desconocimiento de la población respecto de sus derechos.¹²⁸

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹²⁹

623. Respecto de la CDHDF, el derecho al agua no aparece registrado en ninguna de las quejas recibidas por dicho organismo. Sin embargo, su presencia es importante como tipo de violación dentro de los Derechos de las personas privadas de su libertad y dentro del Derecho a un nivel de vida adecuado. En el periodo que va desde enero de 2005 hasta octubre del 2007, dentro del Derecho a un nivel de vida adecuado, 159 quejas¹³⁰ han sido calificadas como presuntamente violatorias a los derechos humanos teniendo como tipo de violación la “obstaculización, restricción o negativa al derecho a los servicios básicos”. De éstas, 65% (104 quejas) han tenido relación con el derecho al agua, ya sea por escasez del suministro, fugas, negación del servicio, daño en las instalaciones o infraestructura hidráulica y/o cobro indebido o excesivo del servicio.

624. Dentro de estas 104 quejas, 52 señalan como presunta responsable a la Dirección General del SACM. Una queja señala como presunto responsable al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, órgano descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, una más a la Secretaría de Obras y Servicios y otra a la Secretaría de Protección Civil. En 54 quejas las autoridades señaladas como presuntamente responsables son las delegaciones políticas. Dentro de este tipo de quejas, el mayor número de menciones es para la delegación Álvaro Obregón, señalada en 13 quejas; seguida de la delegación Tlalpan con 10 menciones y la delegación Gustavo A. Madero con 8 (las 23 quejas restantes se distribuyen entre las demás delegaciones políticas).

625. Respecto de las quejas presentadas por cobro indebido o excesivo del servicio de suministro de agua, la CDHDF ha identificado las siguientes causas:

- a) malfuncionamiento de los medidores;
- b) fugas no registradas;
- c) falta de información de los usuarios al SACM cuando se modifica algún dato de consumo de agua (por ejemplo cuando se cierran las actividades de un local comercial);
- d) usuarios que dejan pasar un largo periodo de tiempo sin hacer sus pagos de agua, y
- e) errores en la facturación por parte del personal de las agencias concesionarias.

626. Es importante mencionar que en el caso de las quejas por cobro excesivo, las autoridades responsables son las agencias concesionarias que se encargan de llevar a cabo los cobros. Sin embargo, con base en la ya mencionada Observación general núm. 15 del Comité DESC, el Estado tiene la obligación de proteger a los usuarios e impedir que las agencias concesionarias menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable, a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables”.¹³¹

627. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido una recomendación por violación al derecho humano al agua, y se han emitido otras cinco relacionadas con este tema.

628. La Recomendación 9/2003 fue emitida por la violación al derecho humano al agua, vinculada con los derechos humanos a la vida, la salud y un medio ambiente sano, y dirigida al Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Surgió de una investigación de oficio iniciada a partir de una nota publicada en el periódico *Reforma* en donde se señalaba la existencia de una fuga en el Acueducto Lerma Sur, que significó el desperdicio de 321 millones 408 mil litros de agua potable en una zona que sufre

un continuo desabasto del vital líquido.¹³² Esta recomendación fue aceptada por las autoridades. En ella se solicitaba la inmediata reparación de la fuga del acueducto; la implantación de programas de detección y reparación de fugas; la incorporación en el presupuesto público de partidas destinadas al mantenimiento de la infraestructura hidráulica del Distrito Federal; la realización y distribución de informes periódicos sobre la calidad del agua y la creación de campañas de generación de conciencia sobre el adecuado uso y disfrute del agua entre la ciudadanía y las autoridades.

629. Las recomendaciones 6/2001, 8/2004, 9/2004¹³³ y 16/1995 también están relacionadas con esta situación. La Recomendación 6/2001, tuvo lugar por la *negativa infundada a la instalación de una toma de agua en la Delegación Xochimilco*. Esta recomendación no fue aceptada por la autoridad correspondiente. La Recomendación 8/2004 dirigida a la entonces jefa delegacional de Álvaro Obregón y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal tuvo lugar por la violación del *derecho a la protección judicial y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado*, en un caso de afectación, entre otras cosas, del cauce del río Barranca del Muerto debido a la construcción de unidades habitacionales en su ladera. La recomendación no fue aceptada por las autoridades correspondientes. Al igual que la recomendación anterior, la Recomendación 9/2004 se refiere a la *violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado* ligada directamente con el derecho al agua. En este caso, las autoridades aceptaron parcialmente la recomendación que se encuentra sujeta a seguimiento.¹³⁴

11.5 Breves consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho al agua

630. La Ley de Aguas del Distrito Federal estipula que “las autoridades garantizarán este derecho [el derecho al acceso al agua], pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley”.¹³⁵

631. Si bien existen en el Distrito Federal recursos administrativos para que las personas, grupos u organizaciones presenten denuncias, la misma PAOT reporta que ha detectado que “falta un gran tramo por avanzar para garantizar el respeto a los derechos ambientales [...] debido principalmente a la falta de difusión de los derechos entre la población; pues el ciudadano no puede ejercer plenamente un derecho que desconoce”.¹³⁶

632. Asimismo, la PAOT constata que “existe una falta de capacitación y conocimiento de las leyes por parte de las autoridades, así como lagunas y contradicciones en la normatividad vigente en el Distrito Federal”.¹³⁷ Finalmente reconoce la falta de instancias jurisdiccionales para hacer valer con efectividad este derecho, recordando que la mayor parte de los asuntos ambientales –incluso respecto al agua–, se resuelven en las instancias administrativas y pocos asuntos llegan a judicializarse.

633. En la realidad son escasos los recursos jurídicos para hacer justiciable el derecho al agua; la mayoría de las quejas por presuntas violaciones al derecho al agua se presentan en instancias administrativas (CDHDF y PAOT), órganos que emiten recomendaciones en el ámbito administrativo y de carácter no vinculante.

11.6 Conclusiones del capítulo

634. Si bien la Ley de Aguas del Distrito Federal reconoce el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, y al suministro libre de interferencias, así como los principios de no discriminación, acceso a la información, participación, y sustentabilidad, esta misma normatividad comprende al agua como un bien económico y contempla algunos otros aspectos que restringen el acceso al servicio de agua potable, en particular a las personas que habitan asentamientos irregulares y a las que adeudan pagos.

635. Recientemente, en su *boletín de prensa* núm. 343 del 12 de mayo de 2007, el Gobierno del Distrito Federal refirió que el derecho humano al agua es una prioridad de las políticas públicas de gobierno. La gestión del agua es asumida por parte de las autoridades capitalinas como uno de los grandes retos de la época; por lo cual se proponen políticas públicas que se sustenten en el manejo integral del recurso del agua y la sustentabilidad de los ecosistemas. Por otra parte, se plantea como una de las metas principales garantizar el abasto y la calidad del agua en toda la ciudad y en especial en las zonas más marginadas. Sin embargo, la falta de estudios y evaluaciones accesibles al público en general dificulta la valoración del alcance real de dichas políticas y acciones.

636. En la actualidad, la sobreexplotación de los mantos acuíferos, el mal estado de la infraestructura hidráulica, la distribución irracional e inequitativa del agua y de los recursos en las 16 delegaciones, son algunos de los obstáculos que limitan el pleno goce del derecho humano al agua por todas las personas que habitan la ciudad de México. Más de un millón de personas no tienen acceso a un suministro continuo y suficiente de agua potable.

637. A través de este ejercicio de diagnóstico se identificó una atención limitada y una asignación presupuestal insuficiente para el desarrollo y aplicación de programas de difusión y uso de tecnologías de captación, tratamiento y aprovechamiento de aguas pluviales y residuales e, incluso, en la debida solución de los problemas de suministro, en particular en aquellas zonas de la ciudad que no cuentan con un acceso continuo, suficiente y de calidad al servicio de agua potable.

638. Por otro lado, la coordinación entre las dependencias del Gobierno del Distrito Federal y de éste con los estados cercanos es insuficiente. En particular, las políticas en materia de desarrollo urbano y vivienda no consideran adecuadamente las condiciones geográficas y climatológicas, ni la compleja problemática del agua en el Distrito Federal. Tampoco existen mecanismos de coordinación para atender debidamente cuestiones de compensación por daños causados a terceros, en particular a los habitantes de los estados aledaños que ven la disponibilidad y accesibilidad al agua limitadas por la importación de la misma hacia la capital.

639. El proceso de semiprivatización de algunos servicios en relación con el suministro del agua no ha afectado tanto al Distrito Federal como a otros lugares en donde las tarifas aumentaron drásticamente. La Dirección de Atención a Usuarios del Sistema de Aguas coordina a las agencias concesionarias y atiende a los usuarios que están inconformes con los cobros o las acciones realizadas por el personal de esas agencias. El monto de los cobros está regulado aún por el gobierno del Distrito Federal. No obstante, en la experiencia de la CDHDF se ha resaltado la atención deficiente por parte del personal de las concesionarias, pues ante las inquietudes de los usuarios en raras ocasiones se les ofrece orientación sobre su situación jurídica o posibles soluciones mediante algunas de las

alternativas de pago que ofrece el Código Financiero del Distrito Federal. Este punto nos remite a la obligación de protección que incumbe al Estado cuando los servicios de suministro de agua son explotados o controlados por terceros. La participación de la iniciativa privada no se debería llevar a cabo sin el establecimiento, tal y como lo recomienda el Comité DESC, de un sistema normativo eficaz de conformidad con el PIDESC y la Observación general núm. 15, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento”.¹³⁸

640. Sobre este punto, también preocupa que se limita la información respecto de los contratos de concesión de obras y servicios. De manera general, se cuestiona la falta de acceso a una información adecuada y accesible, así como la inexistencia de espacios de participación incluyentes, y que garanticen una participación real de las personas interesadas en la toma de decisiones sobre los asuntos relativos al agua.

641. La falta de difusión y conocimiento del derecho humano al agua se identifica como un obstáculo importante para que las personas puedan ejercer y hacer valer su derecho; sin embargo, también destacan la falta de capacitación y desconocimiento por parte de las autoridades, tanto de las leyes nacionales y locales, como de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En la realidad, las instancias que reciben quejas y emiten recomendaciones en la materia son la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, pero ambas son recursos de carácter administrativo. Las vías jurisdiccionales apropiadas aún no se han desarrollado.

Notas

- ¹ Entre las referencias implícitas al derecho humano al agua destacan: el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos sobre el derecho a un nivel de vida adecuado; el párrafo 1 del artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sobre el derecho a la vida; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (varios artículos). Entre las referencias explícitas destacan: la Observación general núm. 15 relativa al derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el párrafo 2, inciso h) del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; los párrafos 1 y 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales (1977), en materia de derecho internacional humanitario que establecen el derecho al agua potable (varios artículos); el capítulo 18 de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Resolución 54/175 de la Asamblea General de 2000 que clarifica y reafirma el derecho fundamental al agua limpia. (Tomado de: *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005; panel marco, ponencia de Areli Sandoval Terán de DECA Equipo Pueblo, A. C.). También se recomienda ver el *Informe sobre la Realización del Derecho al Agua Potable y al Saneamiento* (El CN.4/Sub.2/2005/25), presentado por el relator especial, El Hadji Guissé, encargado de realizar un estudio detallado sobre la relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento. Asimismo, en la sexta nota al pie de la Observación general núm. 15 se encuentra una lista de tratados, declaraciones y otras normas que reconocen el derecho humano al agua.
- ² El PIDESC fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general núm. 15 (2002), relativa al derecho al agua, párrafo 3.
- ⁴ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 2.
- ⁵ *Ibid.*, párrafo 11.
- ⁶ *Ibid.*, párrafo 12.
- ⁷ Bartram y Howard, “Domestic Water Quantity, Service Level and Health”, en *Informe de la Organización Mundial de la Salud* (WHO/SDE/WSH/03.02). Tomado de: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la Ciudad de México: análisis, perspectivas y propuestas sobre algunos derechos”, *op. cit.*, noviembre de 2007.
- ⁸ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 24.
- ⁹ *Ibid.*, párrafos 17 a 19.

- ¹⁰ *Ibid.*, párrafos 20 a 25.
- ¹¹ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, panel final de conclusiones, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005.
- ¹² En <<http://www.eco2site.com/News/Diciembre/mexico-semarnat.asp>>.
- ¹³ II Censo de Población y Vivienda (2005) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en <<http://www.inegi.gob.mx>>, citado en: CDHDF-DECA Equipo Pueblo, A. C., *El derecho al agua en la ciudad de México*, 2a. ed., folleto núm. 2 de la serie DESCAs, México, 2007.
- ¹⁴ Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, p. 13.
- ¹⁵ “Panorama demográfico de la ZMVM, 2005”, en *Boletín Metrópoli/2025*, núm. 11, año 1, noviembre de 2006, en: <<http://www.metropli.org.mx/html/areas/0/boletin11.pdf>>, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁶ Alcanzando una altitud máxima de 3 930 msnm. Véase más información en la parte II. El Distrito Federal y los derechos humanos, capítulo 5.2 Contexto social.
- ¹⁷ Conferencia: “Cinco siglos de la Cuenca del Valle de México”, investigación del Centro Virtual de Información del Agua, en: <<http://www.agua.org.mx>>. Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁸ Conferencia del arquitecto Jorge Legorreta durante la mesa informativa y de discusión sobre el drenaje profundo en la ciudad de México, organizada por la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), el 27 de julio de 2007, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁹ Charla con el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Ramón Aguirre, durante la segunda sesión del Consejo Ciudadano de la Procuraduría Social del Distrito Federal, el 9 de octubre de 2007, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁰ Cada metro cúbico por segundo equivale a mil litros por segundo.
- ²¹ Cifras para 2004 tomadas de Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2005, pp. 13-14.
- ²² Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 60, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²³ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 60, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁴ Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁵ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 13.
- ²⁶ Emilio Álvarez Icaza Longoria, “La disponibilidad del agua como derecho humano”, en *DFensor*, núm. 3, año IV, marzo de 2006, p. 8.
- ²⁷ *Foro de Experiencias y Alternativas de Uso y Manejo Sustentable del Agua Agrícola, Doméstico, Social, Territorial, 23 y 24 de febrero de 2006, Memorias*, Facultad de Economía (UNAM), México, ponencia de Eckart Boege (Programa de Intercambio, Diálogo y Asesoría en Agricultura Sostenible y Soberanía Alimentaria (PIDAASSA)).
- ²⁸ Aportación de Enrique Gómez Levy de Enlace Rural Regional A. C., citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ²⁹ La demanda aproximada es de 35 mil litros por segundo (35 m³/aprox.), de los cuales se suministran 32 mil, por lo que hace falta un 10% para satisfacer la demanda. Tomado de la charla con Ramón Aguirre, director del SACM, *op. cit.*
- ³⁰ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 13.
- ³¹ *Ibid.*, p. 17. El hundimiento medio anual muestra valores máximos en los límites del Distrito Federal con Ciudad Nezahualcóyotl; en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez; en el centro de la ciudad; en el área de Azcapotzalco y poniente de Iztapalapa, y en las zonas de Xochimilco y el Canal de Chalco, en el tramo donde se ubica la batería de pozos Tláhuac-Nezahualcóyotl.
- ³² Charla con Ramón Aguirre, director del SACM, *op. cit.*
- ³³ Alternativa Ciudadana 21, “Resultados del taller ‘Propuestas de política ambiental para el Distrito Federal’”, 22 de mayo de 2003, en: <<http://www.alternativa21.org.mx>>.
- ³⁴ Información aportada al Comité Coordinador por el SACM a través de un pase de lista.
- ³⁵ Véase: Marisa Mazari Hiriart *et al.*, “Bacteria and Disinfection by Products in Water from Southern Mexico City”, en *Archives of Environmental Health*, núm. 4, vol. 58, México, UNAM-Instituto de Ecología, abril de 2003. En este estudio se concluye que la desinfección en los pozos no garantiza la buena calidad del agua para la población de ciudad de México, por ejemplo se detectó *H. pylori* en 69% de las muestras anteriores a la clorinación y en 57% posteriores a la clorinación.
- ³⁶ Citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ³⁷ El agua residual es la “proveniente de actividades domésticas, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarias o de cualquier otra actividad que, por el uso del que ha sido objeto, contiene materia orgánica y otras sustancias químicas que alteran su calidad y composición original”. Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 4º, inciso v.
- ³⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte Claudia Campero Arena de la COMDA.
- ³⁹ Datos del INEGI, citado en: CDHDF-DECA Equipo Pueblo, A. C., *El derecho al agua en la ciudad de México*, *op. cit.*, p. 12.
- ⁴⁰ *Idem.*
- ⁴¹ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 11.
- ⁴² *Ibid.*, p. 32.
- ⁴³ II Censo de Población y Vivienda (2005) del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
- ⁴⁴ Véase por ejemplo: *La Jornada*, “Desquicia a delegaciones la falta de agua. En Iztapalapa y Coyoacán, bloqueos de colonos; en 150 escuelas suspenden clases”, 18 de marzo de 2005.

- ⁴⁵ Intervención de Ana María Rodríguez (del Movimiento Urbano Popular) en el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ⁴⁶ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México*, *op. cit.*, mesa sobre el factor de disponibilidad para el ejercicio del derecho al agua, 9 de marzo, ponencia de Óscar Froylán Martínez Villalba, jefe de oficina de sectorización del SACM, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁴⁷ Véase el *Informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS)* *op. cit.*
- ⁴⁸ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ⁴⁹ Para más información véase la parte II, capítulo 5: Contexto sociodemográfico del Distrito Federal.
- ⁵⁰ Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM.
- ⁵¹ Código Financiero del Distrito Federal en sus artículos 194 y 196.
- ⁵² *Ibid.*, artículos 298, 299, 300 y 301.
- ⁵³ Véase, por ejemplo: “Resolución de carácter general mediante la cual se condona totalmente el pago de los derechos por el suministro de agua, correspondiente al ejercicio fiscal 2007, así como los recargos y sanciones a los contribuyentes cuyos inmuebles se encuentren en las colonias que se indican”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 8 de agosto de 2007. Información aportada al Comité Coordinador por el SACM, a través de un pase de lista.
- ⁵⁴ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009”, *op. cit.*, pp. 11-12.
- ⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Gestión Integral del Agua de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁵⁶ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ⁵⁷ “Agua embotellada: año internacional del agua dulce 2003”, en: <http://www.wat.evphp@URL_ID=5226&URL>, citado en: Seminario Internacional del Agua: ¿Bien privado o bien común?, 22 de septiembre de 2004, UACM, ponencia de Miguel G. Breceda Lapeyre, “Agua y energía en la ciudad de México. (Visión en 2004)”, p. 8.
- ⁵⁸ *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005*, Grupo Impulsor del Foro, *op. cit.*, 2005, mesa intersectorial sobre el factor de accesibilidad económica para el ejercicio del derecho al agua, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁵⁹ Véase en particular las iniciativas de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD) de 2005 para elevar a rango constitucional el derecho humano al agua, para incorporarlo en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), y para reformar otros artículos de la misma LAN para evitar perjuicios a la población de escasos recursos por las sanciones que prevé, también en el espíritu del derecho humano al agua. Tomado de: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ⁶⁰ Véase en particular la campaña El derecho al agua a la Constitución promovida por la COMDA, iniciada en octubre de 2005, en: <<http://www.comda.org.mx>>.
- ⁶¹ Ley de Aguas Nacionales, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004.
- ⁶² *Ibid.*, artículo primero.
- ⁶³ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 11.
- ⁶⁴ Información aportada al Comité Coordinador por el SACM a través de un pase de lista.
- ⁶⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal-2007*, México, CDHDF/Indesol/Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., 2008.
- ⁶⁶ Norma Castañeda, “Inversiones europeas en los sectores de agua y electricidad en México”, en *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*, México, RMALC-CIFCA, mayo de 2006.
- ⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción III.
- ⁶⁸ Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*, artículo 14 Bis 5, fracción XIII.
- ⁶⁹ *Ibid.*, artículo 1°.
- ⁷⁰ Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 5°.
- ⁷¹ *Ibid.*, artículo 6°, fracción III: “El agua requerida para uso doméstico y personal debe ser salubre, libre de microorganismos patógenos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan riesgo a la salud humana. En consecuencia, el agua debe contener un sabor, olor y color aceptable para cada uso”.
- ⁷² *Ibid.*, artículo 6°, fracción X. “Las autoridades deben adoptar medidas que incluyan el uso de técnicas y tecnologías de bajo costo, una política de precios apropiadas para zonas marginadas o de vivienda popular, así como la adopción de mecanismos institucionales que prevean beneficios laborales para acceder a los servicios hidráulicos de calidad”, y fracción XI. “La determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que éstos sean accesibles para todos incluyendo a grupos sociales vulnerables”.
- ⁷³ *Ibid.*, artículo 6°, fracción IV. “La infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas”.
- ⁷⁴ *Ibid.*, artículo 6°, fracción IX.
- ⁷⁵ *Ibid.*, artículo 6°, fracción VIII.
- ⁷⁶ *Ibid.*, artículo 6°, fracción V.
- ⁷⁷ *Ibid.*, artículo 6°, fracción XII.
- ⁷⁸ *Ibid.*, artículo 6°, fracción I: “El agua es un bien social, cultural, ambiental y económico”.
- ⁷⁹ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 11.
- ⁸⁰ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 50.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el 7 de noviembre de 2007.
- ⁸² Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, nota de pie de página 16, artículo 12.

- ⁸³ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 61 y 90.
- ⁸⁴ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 21.
- ⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 32. A este respecto, el Comité recuerda su posición, expresada en su Observación general núm. 8, 1997, sobre la relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.
- ⁸⁶ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 15.
- ⁸⁷ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*, p. 4.
- ⁸⁸ Decreto por el que se extingue el organismo público descentralizado denominado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de mayo de 2005.
- ⁸⁹ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 7°.
- ⁹⁰ *Ibid.*, artículo 16, inciso I.
- ⁹¹ *Ibid.*, artículo 18.
- ⁹² *Ibid.*, artículo 4°, inciso XXIX. La red secundaria es “el conjunto de obras desde la interconexión del tanque de regulación, así como de la línea general de distribución hasta el punto de interconexión con la infraestructura interdomiliar del predio correspondiente al usuario final del servicio”.
- ⁹³ Convenio de Coordinación para la integración de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 1995. En el inciso G) del artículo 122 constitucional se establece que “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, *agua potable y drenaje*; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes”.
- ⁹⁴ El Plan Verde es la ruta del gobierno del Distrito Federal a mediano plazo en materia de medio ambiente, el cual contiene las estrategias y acciones para encaminar a la ciudad de México hacia la sustentabilidad de su desarrollo. Para más información véase en capítulo 10: derecho a un medio ambiente sano.
- ⁹⁵ Las dependencias mencionadas son: Oficialía Mayor; Secretaría de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Transportes y Vialidad, Secretaría de Obras y Servicios, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad, Coordinación de Uso Eficiente de Energía y Autoridad del Centro Histórico.
- ⁹⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista, y página *web* del Plan Verde en: <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=agua>>.
- ⁹⁷ SACM, Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, *op. cit.*
- ⁹⁸ Oficio GFD-SMA-SACM-DESU-DVCD-07 suscrito por el director general del Sistema de Aguas en respuesta a la solicitud de la solicitud de informe girada por la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del SACM a través de un pase de lista.
- ¹⁰¹ *Idem.*
- ¹⁰² Discurso íntegro de la toma de protesta de Marcelo Ebrard Casaubón como jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2006-2012, 4 de diciembre de 2006.
- ¹⁰³ *Idem.*
- ¹⁰⁴ Análisis de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., a partir de la información aportada por la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, las delegaciones y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México al Comité Coordinador del *Diagnóstico*. Véase también la parte II, capítulo 8: Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos.
- ¹⁰⁵ Análisis de FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A. C., a partir de la información aportada por la delegación de Tlalpan al Comité Coordinador del *Diagnóstico*.
- ¹⁰⁶ Información aportada por la Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁸ María Concepción Martínez Omaña, ‘Gestión del agua en el Distrito Federal. Retos y propuestas’, capítulo sobre la participación de la empresa privada en la gestión del servicio de agua en el Distrito Federal, por UNAM/ALDF, México, enero de 2004, p. 19, citado en: DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 20.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 22-23.
- ¹¹¹ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación*, *op. cit.* Cuadro elaborado con información de la Coordinadora de Trabajadores por la Defensa del Carácter Público del Agua y de Gerold Schimt.
- ¹¹² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de junio de 2002.
- ¹¹³ *Cfr.*, “Resolución por la que se autoriza a Agua de México, S. A. de C. V., como auxiliar de la Secretaría de Finanzas, para prestar los servicios de tesorería que se indican”, información aportada por la Tercera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹¹⁴ Charla con Ramón Aguirre, *op. cit.*
- ¹¹⁵ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 29.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, artículo 30, inciso II.
- ¹¹⁷ *Ibid.*, artículo 31.

- ¹¹⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del SACM, a través de un pase de lista.
- ¹¹⁹ Sobre este punto, véase también la parte IV. Democracia y derechos humanos, capítulo 19: Acceso a la información.
- ¹²⁰ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ¹²¹ Véase la página de Internet del Sistema de Agua de la Ciudad de México en <<http://www.sacm.df.gob.mx>>.
- ¹²² Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 30, incisos I y III.
- ¹²³ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Unidad Departamental Consultiva y Legislativa del Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
- ¹²⁴ Intervención de Alberto Luna Hernández, Dirección General de Participación Ciudadana, en el seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al agua, 24 de octubre de 2007, FLACSO.
- ¹²⁵ Véase también la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ¹²⁶ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 17.
- ¹²⁷ *Ibid.*, artículo 122.
- ¹²⁸ Tomado de DECA Equipo Pueblo, A. C., “DESCA en la ciudad de México...”, *op. cit.*
- ¹²⁹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Tercera Visitaduría General, la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹³⁰ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja pudiera considerarse improcedente, si la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, si la autoridad dio respuesta al caso o, si finalmente la queja llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹³¹ Comité DESC, Observación general núm. 15, 2002, *op. cit.*, párrafo 24.
- ¹³² Mariel Ibarra, “Cumple un año fuga de agua, continúan abiertas algunas fisuras en el acueducto Lerma Sur; se desperdician 10 litros de agua por segundo”, *Reforma*, sección B, 5 de enero de 2003, p. 16.
- ¹³³ Las recomendaciones 8/2004 y 9/2004 se detallan más ampliamente en el capítulo 10 sobre el derecho a un medio ambiente sano.
- ¹³⁴ De nueve puntos recomendarios fueron aceptados cinco, de éstos, cuatro se han cumplido totalmente y uno queda parcialmente cumplido por lo que continúa sujeto a seguimiento.
- ¹³⁵ Ley de Aguas del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 5°.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias de la PAOT a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ *Idem.*
- ¹³⁸ Comité DESC, Observación general núm. 15 (2002), *op. cit.*, párrafo 24.

Capítulo 12. Derecho a una vivienda adecuada¹

642. Para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en materia de derecho a una vivienda adecuada, se describe el contenido de este derecho y de las obligaciones del Estado, a partir de una revisión del derecho internacional de los derechos humanos.

643. Después se da un panorama general del estado que guarda el derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal. Se analizan los diferentes aspectos que permiten determinar si las formas de vivienda constituyen una “vivienda adecuada” según los estándares internacionales de derechos humanos. Para ello se recurre principalmente a información estadística oficial, y la fuente disponible más reciente es el *II Censo de población y vivienda 2005*.

644. Para completar este análisis, en el apartado sobre Marco jurídico se evalúa el grado de reconocimiento del derecho a una vivienda adecuada en la normatividad federal y local. En el apartado sobre Instancias y políticas públicas se aborda la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir, se hacen consideraciones respecto de la justiciabilidad del derecho a una vivienda adecuada en el Distrito Federal.

12.1 Normatividad internacional

Contenido del derecho a una vivienda adecuada

645. El derecho a una vivienda adecuada se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos,² en su artículo 25, párrafo primero, que a la letra dice:

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...

646. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)³ consagra dicho derecho en su artículo 11, párrafo primero, y señala que el Estado se obliga a tomar las acciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

647. La Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a una vivienda adecuada, enfatiza que “el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.⁴ En particular, el disfrute de este derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación.⁵

648. El relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, ha definido el derecho a la vivienda como: “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.⁶

649. En la mencionada observación general, se especifican siete aspectos que hay que tener en cuenta al determinar si las formas de vivienda constituyen una “vivienda adecuada”. A saber:⁷

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia*: contar con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas.
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras*: todas las personas deben tener acceso permanente a recursos tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.
- c) *Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad)*: los gastos que entraña la vivienda no deben impedir ni comprometer el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos de costos o aumentos desproporcionados de los alquileres.
- d) *Vivienda habitable*: la vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.
- e) *Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales, sin discriminación)*: todas las personas, y especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, deben tener acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
- f) *Lugar adecuado*: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes.
- g) *Adecuación cultural de la vivienda*: la manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

Obligaciones del Estado⁸

650. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a una vivienda adecuada impone al Estado obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación y de adoptar medidas) y las obligaciones de *respetar, proteger y realizar*.

- a) La obligación de *respetar*: el Estado debe abstenerse de llevar a cabo toda medida que impida que las propias personas satisfagan este derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asociación con otras.
- b) La obligación de *proteger*: el Estado debe impedir toda posible violación de este derecho por terceros, como propietario, empresas urbanizadoras, vecinos u otros. Si ocurren tales violaciones, las autoridades públicas deben impedir nuevos abusos, crear y garantizar el acceso a mecanismos judiciales, cuasi judiciales, administrativos o políticos que ofrezcan reparación a las víctimas de violación.

- c) La obligación de *realizar*, que se subdivide en *promover* (el Estado debe aplicar medidas, incluido el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional y la incorporación del contenido del derecho a la vivienda en las políticas en la materia y de otro tipo), y *garantizar* (el Estado deberá tomar las medidas necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer su derecho a una vivienda adecuada que no se alcance mediante el esfuerzo personal).

Desalojos forzosos

651. Otro lineamiento internacional importante para determinar la adecuada acción del Estado en respeto al derecho a una vivienda, es la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre los desalojos forzosos.

652. Este instrumento define los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”,⁹ y establece que son *prima facie* incompatible con lo establecido en el artículo 11 del PIDESC.¹⁰

653. En dicha observación se señala que: “Además de infringir claramente los derechos consagrados en el Pacto, la práctica de los desalojos forzosos también puede dar lugar a violaciones de derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la seguridad personal, el derecho a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, y el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios”.¹¹

654. La observación insiste en que antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas,¹² el Estado deberá velar por que se estudien, en consulta con los interesados, todas las posibilidades que permitan evitar recurrir a la fuerza, así como velar para que todas las personas afectadas tengan derecho a la debida indemnización por los bienes personales o raíces de que pudieran ser privadas. En particular, señala:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.¹³

655. Los desalojos forzosos no se aceptan mientras no se atiende el derecho al debido proceso, el derecho a la seguridad, a vivir en paz, a la consulta de las personas, a la proporcionalidad en el uso de la fuerza y al resguardo de los bienes. Aún más, la observación señala las garantías procesales que se deben respetar en el contexto de los desalojos forzosos:

Aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos, que guarda relación directa con muchos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales de derechos humanos. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran:

- a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas;
- b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo;
- c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas;
- d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas;
- e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo;
- f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento;
- g) ofrecer recursos jurídicos; y
- h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.¹⁴

12.2 Contexto en el Distrito Federal

Características de la vivienda y disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras

656. Según el *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en el Distrito Federal se cuenta con 2 215 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.¹⁵

657. Son casas independientes 53.6% de las viviendas; el resto, departamentos en edificios. En cuanto al acceso a los servicios básicos, 97.1% de las viviendas tiene agua potable, 93.2% drenaje conectado a la red pública y 98.6% energía eléctrica. El 97.9% tiene un piso que no es de tierra. Respecto de la disponibilidad de bienes, 97.8% de las viviendas tiene televisión, 90.5% refrigerador, 76.9% lavadora y 37.2% computadora.¹⁶ El promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal es de 3.8 personas, frente a 4.2 en el país.¹⁷

658. Si bien la capital ocupa los primeros lugares en los indicadores relativos a las características físicas de las viviendas, un estudio de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) identificó que en el año 2000, más de 11% de los hogares de la capital no contaba con una vivienda adecuada, por las condiciones de hacinamiento o de deterioro en la construcción.¹⁸

659. Para el año 2005, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) estima que más de dos millones de personas cuentan con un sólo cuarto para habitar. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran 34.2% del total de este tipo de viviendas. En la Delegación Milpa Alta casi la mitad de las viviendas tiene un sólo cuarto, y 38% en Xochimilco.¹⁹ Por otro lado, en la capital, 147 mil viviendas, en las que habita poco más de medio millón de personas, no tienen sanitarios propios. Tres de cada 10 viviendas carecen por completo de ese servicio, lo que significa una población cercana a 126 mil habitantes. Las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que concentran el mayor número de viviendas que no cuentan con ese fundamental servicio.²⁰

660. Si bien en el Distrito Federal sólo 4.3% del parque habitacional no cuenta con cocina, en números absolutos se estima que más de 95 mil viviendas, en las cuales reside una población cercana

a 365 mil personas, carecen de ella. Nuevamente las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son las que cuentan con el mayor número de viviendas sin cocina.²¹

661. Un indicador de las malas condiciones habitacionales es el porcentaje de familias que utilizan la cocina para dormir. En casi 8% de las viviendas del Distrito Federal se tiene esta práctica, que afecta la vida cotidiana de un alto número de personas. Las delegaciones Milpa Alta, Xochimilco e Iztapalapa registran en su parque habitacional la mayor proporción de viviendas donde se usa la cocina para dormir.²²

662. Los pueblos indígenas en el Distrito Federal presentan mayor rezago en el acceso a una vivienda digna: en 2002, 27.6% de las viviendas indígenas tenían piso de tierra, 73% no tenían agua entubada, 52.6% no contaba con drenaje y 11.2% vivía sin energía eléctrica.²³

Rezago habitacional y necesidad de vivienda

663. De acuerdo con los criterios del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Hábitat), se considera que un país atiende sus requerimientos de vivienda cuando no hay necesidad de vivienda nueva y los requerimientos de mejoramiento no exceden 3% del inventario habitacional.²⁴

664. En el año 2000, la Conafovi calculó que, tomando en cuenta el rezago habitacional por hacinamiento y deterioro de las viviendas, era necesario construir más de 1.8 millones de viviendas nuevas y mejorar 2.5 millones en el país.²⁵ Al Distrito Federal le correspondía la construcción de más de 153 mil nuevas viviendas y el mejoramiento de 92 mil.²⁶ La necesidad de viviendas nuevas era elevada, y el índice de mejoramiento respecto al inventario habitacional era de 4.38%, aún muy lejos del máximo aceptable arriba mencionado.²⁷

665. Por concepto de necesidades de vivienda para enfrentar el crecimiento de la población, así como el deterioro de la vivienda por concepto de caducidad de la construcción (50 años para la vivienda aceptable y 25 años para la vivienda en condiciones regulares en la actualidad), la Conafovi estableció que en el Distrito Federal, para el periodo 2001-2010, sería necesaria la construcción de 372 693 viviendas nuevas y 460 146 acciones de mejoramiento en muros y techos, es decir, un promedio anual, respectivamente, de 37 mil y 46 mil acciones.²⁸

Asequibilidad y accesibilidad de la vivienda

666. En el Distrito Federal hay dos grandes limitantes para acceder a la vivienda: su alto costo y las condicionantes aplicables a los créditos, lo cual incide directamente en la posibilidad de la población para acceder a una vivienda.

667. El precio de la vivienda en el mercado inmobiliario (véase el Cuadro 12.1) la hace inaccesible para amplios sectores de la población capitalina.

Cuadro 12.1. Costo del metro cuadrado de construcción en vivienda según modelo en abril de 2004 y precios actuales de la vivienda^a

| Modelo anterior (hasta enero de 2004) | Modelo actual (después enero de 2004) | Costo del m ² de construcción en abril de 2004 ^b | Costo de la vivienda a pesos de diciembre de 2007 ^c |
|---|---|--|--|
| Casa popular 36 m ² | Casa habitación unifamiliar popular | 3 057.85 | 180 473.25 |
| Casa económica 49 m ² | Casa habitación unifamiliar baja | 3 977.64 | 319 533.15 |
| Casa media 230 m ² | Casa habitación unifamiliar media | 5 830.12 | 2 198 361.40 |
| Casa de lujo 500 m ² | Casa habitación unifamiliar alta | 9 279.07 | 2 725 968.15 |
| Edificio 3 780 m ² con apartamentos de 120 m ² | Edificio habitacional plurifamiliar media | 5 626.95 | 1 107 000.95 |
| Edificio de 11 269 m ² con 21 apartamentos de 391 m ² lujo | Edificio habitacional plurifamiliar alta | 6 900.53 | 4 423 366.25 |

^a Elaborado con base en el cuadro Costos por m² de Construcción, marzo-abril 2004, en Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, *Resumen estadístico del sector vivienda*, mayo de 2004.

^b No incluye el costo indirecto y las utilidades de los contratistas (24%), ni 15% de IVA.

^c Incluye costos indirectos e IVA. Factor de conversión mediante UDI, al 30 de abril de 2004: 3.41494200; UDI al 10 de diciembre de 2007: 3.926066.

668. Los promotores inmobiliarios reconocen que la política habitacional ha propiciado el incremento de precios de la vivienda hasta en 30%, especialmente en la vivienda de interés social.²⁹ Esto se profundizó con la emisión del Bando Informativo núm. 2.³⁰ Con la intención de promover el reemplazamiento del centro de la ciudad, dicho bando impide la construcción de vivienda fuera de las delegaciones centrales, lo que generó que el precio del suelo se elevara hasta en 300%. Además, propició la saturación de los servicios en estas zonas, como es el caso del servicio de energía eléctrica, en el que hay un déficit de 30% en las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo.³¹ La directora del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) en el sexenio pasado (2000-2006), Edna Elena Vega Rangel, reconoció que el costo del suelo se había incrementado de manera considerable haciendo cada vez más difícil su adquisición.³²

669. Entre 2001 y 2005, se otorgaron poco más de 87 mil créditos para mejoramiento de las construcciones y casi 259 mil para adquisición de vivienda,³³ incluyendo los créditos del Fondo de Vivienda para los trabajadores al servicio del Estado (Fovissste), del Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), de la Sociedad Hipotecaria Federal (Programa de Financiamiento a la Vivienda-Profvivi y Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda-Prosvivi), del Invi y de otros intermediarios financieros (véase el Cuadro 12.2).

670. No obstante, no se cuenta con información sobre del tipo de vivienda adquirida con estos créditos ni sobre la distribución de la misma ni sobre la entidad federativa donde el crédito se haya ejercido, lo cual dificulta, entre otras cosas, determinar si estos créditos han sido destinados a la renovación del parque habitacional capitalino.

671. Según el simulador de créditos hipotecarios del Consejo Nacional de Vivienda (Conavi, ex Conafovi), cualquier persona que deseara acceder a la vivienda popular (de 36 m²) en el Distrito Federal y solicitara un crédito de 180 473 pesos (véase el Cuadro 12.1), debería amortizar un enganche de 63 165 pesos, aportar una mensualidad de 1 292 durante 20 años y acreditar un salario mínimo de más de 4 305 pesos, equivalente a cuatro veces el salario mínimo vigente. El costo anual del crédito es de 15.90%. El crédito se encarece si se desea pagar en menor tiempo: con un enganche de 18 047 pesos, mensualidades de 3 695 pesos durante cinco años, con un costo anual del crédito de 17.39%, la persona solicitante debe acreditar un ingreso mínimo de 12 318 pesos, es decir 12 veces

Cuadro 12.2. Créditos e inversión para vivienda según organismo en el Distrito Federal (2001-2005). Inversión en miles de pesos corrientes^a

| | Adquisición | | Mejoramiento | | Total | |
|--|-------------|----------------|--------------|---------------|----------|----------------|
| | Créditos | Inversión | Créditos | Inversión | Créditos | Inversión |
| Distrito Federal | 258 741 | 61 182 306 900 | 87 587 | 3 773 868 000 | 346 328 | 64 956 174 900 |
| Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste) | 18 133 | 5 119 815 100 | - | - | 19 090 | 5 346 304 900 |
| Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) | 133 337 | 28 995 757 100 | 1 999 | 330 365 100 | 135 336 | 29 326 122 200 |
| Sociedad Hipotecaria Federal (Profivi) | 13 123 | 3 649 745 200 | - | - | 13 123 | 3 649 745 200 |
| Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y otros organismos (Invi) | 73 735 | 7 281 377 300 | 80 523 | 3 035 665 000 | 154 258 | 10 317 042 300 |
| Intermediarios financieros | 13 518 | 13 189 234 000 | - | - | 13 518 | 13 189 234 000 |
| Otros organismos | 6 460 | 2 899 268 900 | - | - | 8 809 | 3 052 473 000 |

^a Conafovi, Serie histórica de estadísticas de vivienda.

el salario mínimo vigente. El costo final de la vivienda se duplica en el plazo a 20 años (373 163.95 pesos) y aumenta en una tercera parte para el plazo de cinco años (239 788.10 pesos).³⁴

672. Los instrumentos financieros de vivienda están dirigidos a la población que gane cuatro o más veces el salario mínimo, es decir, sólo poco más de 20% de las personas ocupadas; pues según la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, realizada en el segundo trimestre de 2007, 50% de la población ocupada en el Distrito Federal gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos.³⁵

673. En las últimas décadas, la pérdida del poder adquisitivo, aunada al desempleo, subempleo y falta de generación de empleo estable,³⁶ impide a amplios sectores de la población de ingresos medios y bajos acreditar un ingreso suficiente y estable para acceder a créditos y adquirir, mejorar o ampliar su vivienda. El problema del acceso a la vivienda y a los créditos hipotecarios afecta fundamentalmente a las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, pues son los grupos que se insertan en el mercado laboral de forma más precaria, con salarios bajos y sin prestaciones sociales.³⁷

674. Más adelante, en este capítulo, se analizan las facilidades de créditos desarrolladas por el Invi para las personas con escasos recursos que, sin embargo, no permiten cubrir la totalidad de la demanda.

675. En este sentido, se calcula que entre 50 y 60% de la población en el Distrito Federal ha tenido que resolver su acceso a la vivienda fuera del mercado formal de suelo y vivienda, “en las colonias populares que se constituyeron y consolidaron progresivamente entre 1940 y 1990 en las periferias sucesivas de la ciudad”.³⁸

Tendencias territoriales, transporte e infraestructura urbana y vial

676. En relación con las dinámicas territoriales, se observa una doble tendencia en el Distrito Federal:

- por un lado, una pérdida de la vocación habitacional de las zonas centrales;
- por otro, la densificación de áreas periféricas o de los municipios conurbados, zonas con escaso equipamiento urbano y vial.

677. En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012, el Gobierno del Distrito Federal informa que “a partir de los ochenta, las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) han experimentado un desplazamiento del uso habitacional como consecuencia de un fenómeno de sobre-especialización en el uso de suelo, el cual hace evidente el claro dominio del uso comercial y de servicios sobre los demás usos”.³⁹

678. El cambio en el uso de suelo, además del alto costo de la vivienda antes referido, ha implicado una tendencia a la despoblación en las zonas céntricas de la ciudad, y paralelamente un crecimiento habitacional en las zonas periféricas y en los municipios conurbanos, generalmente “sobre extensas superficies anteriormente ocupadas para la agricultura, estableciéndose una estructura urbana donde los nuevos conjuntos habitacionales padecen la falta de infraestructura vial y de servicios públicos”.⁴⁰

679. El equipamiento y los servicios, especialmente relacionados con la educación, salud, cultura, comercio, trabajo y esparcimiento, se concentran en el centro de la ciudad, “situación que repercute en la movilidad de la población hacia las áreas centrales para acceder a dichos servicios, con el consecuente impacto en los sistemas viales y de transporte”.⁴¹ De manera general, “el crecimiento desordenado de la estructura urbana complica el trazo de la red de comunicaciones, lo que dificulta la conexión entre las áreas centrales con las de la periferia e incrementa las distancias y los tiempos de transportación”.⁴²

680. Las consecuencias son, en particular, un incremento de la carga y congestión vehicular, de la contaminación ambiental,⁴³ de los accidentes viales, y una pérdida de tiempo muy significativa, que inciden directamente en los niveles de estrés, de salud⁴⁴ y, finalmente, en la calidad de vida de las personas que habitan el Distrito Federal o las zonas conurbanas.⁴⁵

681. Asimismo, es indudable que la falta de transporte público eficiente, cómodo, confiable y no contaminante (en términos ambientales y de ruido) contribuye al aumento del uso del automóvil y transportes particulares y a la saturación de las vías. Si bien esta situación afecta a todas las personas que habitan o transitan por la ciudad, repercute sobre todo en las poblaciones de menores ingresos, quienes viven en su mayoría en zonas conurbadas con deficiencias de transporte.

682. A partir de una encuesta sobre uso del tiempo, puede cuantificarse la pérdida de horas productivas para hombres, mujeres y niños que dependen del transporte público para desplazarse al trabajo, la escuela o su casa. Para las mujeres que trabajan y tienen familia es evidente que el tiempo perdido en el transporte, las malas condiciones del viaje, etc., hacen aún más pesada la carga de la doble jornada.⁴⁶

683. Otra problemática relacionada con las tendencias de ocupación territorial, es el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en las zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables. Por un lado, la ocupación del suelo de conservación causa severos daños a los recursos naturales y afecta los servicios ambientales que estas zonas prestan a las y los habitantes de la ciudad.⁴⁷ Por otro lado, para las personas que habitan estas zonas, implica inseguridad jurídica y la negación de servicios públicos (en particular el suministro de agua potable).⁴⁸

Seguridad jurídica y desalojos forzosos

684. Los desalojos forzosos constituyen un obstáculo estructural para el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada. En el Distrito Federal no se cuenta con un registro oficial del tipo, número, causas y consecuencias de los desalojos, lo cual dificulta la medición de su importancia en la capital. En este sentido, el Comité DESC ha hecho dos recomendaciones al Estado mexicano. La última dice a la letra: “[El Comité DESC] reitera su petición de que en el próximo informe periódico, el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, sean legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia en la Observación general núm. 7 del Comité.”⁴⁹

685. En el *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada*, Miloon Kothari, tras su visita a México en marzo del 2002,⁵⁰ se menciona un promedio de tres desalojos por día en el Distrito Federal.

686. Los desalojos más frecuentes son:⁵¹ por arrendamiento o inquilinarios,⁵² por deudas bancarias o con agiotistas,⁵³ por invasión o irregularidad en la tenencia,⁵⁴ por obra pública,⁵⁵ desalojos familiares o desalojos por desastres naturales.⁵⁶

687. Desde 2007, se han dado también desalojos forzosos, debido a la política del nuevo gobierno contra el tráfico de drogas. Recurriendo a la extinción de dominio (y otros argumentos) se ha usado el desalojo como método para combatir (o castigar) a los vendedores de droga (narcomenudeo principalmente). Esto ha provocado protestas por parte de las personas afectadas y otros.

688. Para tener una idea de la magnitud del problema y la falta de información, las organizaciones de la sociedad civil que se encargan de atender este tipo de violaciones a los derechos humanos, refieren algunos indicadores como:⁵⁷

- El número de edictos para convocar postores para el remate de propiedades, publicados diariamente en los periódicos de mayor circulación.
- El número de juicios publicados diariamente en el boletín judicial contra deudores, contra arrendatarios y familiares.
- El número de personas afectadas que diariamente asisten a sus oficinas para asesorarse a fin de conservar su vivienda.
- El número de créditos en cartera vencida.
- El número de casos atendidos por la Comisión Nacional de Usuarios de Servicios Financieros (Conducef).

689. Con base en estos indicadores, y de manera conservadora, el Barzón Movimiento Jurídico Nacional reporta las siguientes apreciaciones:⁵⁸

- En promedio, se publican diariamente de 50 a 60 edictos para remate de propiedades, incluyendo la consideración de que cada edicto debe ser publicado tres veces.
- Cada juzgado maneja alrededor de 40 casos donde la vivienda será afectada por un desalojo a través de una sentencia.
- El Barzón atiende en el Distrito Federal un promedio de 150 personas mensualmente y recibe diariamente cinco llamadas telefónicas solicitando apoyo y asesoría para enfrentar un desalojo.
- Se calcula que aún quedan, en el ámbito nacional, un millón de casos no resueltos de los deudores de la Banca afectados por la crisis económica de diciembre de 1994, de los cuales 70% corresponde a la zona centro del país (Distrito Federal, Morelos, Querétaro, Tlaxcala y Puebla).
- En referencia al número de créditos en cartera vencida, las y los acreedores, bancos y agiotistas niegan cualquier información al respecto. No obstante el Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) ha reportado que su cartera vencida asciende a 120 000 créditos, de los cuales 60 000 se han vendido a dos recuperadoras de cartera. Tratando de evitar la pérdida de su patrimonio, las personas afectadas han tratado llegar a acuerdos de pago, sin embargo las políticas de recuperación establecidas se encuentran fuera del alcance de aproximadamente 90% de las y los afectados.

690. En su informe, el relator alerta que “en los desalojos a veces se utiliza la fuerza, ejercida por matones, contra las comunidades y los residentes desalojados” y que “[...] son muy pocas las opciones de una vivienda alternativa o de indemnización que se ofrecen a las personas desalojadas”.⁵⁹ Hizo especial énfasis en los efectos particularmente graves de los desalojos forzosos en las mujeres y los niños, los cuales pudo identificar a través de los testimonios recibidos durante su visita.⁶⁰

12.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

691. El derecho a la vivienda está consagrado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶¹ que expresa: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.

692. En este sentido este artículo resulta limitado, en tanto que establece a la familia como única titular del derecho a la vivienda y no a la persona, como correspondería al carácter universal de los derechos humanos.⁶²

693. Además, es necesario ligar este derecho con el derecho a la no discriminación,⁶³ en tanto que las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente del género, el estado civil, la edad, la etnicidad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro factor.

694. El aspecto restrictivo de esta norma constitucional impide derivar la protección de la tenencia de la vivienda cuando corresponde a personas solas o aquellas cuya relación entre sí no es parental. En efecto, en México, tanto el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) como el Consejo Nacional de Población (Conapo), determinan como “familia” únicamente aquella relación de parentesco entre al menos dos personas. De esta manera, las personas que no tienen relación biológica, o las personas solas o, más aún, las personas en albergues, no pueden avalar el derecho a la vivienda.

695. En la Ley Federal de Vivienda que entró en vigor el 28 de junio de 2006, se incluyeron en los artículos 2° y 3°, los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a una vivienda adecuada: la seguridad de tenencia, del lugar y de la vivienda misma; la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos; la habitabilidad y la accesibilidad, el principio de no discriminación y el carácter universal del derecho a la vivienda. Los dos elementos que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural.⁶⁴

696. En dicha ley la producción social de vivienda recibió un tratamiento amplio, con una definición muy precisa: “aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos; incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones”.⁶⁵

Marco jurídico local

697. El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de vivienda. Con base en el artículo 4° de la Constitución, la Ley Federal de Vivienda señala en su artículo 15, que “las atribuciones en materia de vivienda serán ejercidas por el Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia”.

698. La principal normatividad local es la Ley de Vivienda del Distrito Federal.⁶⁶ Asimismo, se deben tomar en cuenta otros ordenamientos jurídicos que se refieren al desarrollo urbano, al medio ambiente u otros temas relacionados con la vivienda, entre ellos: la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento, el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal y la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal. Además la legislación administrativa (por ejemplo la Ley Orgánica de la PAOT y la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal) así como la civil (Código Civil para el Distrito Federal) y penal (Código Penal para el Distrito Federal) tienen relación con la protección del derecho a la vivienda.⁶⁷

699. En cuanto a las competencias, la Ley de Vivienda del Distrito Federal considera a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y al Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi) como los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para el Distrito Federal, en base a los siguientes principios y líneas generales:⁶⁸

- Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- Consideración de la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medio ambiente;
- Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente para la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- Fomento, reconocimiento y concertación de la participación de los diferentes productores de vivienda (personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado);
- Reconocimiento y apoyo a los procesos habitacionales y la producción social de vivienda, en particular garantizando la asistencia técnica a través de diversas instancias.

700. La Ley de Vivienda del Distrito Federal establece que “todos los habitantes [*sic*] tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”.⁶⁹

701. Hay que señalar la falta de un reglamento para la Ley de Vivienda del Distrito Federal. La misma Ley atribuye al Poder Ejecutivo local la obligación de la expedición de su reglamento, necesario para definir con precisión los alcances y mecanismos para su aplicación. A más de siete años de haberse publicado esta Ley en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Gobierno local no ha formulado su reglamentación, lo que constituye una seria limitación para su aplicación.⁷⁰

702. La Ley de Vivienda del Distrito Federal, al igual que la Ley Federal de Vivienda y todas las leyes de vivienda de carácter local, se limitan a regular el artículo 4° de la Constitución, pero nunca plantean establecer mecanismos de regulación de la propiedad de la vivienda. Sólo existe un antecedente de este tipo en el Código Civil para el Distrito Federal, que en su artículo 723 establece la figura del patrimonio familiar,⁷¹ el cual no puede ser objeto de compra-venta. No obstante, ningún programa de vivienda contempla esta figura.

703. En el año 2002 entraron en vigor distintas modificaciones al Código Civil del Distrito Federal y a otros procedimientos civiles que reglamentan la relación entre los propietarios y los arrendatarios de viviendas. Éstas fueron objeto de preocupación en el Informe del relator especial Miloon Kothari después de su visita a México en marzo de 2003. En particular, señaló que estas modificaciones protegen los intereses de las y los propietarios y no de las y los arrendatarios⁷² puesto que:

- a) no se precisaría una notificación para iniciar un juicio contra un arrendatario;
- b) no se necesitaría una notificación del fallo de desalojo;
- c) se ha reducido el plazo del juicio de desalojo de un año a tres meses;
- d) se puede aumentar el alquiler a discreción del propietario; y
- e) el alquiler puede fijarse en moneda extranjera.⁷³

704. El Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal regula “las obras de construcción, instalación, modificación, ampliación, reparación y demolición, así como el uso de las edificaciones y los usos, destinos y reservas de los predios del territorio del Distrito Federal [las que] deben sujetarse

a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento; de este Reglamento, sus Normas Técnicas Complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables”.⁷⁴ Esta disposición contempla la realización de visitas de verificación administrativa para que durante el proceso de ejecución y para que el uso que se haga o se haya hecho de un predio, estructura, instalación, edificación o construcción, se ajuste a las características previamente registradas. Esta atribución les corresponde a las delegaciones políticas y, en su caso, a la Seduvi.⁷⁵

705. Las Normas Técnicas Complementarias del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁷⁶ establecen que la vivienda mínima debe ser habitable, higiénica y segura, con parámetros mínimos de habitabilidad para la vivienda básica de 35 m² (espacios mínimos con una superficie libre útil de 33.0 m², más la superficie de muros). No obstante, este mínimo no puede considerarse como característica de una “vivienda habitable” que, en los términos del Comité DESC antes mencionado, debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes.

706. Este primer acercamiento a un análisis del grado de reconocimiento del derecho a la vivienda, en el marco jurídico federal y local, permite concluir que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no están cumpliendo cabalmente su obligación en materia de adecuación de la normatividad en materia de vivienda, a la luz de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, pues persiste una serie de vacíos jurídicos o inadecuación en la materia.

12.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones responsables

707. Los principales organismos responsables de la política de vivienda en el país son la Comisión Nacional de Vivienda (antes Conafovi hoy Conavi); los Organismos Nacionales de Vivienda (Onavis); el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del sector privado (Infonavit), el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (Fovissste), Sociedad Hipotecaria Federal (la banca de desarrollo) y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo); y los Organismos Estatales de Vivienda (Orevis), “cada uno de ellos encargados de la atención de distintos sectores de la población, con estrategias distintas, con enfoques un tanto contradictorios, en la mayoría de los casos sin coordinación en la aplicación de sus programas”.⁷⁷ Asimismo, existen entidades hipotecarias privadas (bancos y sociedades financieras de objeto limitado –Sofoles– principalmente).

708. En el ámbito federal, a partir de 1990, los organismos nacionales de vivienda se transformaron en entidades financieras, con la finalidad de otorgar crédito hipotecario a su población objetivo, para adquirir en el mercado viviendas construidas por agentes privados. En este sentido, se creó la Conafovi, organismo encargado de conducir una política que enfatiza el papel de la producción de vivienda como motor del desarrollo económico, centrado en la producción mercantil por el sector privado.⁷⁸

709. Paralelamente se dismanteló el soporte institucional que favorecía soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos y se favoreció una mayor participación de los agentes privados

como intermediarios de los préstamos, y para organizar el proceso y construir las viviendas.⁷⁹ Estas reformas contribuyeron a incrementar la producción habitacional mercantil, pero dejaron al margen una gran cantidad de la población más pobre del país, por su incapacidad de acceder a este mercado.

710. En el marco de la revisión del IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC en 2006, el Comité DESC de Naciones Unidas observó “con preocupación que los programas de vivienda existentes no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres”.⁸⁰

711. Si bien es de interés analizar el impacto de las políticas y programas desarrollados por las instancias federales en el Distrito Federal, esta cuestión rebasa el objetivo del presente *Diagnóstico*, cuyo propósito es medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las autoridades del Distrito Federal, por lo cual en adelante se hace énfasis al ámbito local exclusivamente.

712. En el ámbito local, le compete a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal: “Formular, conducir y evaluar la programación y política de vivienda en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en concordancia con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de otros programas que incidan en la acción habitacional”,⁸¹ entre otras cosas.

713. La Seduvi del Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el despacho de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria,⁸² y debe coadyuvar a la integración, coordinación, análisis y ejecución de la política de vivienda y de los Programas de Vivienda del Distrito Federal.⁸³

714. Sobre la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, cabe señalar que la Seduvi no tiene funciones específicas de aplicación administrativa de la legislación. Sobre este punto, la Ley de Vivienda remite a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que asigna a las delegaciones políticas del Distrito Federal las facultades disciplinarias correspondientes.⁸⁴

715. En lo relativo al cumplimiento del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal,⁸⁵ esta disposición prevé en su artículo 244 que: “Una vez registrada la manifestación de construcción o expedida la licencia de construcción especial, la Delegación y, en su caso, la Secretaría de Desarrollo, Urbano y Vivienda, ejercerá las funciones de vigilancia y verificación que correspondan [...]”. Asimismo, les corresponde la aplicación de sanciones en caso de violaciones o infracciones.

716. Por su parte, el Invi, organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, tiene como propósito diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven. Su misión es “satisfacer la necesidad de vivienda a la población de escasos recursos económicos residente en el Distrito Federal, a través del otorgamiento de créditos de interés social para vivienda en conjunto y en lote familiar, con la finalidad de contribuir a la realización del derecho humano básico que significa la vivienda”.⁸⁶

Políticas públicas y programas

717. De acuerdo con el Programa Operativo Anual 2007 del Invi, sus objetivos específicos son:⁸⁷

- Introducir nuevas tecnologías y medidas ambientales en la construcción y uso de la vivienda;
- Incorporar en el diseño de las viviendas y sus conjuntos habitacionales, procedimientos constructivos alternativos o con innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, así como el diseño de viviendas para diferentes grupos de población (indígena y con capacidades diferentes [*sic*]);
- Promover la vivienda de bajo costo y al menor tiempo de ejecución posible;
- Impulsar acciones tendientes al mejoramiento barrial;
- Contribuir al desarrollo de una actividad económica altamente generadora de empleo.

718. El compromiso de la actual administración en materia de vivienda es llevar a cabo 200 mil acciones de vivienda hasta el término del sexenio, en beneficio de las familias de zonas marginadas, por medio del mejoramiento y construcción de nuevas viviendas. Esta constituye una de las metas de la vertiente de atención de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal.⁸⁸ Significa un promedio anual de casi 34 mil acciones de vivienda, una meta por debajo de lo requerido para cubrir las necesidades de nuevas viviendas o de mejoramiento por causa del rezago habitacional y del crecimiento demográfico.

719. Desde el año 2000 el Invi se consolidó como el único organismo encargado de la ejecución de los programas de vivienda en la ciudad, a través de dos programas básicos: el Programa de Vivienda en Conjunto y el Programa de Mejoramiento de Vivienda, y dos complementarios: el Programa Rescate de Cartera Hipotecaria y el Programa de Reserva Inmobiliaria, mismos que se siguen desarrollando en la actualidad.

Programas básicos

720. El Programa de Vivienda Conjunta desarrolla proyectos de vivienda para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible; se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como también con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.⁸⁹

721. El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomentando el arraigo familiar o barrial. Asimismo, tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar. Este programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular, como apoyo financiero a los procesos de auto-administración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos.⁹⁰ Este programa da preferencia a predios familiares ubicados en las delegaciones Cuajimalpa, Xochimilco,

Milpa Alta y La Magdalena Contreras,⁹¹ las que concentran el rezago por mejoramiento de vivienda más alto de la ciudad.

Programas complementarios

722. El Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria consiste en adquirir créditos hipotecarios que en su origen fueron promovidos por organismos públicos, pero financiados por la banca u otra fuente financiera, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito del Invi.⁹²

723. El Programa de Reserva Inmobiliaria consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros, hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el Invi tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo.⁹³

724. En 2003 se inició el Programa Emergente de Vivienda en Alto Riesgo Estructural, destinado a familias que habitan en inmuebles en mal estado (en la mayoría de los casos en el centro histórico de la ciudad y catalogados como patrimonio histórico o artístico) para que pudieran acceder a una vivienda en mejores condiciones, así como el Programa de Riesgos Hidrometeorológicos para atender y proteger la integridad física de quienes construyeron o habitan viviendas en zonas de riesgo, en particular en la temporada de lluvias.

Otorgamientos de créditos

725. La prioridad del Invi es el otorgamiento de créditos (contemplados en los distintos programas arriba mencionados), asignados a quienes pueden demostrar vivir en el Distrito Federal y no rebasar un ingreso individual de 4.7 veces el salario mínimo u ocho, en caso de ser familiar. Los créditos se otorgan sin la aportación de un enganche y sin tasas de interés, y con una aportación mensual a pagar por la persona deudora que no puede rebasar 15% del ingreso familiar. A algunas familias, por su situación de extrema vulnerabilidad, se les apoya con un subsidio adicional, hasta de 100% en algunos casos.⁹⁴

726. Durante el periodo 2000-2006, el Invi otorgó poco más de 147 mil créditos, de los cuales 112 749 fueron a través del Programa de Mejoramiento (de ellos 78 188 fueron para mejoramiento y 34 561 para vivienda nueva). Dentro del Programa de Vivienda en Conjunto se otorgaron 33 497 créditos para vivienda nueva. A ello se suman 907 dentro del Programa de Rescate de Cartera Hipotecaria. Asimismo, el Invi llevó a cabo las siguientes acciones: 4 149 familias atendidas en el Programa de Alto Riesgo Estructural, 682 familias en el de Riesgos Hidrometeorológicos, 17 proyectos para grupos indígenas en beneficio de 485 familias, reubicación o sustitución de vivienda para poco más de 1 300 familias que vivían en campamentos. De las familias beneficiadas 66% tenían un ingreso inferior a tres veces el salario mínimo.⁹⁵

727. Otra fuente reporta que el Invi otorgó desde el año 2001 hasta el 31 de agosto del año 2007, un total de 158 125 créditos de vivienda, de los cuales 24 126 (un poco más de 15%) estuvieron

destinados específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas. Cerca de 60% de los créditos se otorgaron a mujeres.⁹⁶

728. Según información proporcionada por el Invi, hasta finales del mes de agosto del 2007 los beneficiarios efectivos de las políticas públicas arriba descritas eran 1 931 personas en el Programa de Vivienda en Conjunto y 12 553 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 14 484 créditos otorgados por este Instituto. Sin embargo, las acciones programadas para el ejercicio fiscal 2007 eran 21 042 créditos, es decir que para finales de agosto del 2007 quedaban 6 558 créditos pendientes por otorgar para alcanzar la meta programada.⁹⁷

Valoración de los programas

729. Para el periodo 2000-2006, el Invi considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a una vivienda adecuada, al hacer accesible la vivienda a la población de más bajos recursos que no es atendida por otros organismos financieros.⁹⁸

730. No obstante un panorama que aparentemente apuntala a un ideal de garantizar el derecho a una vivienda, el Invi enfrenta una serie de limitaciones que se pueden resumir en los siguientes puntos.

- En primer lugar, el Invi advierte que está rebasado por la demanda de créditos: para inicios de 2007, la demanda era de 55 337 en el Programa de Vivienda en Conjunto y 40 000 en el Programa de Mejoramiento de Vivienda, con un total de 95 337 personas demandantes de crédito de vivienda, de las cuales se han atendido 14 484, quedando pendientes 80 853 personas, que se encuentran en espera de un crédito.⁹⁹ El Programa de Alto Riesgo registra unos 2 227 inmuebles con daños estructurales pendientes por atender.¹⁰⁰ Asimismo, se valora que los procesos de escrituración, y en general de atención, son en extremo complejos y lentos¹⁰¹ y favorecen la corrupción.
- En palabras del Invi, la consecución de la meta de 200 mil acciones de vivienda para el sexenio en curso conlleva a la adecuación y reforzamiento de los recursos y procesos internos de dicha institución, pues las condiciones orgánico-administrativas y de recursos actuales no son óptimas para el desempeño de dicha responsabilidad.¹⁰²
- Por otra parte, los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, sólo van dirigidos a zonas que cuenten con servicios y equipamiento urbano disponible, así como predios con propiedad regularizada. Desde la propia normatividad y la fundamentación de los programas de vivienda, queda excluida la población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada. En consecuencia, estos grupos son los que menos apoyo reciben para satisfacer su derecho a una vivienda digna, lo cual en muchas ocasiones los lleva a hacerse de una vivienda invadiendo terrenos en áreas ecológicas, privadas, marginadas o de alto riesgo y sin poder contar con el acceso a servicios básicos como agua potable, luz y drenaje.

- La ex directora del Invi identifica también como obstáculo “el número importante de seudolíderes [que] han abusado de los programas, cayendo en una corrupción que afecta directamente a las familias y de manera indirecta al propio Instituto; pervirtiendo en muchos casos el concepto central de Producción Social de Vivienda”.¹⁰³ Este mismo punto fue subrayado en un ejercicio de evaluación llevado a cabo por distintas instancias del Distrito Federal y la UAM, que enfatizaron la “susceptibilidad al clientelismo político y a la intromisión de gestores informales”¹⁰⁴ en los programas de vivienda en el Distrito Federal.
- Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos: “no se ha logrado avanzar en una concepción metropolitana para la elaboración de un Programa Metropolitano de Vivienda. Las políticas en torno a la vivienda y el desarrollo parecen contradictorias entre las entidades que conforman la Zona Metropolitana del Valle de México.”¹⁰⁵
- Los grupos en situación de vulnerabilidad, como las madres solteras, las personas adultas mayores, las madres jefas de hogar, las personas indígenas o las personas con discapacidad tienen un trato preferencial en los programas de otorgamiento de créditos. No obstante, no se tiene información acerca del impacto de dichas acciones en la problemática de cada uno de esos grupos de atención.
- La Ley de Vivienda del Distrito Federal reconoce la importancia del apoyo a la producción social de vivienda. Sin embargo, en el marco de la elaboración de este *Diagnóstico*, el Comité Coordinador no recibió información ni del Invi ni de otras instancias, respecto de los avances en el impulso de instrumentos de apoyo y fomento (administrativos, legales, técnicos, financieros, sociales, de capacitación, etc.) a la producción social de vivienda en la ciudad.

Disponibilidad de información

731. La ausencia de bases de datos que soporten el propio diagnóstico y orienten la definición de las políticas y programas de vivienda desarrollados por el Gobierno del Distrito Federal, en particular a través del Invi, constituye una limitante al ejercicio de planeación gubernamental. Asimismo, dificultó la elaboración del presente *Diagnóstico* por implicar la necesidad de recurrir a una diversidad de fuentes de información, lo cual le restó homogeneidad al documento. Por ejemplo, no se cuenta con información estadística sobre la amplitud del problema de la falta de viviendas en el Distrito Federal, desglosado por edad, sexo, grupo étnico, estado civil, etc., ello a pesar de la recomendación del Comité DESC de 2006 al Estado mexicano.¹⁰⁶

732. En este mismo sentido, el Invi no brindó información sobre los mecanismos para transparentar la información respecto de la contratación y adjudicación de obras a las constructoras. Tampoco se tuvo acceso a información respecto de la calidad, rapidez y eficiencia de la atención al público en los trámites relacionados con la vivienda.

733. La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación que permita observar la incidencia de las acciones de vivienda realizadas y de sus beneficios para la población atendida, limitó al Comité Coordinador para medir los avances de la política de vivienda en la capital y su impacto en la realización del derecho a una vivienda adecuada.

734. Por otro lado, las empresas productoras, los bancos y demás agentes privados involucrados en este sector no transparentan información respecto al uso de recursos, ni informan de manera adecuada y exhaustiva sobre el inventario de sobreoferta, la cartera vencida y los montos reales de producción,¹⁰⁷ lo cual también limitó el presente análisis.

Información relativa a la Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

Procuraduría Social del Distrito Federal (Prosoc)

735. La Prosoc es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su actuar se rige principalmente por la Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal: en ella se establece que tiene por objeto ser una instancia accesible a los particulares, para la defensa de los derechos relacionados con las funciones públicas y prestación de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal; así como procurar y coadyuvar al cumplimiento de la Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal¹⁰⁸ y desarrollar programas sociales para el mejoramiento de la vivienda urbana de interés social. Esta competencia le hace “una dependencia que tiene un cierto grado de incidencia en la realización del derecho a la vivienda adecuada”.¹⁰⁹

736. El Programa Social para Unidades Habitacionales de Interés Social (PSUH), Ollin Callan, que desarrolla la Prosoc, parte del reconocimiento de los conjuntos o unidades habitacionales en el Distrito Federal como residencias colectivas de alta inversión pública, que alojan a una población con características sociales y económicas en situación de riesgo. Se diseñó como un intento institucional, en el marco de la política social del Distrito Federal, de recuperación y mantenimiento de las condiciones de habitabilidad de dichos conjuntos. Este programa está principalmente orientado a las unidades habitacionales que se encuentran en condiciones de alta marginación y pobreza en el Distrito Federal. La Prosoc estima que dicho Programa “llega a dos terceras partes de las unidades habitacionales del Distrito Federal que son las de interés social”, sin embargo “el PSUH no tiene evaluación de impacto”.¹¹⁰

737. Cabe señalar que la Prosoc es un organismo descentralizado que tiene competencia para conocer quejas tanto en materia condominal como administrativa, lo que la convierte en una institución cuasi jurisdiccional que puede hacer recomendaciones a las instituciones de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, por lo que incide en el acceso a la justicia a la ciudadanía.¹¹¹ En particular, recibe quejas relacionadas con las funciones públicas y prestaciones de servicios a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal. Las quejas recibidas en atención a los servicios urbanos fueron 1 001 en el año 2005, 1 925 en 2006 y 349 en 2007.¹¹²

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*¹¹³

738. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la CDHDF¹¹⁴ recibió un total de 299 quejas por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado. Dentro de estas quejas, las visitadurías generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹¹⁵

desalojo ilegal (29 menciones); obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada (118 menciones) y obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etc. (182 menciones).

739. Son ocho las recomendaciones emitidas por la CDHDF por violaciones al derecho a la vivienda. Corresponden a desalojos forzosos tres de ellas (14/1995, 01/2003 y 12/2007), a la violación a la seguridad jurídica una (08/1996) y violación a la seguridad y el bienestar de las personas, cuatro (09/1996, 11/2002, 07/2006 y 15/2006). Cinco de ellas fueron aceptadas totalmente y concluidas, a excepción de la 01/2003, concluida pero aceptada parcialmente, con el cumplimiento total por parte de la Contraloría General del Distrito Federal, la no aceptación por parte de la Delegación Xochimilco y la aceptación parcial y cumplimiento insatisfactorio por parte de la Secretaría de Seguridad Pública. Este caso se refiere al desalojo del predio de Amalacachico. No obstante que se constató el pillaje por parte de elementos de la policía y los inadecuados procedimientos para llevar a cabo el desalojo de numerosas viviendas, las autoridades no procedieron exhaustivamente a la investigación de los elementos policíacos, ni subsanó el procedimiento para atender el desalojo de personas que habitaban viviendas.

740. La autoridad de la Delegación La Magdalena Contreras no aceptó la recomendación 11/2002, emitida toda vez que los servidores públicos de la demarcación no procedieron a la protección de un vecino que demandó seguridad, pues los habitantes del lugar le impedían acceder a su vivienda.

741. Aún pendientes de cumplimiento están las recomendaciones 15/2006 y la 12/2007. La primera corresponde a la edificación de una unidad habitacional en una zona peligrosa para los habitantes. Las autoridades de la Delegación Iztapalapa y del Invi procedieron inmediatamente a la aceptación de la recomendación, no así las autoridades de la Seduvi, que procedieron a una aceptación parcial.

742. La última, la 12/2007 dirigida al jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue aceptada sólo parcialmente. El caso corresponde a la expropiación de construcciones utilizadas para vivienda mediante un procedimiento que omitió el derecho de audiencia y no respetó el debido proceso. La autoridad argumenta que esas expropiaciones fueron con el fin de combatir la delincuencia. Sin embargo, la normatividad en la materia no la faculta para evadir el debido proceso. No obstante, y aun cuando la ley le diera atribuciones para ello en este supuesto, el procedimiento es violatorio de la Observación general núm. 7 del Comité DESC sobre desalojos.¹¹⁶ En el mismo caso está la Recomendación 14/2007. La autoridad ya presentó pruebas de avance, no obstante la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF valoró que las mismas no cubrieron el perfil necesario para considerarlas fundamento de un avance en el cumplimiento.

743. Respecto al cumplimiento de las Recomendaciones, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por las expropiaciones derivadas de las acciones de seguridad pública.

12.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la vivienda

744. En materia de vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones legales en materia de vivienda, no se recibió información por parte de las delegaciones políticas. Tampoco el Comité Coordinador tuvo acceso a información desagregada sobre los juicios tramitados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por lo cual no se pudo hacer un análisis detallado de la justiciabilidad del derecho a la vivienda.

745. La ausencia de información respecto del acceso a recursos administrativos, cuasi judiciales o judiciales que ofrezcan reparación a las víctimas de violación —y la efectividad de los mismos—, constituye en sí un elemento de diagnóstico. En particular, cabe señalar que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal no cuenta con un sistema para recolectar, sistematizar y transparentar información relativa a los conflictos individuales y colectivos que conoce, que incluya en particular, para cada juicio, los derechos violados, los tiempos de procedimiento, la parte ganadora, los avances en términos de cumplimiento de la sentencia, entre otros.

746. En este mismo sentido, en el marco de la revisión del IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, el Comité DESC reiteró su petición de que “el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, ya sea legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia con la Observación general núm. 7 del Comité”.¹¹⁷ No obstante el Poder Judicial local no transparenta ni hace accesible dicha información.

12.6 Conclusiones del capítulo

747. Retomando los siete aspectos que constituyen una “vivienda adecuada” —establecidos en la Observación general núm. 4—, se puede afirmar que la realización del derecho a la vivienda en el Distrito Federal presenta claroscuros.

748. En cuanto a la *disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura y las condiciones de habitabilidad*, la mayoría de las viviendas en el Distrito Federal, tiene acceso a los servicios básicos de agua potable, drenaje y electricidad. Sin embargo, se observa una concentración de viviendas con un sólo cuarto, sin sanitarios y sin cocina en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Xochimilco y Milpa Alta, las cuales no constituyen *lugares adecuados* para vivir según los estándares internacionales.

749. En este *Diagnóstico* se puso en evidencia que el precio del suelo y de la vivienda en el mercado inmobiliario no son *asequibles* considerando el ingreso de la población capitalina, y que los créditos hipotecarios en las condiciones que impone el mercado, son *inaccesibles* para los sectores de ingresos menores a los cinco salarios mínimos. De esta forma, una amplia franja de la población, en particular las y los jóvenes, las jefas de familia y personas adultas mayores, no pueden acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda en condiciones dignas y decorosas.

750. Esta situación conlleva, por un lado a que la asignación de los créditos para la vivienda no se haga bajo el criterio de rezago habitacional y la necesidad de vivienda, sino a partir de las condiciones socioeconómicas de los hogares. Por otro lado, genera una sobreoferta de vivienda en el Distrito Federal, la cual no puede ser costeada por el grueso de la población capitalina. También implica que gran parte de la población haya tenido que resolver su acceso a la vivienda en zonas aledañas o fuera del mercado formal de suelo y vivienda. Eso último ha dado lugar a un crecimiento de los asentamientos humanos y, de manera general, del desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de alto riesgo y vulnerables, que además de las consecuencias ambientales que conlleva, implica inseguridad tanto física como jurídica para sus habitantes. Por lo tanto, estas viviendas no pueden ser consideradas como *vivienda, habitables*.

751. En cuanto a *la seguridad jurídica de la tenencia*, no se cuenta con un marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas la seguridad jurídica de la vivienda y una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento o el desalojo involuntario. Asimismo, más allá de los juicios entre arrendadores y arrendatarios, no existe ningún procedimiento jurisdiccional para hacer exigible el derecho a una vivienda adecuada.

752. Las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas por la CDHDF dan cuenta de la existencia de desalojos que en ocasiones se realizan sin apego a los estándares internacionales en la materia. Asimismo, se observa un retraso por parte del Invi y la Seduvi, especialmente en lo que se refiere a la reparación del daño a las personas afectadas por expropiaciones.

753. El Invi desarrolla distintos programas, en particular enfocados al otorgamiento de créditos para adquirir viviendas nuevas o para su mejoramiento, en condiciones ventajosas, destinados a personas de escasos recursos, específicamente a grupos en situación de vulnerabilidad, como madres solteras, personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y personas indígenas.

754. De esta forma, dicho Instituto considera haber atendido temas fundamentales para garantizar el derecho a la vivienda adecuada al atender a la población de más bajos recursos que no está beneficiada por los otros organismos financieros. No obstante se ha diagnosticado una serie de limitaciones:

- La demanda de créditos rebasa la capacidad de financiación del Invi, tanto dentro del Programa de Vivienda en Conjunto, como del Mejoramiento de Vivienda. El Programa, de Alto Riesgo registra más de 2 mil inmuebles con daños estructurales pendientes por atender. Asimismo los procesos de escrituración, y en general de atención, son además de complejos, tardados e inaccesibles.
- Las condiciones orgánico administrativas y de recursos actuales, sin una debida adecuación, no permitirán alcanzar las metas de acciones de vivienda programadas para el presente sexenio.
- Los programas de vivienda no toman en cuenta la situación de aquellas personas y familias que habitan en asentamientos irregulares, dejando de lado la atención a esta población que, por su condición de pobreza o extrema pobreza, no cuenta con los recursos para acceder por sí misma a un terreno o construcción regularizada, segura y que cuente con los servicios básicos como agua potable, luz y drenaje. Tampoco responden a la situación especial de la población joven o familias jóvenes, ni de la población migrante.

- El uso clientelar, político o partidario de los créditos de vivienda y la intromisión de gestores informales en los programas de vivienda en el Distrito Federal, lo cual va en detrimento de las formas de organización y autoayuda de los propios solicitantes.
- La inexistencia de un mecanismo permanente de evaluación de las políticas y programas impide medir la incidencia de las acciones de vivienda en la problemática de cada uno de los grupos de atención.
- Asimismo, es inexistente un sistema de evaluación con base en indicadores de derechos humanos que pueda dar cuenta cabalmente del grado de avance o retroceso de este derecho en el Distrito Federal.

755. El derecho a la vivienda guarda una estrecha relación con otros derechos humanos, en particular con el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua; por lo tanto una política de vivienda con enfoque de derechos humanos debería hacer énfasis, entre otras cosas, en la coordinación interinstitucional para encontrar soluciones respetuosas de los derechos fundamentales de las personas. En este sentido, cabe señalar que la articulación interinstitucional entre representantes de vivienda, desarrollo urbano y desarrollo social del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo está limitada, lo cual impide colocar con más fuerza y de manera integral el tema del derecho a la vivienda adecuada, la producción social del hábitat y los recursos económicos necesarios en las políticas y programas del Distrito Federal.

756. Asimismo, falta un enfoque integral para abordar la problemática del crecimiento de los asentamientos humanos irregulares, y, de manera general, el desarrollo inmobiliario en zonas de conservación o de riesgo, para salvaguardar tanto el derecho a un medio ambiente sano como el derecho a una vivienda adecuada de quienes viven en estas zonas.

757. En el mismo sentido, si bien las dimensiones del reto que representa transportar a millones de personas explican ciertas deficiencias, es imperativo que se tomen medidas más eficientes y decididas para garantizar un buen sistema de transporte público. Una mirada integral es necesaria respecto del transporte público y de la inversión en infraestructura urbana que, desde la perspectiva del derecho a un ambiente sano, a la salud y a una vida digna, contribuya a disminuir las fuentes de contaminación, ruido, estrés y a reducir la pérdida de tiempo productivo (para el trabajo y el descanso) para mujeres y hombres habitantes de la ciudad y las zonas conurbadas.

758. Otra limitante es la carencia de una política de vivienda integral de alcances metropolitanos, así como una política de vivienda que tome en consideración la necesidad de áreas verdes e infraestructura comunitaria.

759. No obstante los avances en materia de acceso a la vivienda para los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, la política de vivienda del Distrito Federal está inmersa en la del gobierno federal, en una lógica que prioriza la acción de agentes inmobiliarios privados, y una visión de la vivienda como una mercancía y no como derecho humano. Si bien estas políticas tienden a aumentar la producción habitacional mercantil, excluyen a los sectores de menores recursos económicos por su incapacidad para acceder al mercado inmobiliario, profundizan la segregación social y acumulan el rezago por deterioro habitacional y hacinamiento para las generaciones futuras.

760. Cabe recordar una recomendación del Comité DESC al Estado mexicano que también compete al gobierno local, que a la letra dice: “El Comité recomienda al Estado Parte que adopte una legislación nacional [y local] completa sobre la vivienda, incluida una ley de control de alquileres, y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social, para satisfacer las necesidades de los sectores pobres de la población y de los trabajadores con salarios más bajos”.¹¹⁸ Estas recomendaciones deberían de ser los ejes orientadores de la política local en materia de vivienda.

Notas

- ¹ El derecho a la tierra y territorio se aborda en la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A 8III, del 10 de diciembre de 1948.
- ³ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981. Véase también ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5°; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 14; Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 27; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículos 43, 61 y 62; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, artículo 3°.
- ⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC), Observación general núm. 4, 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, párrafo 7.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 4, *op. cit.*, párrafo 6.
- ⁶ ONU, *Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación*, Miloon Kothari, en su visita a México del 4 al 15 de marzo de 2002 (E/CN.4/2003/5/Add.3).
- ⁷ Comité DESC, *op. cit.*, párrafo 8.
- ⁸ Tomado del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), *El derecho humano a una vivienda adecuada*, Caracas, 2005, pp. 18-19.
- ⁹ Comité DESC, Observación general núm. 7, 1997, sobre los desalojos forzosos, párrafo 3.
- ¹⁰ *Ibid.*, párrafo 1.
- ¹¹ *Ibid.*, párrafo 4.
- ¹² En relación con los desalojos provocados por proyectos de desarrollo véase los recientes “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo”, Anexo A del *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada* (documento A/HRC/4/18 del 5 de febrero de 2007), presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 4° periodo de sesiones.
- ¹³ Comité DESC, Observación general núm. 7, *op. cit.*, párrafo 16.
- ¹⁴ *Ibid.*, párrafo 15.
- ¹⁵ INEGI, Viviendas particulares habitadas y promedio de ocupantes por entidad federativa, 2000 y 2005, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mviv02&c=4238&e=09>>.
- ¹⁶ *Idem.*
- ¹⁷ *Idem.*
- ¹⁸ Porcentaje de elaboración propia, con base en cifras de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi), *Rezago habitacional 2000*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2001, p. 104.
- ¹⁹ Instituto de Vivienda del Distrito Federal (Invi), *La vivienda en el Distrito Federal*, 2005, México, p. 75.
- ²⁰ Véase el cuadro 2.1, Invi, *La vivienda en el Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 75.
- ²¹ *Idem.*
- ²² *Idem.*
- ²³ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Equidad, <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html>. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ²⁴ Conafovi, *Rezago habitacional 2000*, *op. cit.*, p. 319.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 27.
- ²⁶ *Ibid.*, p. 104.
- ²⁷ *Idem.*
- ²⁸ *Ibid.*, p. 121.
- ²⁹ Jaime Grezenkovsky, Director Comercial Empresa Hogares Unión, en María del Pilar Martínez. “Crece la burbuja”, *La Jornada*, 12 de septiembre del 2005.
- ³⁰ Bando Informativo núm. 2, 5 de diciembre de 2000.
- ³¹ Mariel Ibarra y Rafael Cabrera, “Desborda a servicios ‘boom’ de viviendas”, *Reforma*, 1 de julio de 2007. p. 1.
- ³² Edna Elena Vega Rangel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México ¿experiencia exitosa?”, p. 9, <<http://www.invi.uchile.cl/derechocuidad/ponencias/Jornada/Panel%201/29.%20Vega.pdf>>.

- ³³ Conafovi, Serie histórica de estadísticas de vivienda.
- ³⁴ Véase página de la Conafovi en <<http://estadistica.conafovi.gob.mx/simula5/>>.
- ³⁵ En el Distrito Federal, 50.3% de la población ocupada gana menos de tres salarios mínimos, 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos. *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia. Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁶ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho al trabajo.
- ³⁷ Para más información, véase la parte III, capítulos 10: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes, y el capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ³⁸ René Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*, México, Invi/Conafovi/UAM Azcapotzalco, 2005, p. 15.
- ³⁹ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano: servicios eficientes y calidad de vida para todos, apartado sobre vivienda, <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/index.html>.
- ⁴⁰ Gobierno del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo 2007-2012, Eje 7. Nuevo orden urbano..., *op. cit.*
- ⁴¹ *Idem.*
- ⁴² *Idem.*
- ⁴³ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁵ Este punto se desarrolla más ampliamente en Centro de Transporte Sustentable, *Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos*, CDHDF y Centro de Transporte Sustentable, 2008.
- ⁴⁶ *Idem.* Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo, y la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁴⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁴⁹ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su *Cuarto Informe Periódico*, mayo de 2006, párrafo 43. Frente a estas recomendaciones, la Subcomisión de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, ha propuesto como único tema para su ejercicio de 2008 la elaboración de una metodología para la creación en México del Registro Nacional de Desalojos de Vivienda.
- ⁵⁰ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, visita a México (4 a 15 de marzo del 2002), *op. cit.*, párrafo 13.
- ⁵¹ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité Coordinador.
- ⁵² Son el resultado de las controversias por arrendamiento, entre arrendador e inquilino, éstas pueden ser la terminación o rescisión del contrato a través del juicio especial de desahucio, la terminación del comodato (préstamo gratuito) a través de un juicio reivindicatorio o la rescisión de contratos de compraventa. Normalmente estos desalojos se realizan con abusos de la fuerza pública.
- ⁵³ Es un hecho por el cual se lanza o expulsa a una persona o familia, en virtud de una sentencia derivada de una controversia judicial a causa de un crédito bancario o de agio particular.
- ⁵⁴ Ocurren bajo el supuesto de irregularidad ya sea en la tenencia de la tierra o de la propiedad. Estos casos ocurren con mayor frecuencia en la zona metropolitana de la ciudad de México donde el acceso al suelo es cada vez más limitado. La invasión de predios o inmuebles, es una práctica común que utilizan quienes tienen la imposibilidad de acceder a una vivienda por “la vía legal”. En ocasiones varios partidos políticos recurren a este método para hacerse de adeptos. También, y más frecuentemente, en México se da la venta ilegal de lotes (ejidales, comunales y privados) a familias necesitadas de viviendas, dando por resultado vastas zonas irregulares y millones de viviendas bajo formas precarias de tenencia vulnerables ante procesos de desalojo.
- ⁵⁵ Cuando la población es afectada por grandes proyectos públicos de desarrollo o construcción (presas, aeropuertos, obras deportivas, centros de exposiciones etc.), por medidas de renovación o rehabilitación urbana (de centros históricos por ejemplo sin tener en consideración las necesidades de la gente y de los habitantes de la zona), y por megaproyectos privados en muchas ocasiones apoyados por los gobiernos (construcción de centros comerciales o parcelización por inversiones inmobiliarias).
- ⁵⁶ Si bien es cierto que en sentido estricto las personas que pierden sus viviendas a consecuencia de los siniestros naturales o que son desalojadas como medida preventiva a un desastre natural, no sufren un desalojo, se han considerado como tales ya que resultan imposibilitados de acceder a un techo propio en lo inmediato. La responsabilidad de las autoridades estriba en el hecho de permitir y solapar los asentamientos humanos en sitios de alto riesgo, además de no existir una política de prevención de desastres.
- ⁵⁷ Información aportada por el Barzón, Movimiento Jurídico Nacional, al Comité coordinador.
- ⁵⁸ *Idem.*
- ⁵⁹ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, *op. cit.*, párrafos 13 y 35.
- ⁶⁰ *Ibid.*, párrafo 4.
- ⁶¹ De esta norma constitucional se desprende el marco de regulación de la vivienda que incluye leyes, planes, programas, reglamentos y reglas de operación, tanto del ámbito federal como estatal y hasta municipal. Entre otras se encuentran: Ley General de Desarrollo Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente, Ley de Sociedades Cooperativas, Ley de Protección al Consumidor, Ley del Trabajo, Ley de Expropiación, Código Civil Federal. Y, más específicamente, las leyes orgánicas para la atención de la vivienda: Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y Ley del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (Fovissste). Tomado de: Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL) y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA núm. 5, México, 2007.
- ⁶² HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁶³ Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- ⁶⁴ Enrique Ortiz Flores, “Políticas de vivienda en México”, *DFensor*, núm. 10, año V, CDHDF, octubre 2007, p. 25.
- ⁶⁵ Véase el Título Séptimo, De la Producción Social de Vivienda; capítulos 1 y 2; pp. 20 y 21. Citado en HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, Folleto DESCA, núm. 5, México, 2007.

- ⁶⁶ Ley de Vivienda del Distrito Federal; *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2004. Esta Ley data de diciembre de 1999; ha tenido adecuaciones en septiembre de 2000 y la más reciente en enero de 2004.
- ⁶⁷ Véase en particular: Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Ley de Propiedad en Condominio de Inmuebles para el Distrito Federal, Acuerdo núm. 3 sobre Política Habitacional, Acuerdo núm. 6 sobre Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, Código Financiero del Distrito Federal, Decreto de Creación del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal y la Ley de Notariado para el Distrito Federal, y las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.
- ⁶⁸ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículos 9 y 14. Citado en: HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.* Véase también el siguiente apartado (12.4) sobre Instituciones responsables y políticas públicas.
- ⁶⁹ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 3°.
- ⁷⁰ Véase la página de Internet de la Coalición Internacional para el Hábitat en www.hic.al.org
- ⁷¹ “El patrimonio familiar es una institución de interés público, que tiene como objeto afectar uno o más bienes para proteger económicamente a la familia y sostener el hogar. El patrimonio familiar puede incluir la casa-habitación y el mobiliario de uso doméstico y cotidiano; una parcela cultivable o los giros industriales y comerciales cuya explotación se haga entre los miembros de la familia; así como los utensilios propios de su actividad, siempre y cuando no exceda su valor, de la cantidad máxima fijada por este ordenamiento”. Código Civil para el Distrito Federal, artículo 723.
- ⁷² Este hecho se hace más grave cuando se observa que los jueces de arrendamiento no interpretan en este tipo de juicios el derecho a la vivienda con una perspectiva de derechos humanos sino, específicamente, como una relación contractual regida por el derecho civil (Véase la parte V. Núcleo Sistema de justicia, capítulo 23: Acceso a la justicia
- ⁷³ ONU, *Informe del Relator Especial*, Miloon Kothari, *op. cit.*, párrafo 13.
- ⁷⁴ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004, artículos 1° y 3°.
- ⁷⁵ Para más información véase la parte II, específicamente el capítulo 7: Instituciones públicas y la sociedad civil en el Distrito Federal.
- ⁷⁶ Normas Técnicas Complementarias del Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004, capítulo 2: Habitabilidad, accesibilidad y funcionamiento, y capítulo 3: Higiene, servicios y acondicionamiento ambiental.
- ⁷⁷ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*
- ⁷⁸ Destacando su relevancia para la activación de 37 ramas económicas, generación de empleo, consumo de insumos y activación del sector financiero. Tomado de HIC-AL y CDHDF, *El Derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁷⁹ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*
- ⁸⁰ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la aplicación del PIDESC, mayo de 2006, párrafo 24.
- ⁸¹ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 8°.
- ⁸² Ley Orgánica de la Administración del Distrito Federal, artículo 24.
- ⁸³ Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, artículo 9°.
- ⁸⁴ Doctor Raúl Brañas Ballesteros, *El acceso a la justicia ambiental en el Distrito federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El acceso a la justicia ambiental bajo el enfoque de la aplicación administrativa de la legislación mexicana*, PAOT, México, diciembre de 2004, p. 94.
- ⁸⁵ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de octubre del 2004.
- ⁸⁶ Portal de Internet del Invi en <http://www.invi.df.gob.mx/invi.htm>.
- ⁸⁷ Invi, Programa Operativo Anual 2007, p. 2.
- ⁸⁸ *Ibid.*, p. 1.
- ⁸⁹ Información proporcionada por el Invi al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁰ *Idem.*
- ⁹¹ Información proporcionada por la Tercera Visitaduría de la CDHDF a través de un pase de lista.
- ⁹² En www.invi.df.gob.mx.
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 7.
- ⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.
- ⁹⁶ Información proporcionada por el Invi al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ *Idem.*
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ¹⁰¹ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹⁰² INVI, Programa Operativo Anual 2007, p. 1.
- ¹⁰³ Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de septiembre de 1998.
- ¹⁰⁴ Información proporcionada por la Prosoc al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁵ *Idem.*
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ Para 2007: del 1 de enero hasta el 30 de septiembre de 2007. Prosoc, Reporte de quejas clasificado por materia, 2005, 2006 y 2007.
- ¹⁰⁸ Información aportada por la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.

- ¹⁰⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF (y las procuradurías) es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, si la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹¹⁰ En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹¹¹ Comité DESC, Observación general núm. 7 (1997), *op. cit.*
- ¹¹² Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi). “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹¹³ Gobierno del Distrito Federal/Seduvi/Invi/Secretaría de Desarrollo Social/Conafovi/UAM-A, *La vivienda en el Distrito Federal: Retos actuales y nuevos desafíos*, México, 2005, p. 214.
- ¹¹⁴ Edna Elena Vega Rancel (ex directora del Invi), “2000-2006 política habitacional en el Distrito Federal, México...”, *op. cit.*, p. 9.
- ¹¹⁵ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 43.
- ¹¹⁶ HIC-AL y CDHDF, *El derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ¹¹⁷ Comité de DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 43.
- ¹¹⁸ *Idem.*

Capítulo 13. Derecho a la educación

761. A fin de diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en cuanto al derecho a la educación, este capítulo inicia con un acercamiento al contenido de este derecho y a la naturaleza de las obligaciones del Estado mexicano, consagrados en la normatividad internacional y regional. Después se da una aproximación general sobre el contexto educativo en el Distrito Federal, haciendo especial énfasis en los temas del grado de escolaridad, analfabetismo, acceso a la educación, calidad educativa, consumo de drogas y violencia en las escuelas.

762. Más adelante, en el apartado sobre Marco jurídico, se analiza el grado de reconocimiento del derecho a la educación en la normatividad federal y local a la luz de los estándares internacionales antes referidos. En el apartado siguiente, sobre Instancias y políticas públicas, se aborda más a fondo la naturaleza y alcance del proceso de desconcentración y descentralización del sistema educativo y de las políticas públicas en la materia en la capital. Antes de concluir, se consagra un apartado específico al tema de la Educación en derechos humanos por su relevancia.

13.1 Normatividad internacional y regional

Contenido del derecho

763. Con la excepción de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza,¹ México es parte de la mayoría de los instrumentos internacionales y regionales que reconocen el derecho a la educación,² a los cuales no les ha hecho ni reservas ni declaraciones interpretativas.

764. Entre los instrumentos regionales, destaca el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador que reconoce que “toda persona tiene derecho a la educación”.³ En el artículo 19 se especifica que en caso de que fuese violado este derecho por una acción imputable directamente a un Estado parte del Protocolo, tal situación podría dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales en el marco del Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴

765. En el ámbito internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) establece en su Observación general núm. 13 que “La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. [...] Está cada vez más aceptada la idea de que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica, pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana”.⁵

766. El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁶ reconoce el derecho de toda persona a la educación y establece que “la educación debe

orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad [...] debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos”.

767. Este mismo artículo precisa los propósitos y objetivos que deben orientar al Estado para lograr el pleno ejercicio de este derecho, entre otros:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todas las personas gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todas las personas, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.⁷

768. En palabras del Comité DESC, este artículo “es la disposición más extensa del PIDESC y el artículo de alcance más amplio y más exhaustivo sobre el derecho a la educación de toda la litigación internacional sobre los derechos humanos”.⁸

769. Por otro lado, el artículo 14 del PIDESC hace énfasis en la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria.

770. El Comité DESC adoptó en 1999 las Observaciones generales núm. 11 y núm. 13 respectivamente relativas a los planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del PIDESC) y sobre el derecho a la educación (artículo 13 del PIDESC) las cuales son complementarias y deben examinarse conjuntamente.

771. La Observación general núm. 13 precisa que la educación en todas sus formas y en todos los grados debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:⁹

- a) *Disponibilidad.* Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan. Por ejemplo, las instituciones educativas deben contar con instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etcétera.
- b) *Accesibilidad.* Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser de fácil acceso a todas las personas, sin discriminación, en el ámbito del Estado. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
 - i) *No discriminación.* La educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ningún motivo.

- ii) *Accesibilidad material.* La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica, de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- iii) *Accesibilidad económica.* La educación ha de estar al alcance de todas las personas. El párrafo 2 del artículo 13 del PIDESC establece que mientras la enseñanza primaria ha de ser gratuita, el Estado debe implantar gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.
- c) *Aceptabilidad.* La forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para las y los estudiantes y, cuando proceda, los padres.
- d) *Adaptabilidad.* La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de las y los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

772. La Observación general núm. 13 también profundiza los siguientes temas: el derecho a la libertad de enseñanza, la no discriminación e igualdad de trato, la libertad académica y autonomía de las instituciones y la disciplina en las escuelas.

773. Todas las personas, incluyendo a las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, en la escuela y fuera de ella, están protegidos por estos instrumentos jurídicos internacionales relativos a derechos humanos.

Obligaciones del Estado

774. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminar, de adoptar medidas y la progresividad), el Estado tiene las obligaciones de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de las “características fundamentales” (disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) del derecho a la educación:¹⁰

- a) La obligación de *respetar* exige que el Estado evite las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. Por ejemplo, la obligación del Estado de respetar la disponibilidad de la educación se demuestra no cerrando escuelas privadas, o de facilitar medios (por ejemplo de transporte escolar) para acercar o facilitar los recorridos hacia las escuelas.
- b) La obligación de *proteger* impone al Estado adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. Por ejemplo, la obligación de proteger la accesibilidad de la educación, implica velar porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela.
- c) La obligación de *llevar a efecto* exige que el Estado adopte medidas que permitan a las personas y comunidades disfrutar del derecho a la educación. Por ejemplo, la obligación de *llevar a efecto* la aceptabilidad de la educación exige adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías y las poblaciones indígenas, y de buena calidad para todas las personas. La obligación de *llevar a efecto* la adaptabilidad de la educación implica formular planes de estudio y dotarlos de recursos que reflejen las necesidades contemporáneas de las y los estudiantes en un mundo en transformación; y la obligación de *llevar a efecto* la disponibilidad de la educación exige desarrollar un sistema de escuelas, entre otras cosas construyendo aulas, estableciendo programas, suministrando materiales de estudio, formando maestras y maestros y abonándoles sueldos competitivos en el plano nacional.

13.2 Contexto educativo en el Distrito Federal

775. El Distrito Federal presenta un conjunto de características en materia de educación pública que le hace único en el país: es la entidad en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica; que concentra la mayor cantidad de recursos educativos, y que posee el más complejo subsistema en el área.¹¹

Población en edad escolar

776. Según los datos del *II Censo de Población y Vivienda 2005*, en el Distrito Federal la población en edad escolar (entre 3 y 24 años de edad) asciende a 3 163 611 personas, lo que representa un poco más de 36% del total de la población capitalina.¹²

777. En México, el sistema educativo se divide en:

- educación básica que comprende preescolar, primaria y secundaria;
- educación media superior que comprende el bachillerato y sus equivalentes, los estudios técnicos o comerciales con antecedente de secundaria y la normal básica (con antecedente de primaria o secundaria);
- educación superior que comprende los estudios técnicos con antecedente de preparatoria, profesional, normal superior y los de maestría o doctorado.

778. Según datos relativos al ciclo escolar 2005/2006, el Distrito Federal concentra 7% del total nacional de alumnas y alumnos de educación básica (con 1 778 220 de estudiantes en preescolar, primaria y secundaria), 11% en educación media superior y 16.3% en educación superior.¹³

Disponibilidad de los servicios educativos

779. Los diferentes tipos de escuelas que corresponden a los estratos educativos definidos por el Sistema Educativo Nacional son: indígenas, rural pública, urbana pública, cursos comunitarios y privadas. Dentro de las escuelas existentes en el Distrito Federal, 99.1% corresponden a la clasificación de urbanas públicas.¹⁴

780. La entidad concentra 4% de las escuelas de educación básica nacional, 5.2% de las escuelas de educación media superior y 11.32% de las escuelas de educación superior. Asimismo, concentra 7.6% de las y los maestros de educación básica del país, 12.6% de educación media superior y 20.9% de educación superior.¹⁵

781. En relación con la educación media superior y superior, la capital cuenta con las más importantes universidades e instituciones. En ellas se concentra “alrededor de 80% de la investigación científica y tecnológica del país, el egreso del mayor número de profesionales, técnicos y técnicas de alto nivel, el mayor número de investigadores (*sic*) en todas las áreas del conocimiento”.¹⁶

782. Por otra parte, la cobertura de la educación superior privada ha ido creciendo en las últimas décadas, tanto en el plano nacional como en el Distrito Federal. Mientras en 1980, en el país, la matrícula de las universidades y tecnológicos privados representaba 13.5% del total de estudiantes de dicho nivel educativo, en 2004 las universidades y tecnológicos privados atendían 32.7%. El Distrito Federal era la entidad de la República con mayor matrícula privada pues tenía 37% de sus estudiantes en universidades privadas. El resto estudiaban en universidades públicas.¹⁷

Nivel de escolaridad

783. El promedio de escolaridad en la entidad es de 10.2 años, el más alto nacional y superior a la media nacional de 8.1 años.¹⁸ No obstante, se ubica por debajo de los promedios mínimos de 10 a 13 años de educación formal recomendados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) “para contar con buenas probabilidades de no seguir en situación de pobreza”.¹⁹

784. Con base en cifras de 2005, 74.9 % de la población del Distrito Federal mayor de 15 años tiene un grado de instrucción posterior a primaria.²⁰ De las y los capitalinos 13.5% cuenta con primaria completa, 6.5% con primaria incompleta y 3% no tiene instrucción.²¹ Respecto de la educación superior, comparado con el resto del país, el Distrito Federal tiene las matrículas²² más altas en licenciatura universitaria y tecnológica, con 340 785 alumnas y alumnos; y en posgrado, 44 197 personas.²³

785. Al desagregar estos indicadores por género se observa un acceso diferenciado a la educación entre hombres y mujeres. De manera general, las mujeres tienen un nivel de instrucción y un promedio de escolaridad inferior al de los hombres pues para el año 2005:

- de las mujeres, 3.9% no tenían instrucción, contra 2% de los hombres;
- de las mujeres, 7.4% no habían terminado la primaria, contra 5.5% de los hombres;
- de las mujeres, 14.6% contaban con la primaria completa, contra 12.2% de los hombres;
- de los hombres, 78.5% habían cursado la primaria, contra 71.8% de las mujeres;²⁴
- el promedio de escolaridad era de 9.8 años para las mujeres, contra 10.5 años para los hombres.²⁵

Analfabetismo en el Distrito Federal²⁶

786. Según cifras del INEGI, de un total de 6 418 438 personas mayores de 15 años que habitan la capital del país, 97.1% son alfabetas y 2.6% son analfabetas. En el plano nacional, el Distrito Federal tiene el décimo lugar por la cantidad de personas analfabetas que concentra, que es de 3.17% de las personas que no saben leer ni escribir del país.²⁷

787. El analfabetismo alcanza un porcentaje mayor en las mujeres capitalinas: 3.5% contra 1.6% en los hombres. Al analizar la condición de analfabetismo por sexo y entre los distintos grupos de edad, destaca que en el grupo de los hombres, las tasas oscilan entre 0.6% para quienes tienen entre 15 y 19 años y 5.6% para quienes tienen 60 años y más. Entre las mujeres de 60 o más, el nivel de analfabetismo es de 13.4%, lo que muestra una mayor persistencia del analfabetismo en las personas mayores y una inequidad significativa entre hombres y mujeres.²⁸

Acceso a la educación (exclusión educativa y discriminación)

788. En México, el acceso a preescolar para niños y niñas es obligatorio desde la reforma constitucional de 2001.²⁹ Los datos más recientes del ciclo escolar 2005-2006 muestran que el Distrito Federal es la octava entidad en el país con mayor atención de educación preescolar; revelan además un incremento en la misma de casi 4 puntos porcentuales respecto del ciclo anterior. Aun así, para este mismo periodo, 58% de la población de 3 años de edad, no cuenta con acceso a este grado de educación en la entidad.³⁰

789. El Distrito Federal es la entidad con menor porcentaje de exclusión educativa en comparación con el resto de la República mexicana. En el país, en el año 2005, de cada 100 hombres y mujeres de 15 a 29 años, tan solo 28 asisten a la escuela. La presencia de población masculina es mayor respecto a la femenina, ya que 30 de cada 100 hombres asisten a algún centro de enseñanza escolar por 27 de cada 100 mujeres. Por entidad federativa, destaca el Distrito Federal (37.2%), Sinaloa (33.4%) y Sonora (32.4%) con la mayor proporción de jóvenes que asiste a la escuela.³¹ No obstante, existen aproximadamente 277 000 niñas, niños y jóvenes de 5 a 19 años y más de 665 000 jóvenes entre 18 y 29 años³² que al no asistir a la escuela o a una institución de educación superior, no pueden ejercer plenamente su derecho a la educación.

790. En la población de 5 a 9 años que habita el Distrito Federal, asiste a la escuela 95.3%, con el mismo porcentaje de hombres y mujeres. En la población de 10 a 14 años de edad asiste 96.3% con un porcentaje muy similar entre hombres y mujeres. En las edades entre 15 y 19 años la asistencia escolar disminuye de manera importante a 67.8%, y las diferencias entre hombres y mujeres empiezan a ser importantes: la no asistencia escolar en este rango de edad es de 31.6% para hombres y de 32.4% para mujeres. En el rango de 20 a 24 años de edad sólo asiste a la escuela 33.3% de la población capitalina: 64% de hombres y 67.7% de mujeres en este rango de edad no asisten a la escuela. Entre los 25 y 29 años, la cifra de asistencia escolar es de 11%, una vez más, la no asistencia es superior en las mujeres: 89.6% contra 86.4% de los hombres capitalinos.³³

791. Así, se refleja que las condiciones de asistencia escolar varían en los grupos de edad y género. De manera general, se observan altos porcentajes de asistencia a la escuela de las niñas y niños entre 5 y 15 años. No obstante, a partir de esta edad, la tasa de inasistencia escolar tiende a incrementarse y es a partir de los 20 años. Este indicador desagregado por género revela un acceso diferenciado al derecho a la educación entre hombres y mujeres, pues la exclusión escolar afecta en mayor medida a las mujeres. Este diferencial se agudiza en la educación media superior y superior.

792. A continuación se presentan más ampliamente los resultados del informe *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el Distrito Federal*, publicado en 2006 por la UNICEF, la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno del Distrito Federal y el Centro de Estudios en Economía de la Educación.

*Acceso a la educación: situación de la población entre 5 y 14 años (educación básica)*³⁴

793. Según el informe mencionado, la inasistencia escolar en la población de 5 a 14 años en el Distrito Federal es la siguiente:³⁵

| Grupo de edad | Población | Población que no asiste a la escuela | Índice(%) |
|---------------|-----------|--------------------------------------|-----------|
| 5 años | 136 960 | 5 933 | 4.3 |
| 6 a 11 años | 814 437 | 16 065 | 2 |
| 12 a 14 años | 425 132 | 17 507 | 4.1 |
| Total | 1 376 529 | 39 505 | 2.9 |

794. Casi 40 000 niñas y niños entre 5 y 14 años no tienen garantizado su derecho a la educación, a pesar de que el Estado mexicano tiene la obligación de brindar educación básica a todas las personas. Aun cuando el sistema educativo ha mostrado cada vez mayor capacidad para retener a las niñas y los niños de 5 a 14 años en el ámbito escolar, la deserción escolar empieza a incrementarse a partir de los 12 años, edad que coincide con el inicio en la secundaria.

795. La exclusión escolar se da con mayor frecuencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, que suman 50% de las niñas y niños que no asisten a la escuela. En 2005, un cuarto de la población infantil en esta situación vivía en la Delegación Iztapalapa.³⁶

| Grupo de Edad | 5 años | | 6 a 11 años | | 12 a 14 años | |
|-------------------------------|-----------|------|-------------|------|--------------|------|
| | No asiste | (%) | No asiste | (%) | No asiste | (%) |
| Localidad | | | | | | |
| Distrito Federal | 5 933 | 100 | 16 065 | 100 | 17 507 | 100 |
| Iztapalapa | 1 738 | 29.3 | 4 255 | 26.5 | 4 864 | 27.8 |
| Gustavo A. Madero | 709 | 12 | 2 087 | 13 | 2 339 | 13.4 |
| Álvaro Obregón | 452 | 7.6 | 1 346 | 8.4 | 1 523 | 8.7 |
| Suma de las tres delegaciones | 2 899 | 48.9 | 7 688 | 47.9 | 8 732 | 49.9 |

796. Al analizar los datos del INEGI desagregados por género de la población entre 5 y 14 años, no se observa una exclusión sistemática asociada al género: “en 2000, se observó una diferencia marginal entre los porcentajes de exclusión de niños y niñas, superior en 0.1% para estas últimas, mientras que en 2005 se registra una diferencia similar en perjuicio de los niños”.³⁷ El diferencial se incrementa a partir de los 15 años, y más aún pasando los 18 años.

797. La exclusión educativa a menudo está relacionada con razones económicas. En este sentido, un informe de la UNICEF afirma que: “la población de entre 5 y 11 años era de 1 065 551, de los cuales 2 016 abandonaron la escuela por alguna de las dos siguientes razones vinculadas con la actividad económica: 1 717 casos mencionaron la falta de dinero o la necesidad de trabajar, y 229 niños y niñas en este mismo rango de edad afirmaron que la familia no los dejó o bien que debían realizar quehaceres en casa”.³⁸

798. Por otro lado, la mayoría de las niñas entre 12 y 14 años que son madres no asisten a la escuela. Según el Censo del INEGI de 2005, en el Distrito Federal, este grupo totalizaba 345 niñas, de las cuales 226 no asistían a la escuela, es decir casi 66%³⁹ (contra 83% en 2000).⁴⁰ La maternidad infantil y adolescente aparece entonces como un factor relacionado con la exclusión educativa; no obstante se observa una baja en la tasa de inasistencia entre 2000 y 2005.

799. Respecto de las personas con discapacidad,⁴¹ las cifras oficiales más recientes son del *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*. El informe de la UNICEF –arriba mencionado– revela que en el Distrito Federal, hay 1 475 niñas y niños de 5 a 9 años y 1 875 niños, niñas y jóvenes de 10 a 14 años con discapacidad que no asisten a la escuela por lo que no pueden gozar de su derecho a la

educación formal y a vivir integrados a la sociedad. Asimismo, agrega que “la población que vive con alguna discapacidad presenta una marcada exclusión educativa. Para el año 2000, alcanzó un 24%, frente al poco más de 4% del resto de las y los niños de entre 5 y 14 años”.⁴² Entre quienes sí asisten a la escuela, 33% lo hacen en centros de educación especial y 67% están incorporados a escuelas generales⁴³ sin contar con una educación idónea a sus necesidades.

800. En el Distrito Federal, según cifras de 2005, de un total de 3 044 niñas y niños de 5 a 9 años hablantes de lenguas indígenas,⁴⁴ 8.2 % no asiste a la escuela, y de 3 943 niñas y niños entre 10 y 14 años, 17.6% tampoco están escolarizados.⁴⁵ Dato que refuerza que uno de los grupos más excluidos del sistema educativo, es la población indígena. Esto se origina por dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, la migración de familias, niños y niñas del medio rural a la ciudad, provoca un desfase en el nivel educativo de las niñas y los niños. Por otro, para los indígenas urbanos ya establecidos en el Distrito Federal, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas,⁴⁶ así como con la capacitación docente. En ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niños y niñas hablantes de lenguas indígenas. En palabras de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal (AFSEDF): “muchas de estas familias [indígenas] presentan desventajas económicas que hacen que sus hijos estén en riesgo de no acceder o de desertar de la escuela”.⁴⁷

Acceso a la educación: situación de la población entre 15 y 19 años (educación media superior)⁴⁸

801. Llama particularmente la atención la situación de las y los jóvenes de 15 a 19 años, dado que –en 2005– más de uno de cada tres se encontraba fuera de la escuela como lo muestra la siguiente tabla:⁴⁹

| Grupo de edad | Total de población | No asisten a la escuela | Porcentaje |
|---------------|--------------------|-------------------------|------------|
| 15 a 19 años | 740 280 | 237 201 | 32 |

802. El porcentaje de inasistencia se incrementa con la edad. En el año 2005, casi la mitad de las y los jóvenes de 19 años no asistían a la escuela, contra 16.8% de la población de 15 años.⁵⁰

| Grupo de edad | Población | No asisten a la escuela | No especificado | Porcentaje (%) |
|---------------|-----------|-------------------------|-----------------|----------------|
| 15 años | 148 768 | 24 971 | 821 | 16.8 |
| 16 años | 140 231 | 32 125 | 747 | 22.9 |
| 17 años | 149 406 | 11 306 | 830 | 29.7 |
| 18 años | 158 676 | 65 781 | 1 065 | 41.5 |
| 19 años | 143 199 | 70 018 | 880 | 48.9 |
| Total | 740 280 | 237 201 | 4 343 | 32.0 |

803. El siguiente cuadro⁵¹ muestra que en 2005, las delegaciones Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón e Iztapalapa eran las delegaciones con mayor participación escolar de jóvenes de 14 a 19 años, en conjunto eran 44.5%. Contradictoriamente, estas demarcaciones contribuyeron a la exclusión escolar en una proporción mayor (48.8%) a su participación como grupo de edad.

| Delegación | Participación total del D.F., 2005 (%) | Contribución la exclusión, 2005 (%) |
|---|--|-------------------------------------|
| Distrito Federal | 100 | 100 |
| Iztapalapa | 22.5 | 26.2 |
| Gustavo A. Madero | 13.7 | 13.6 |
| Álvaro Obregón | 8.3 | 9 |
| Suma parcial de estas tres delegaciones | 44.5 | 48.8 |

804. Un análisis de la tasa de asistencia en el periodo de 2000 a 2005, desagregado por género, demuestra que “si bien las mujeres siguen en desventaja escolar frente a los hombres, entre 2000 y 2005, disminuyó la brecha entre los géneros. La mayor exclusión para ellas, que se iniciaba a los 15 años, se sitúa en el año 2005 a los 18 años”.⁵²

805. Dentro de la población entre 15 y 19 años, quienes están más expuestos a la exclusión educativa son: las mujeres jóvenes con al menos un hijo (86.4%), la población que habla lenguas indígenas (72.4%), la población femenina económicamente activa (72.3%) y las y los jóvenes con algún tipo de discapacidad (51.9 por ciento).⁵³

806. Según cifras de 2005, 86.4% de las 33 780 adolescentes de 15 a 19 años con un hijo o más, nacido(s) vivo(s), no asisten a la escuela (90.1% en 2000). Al relacionar esta condición con la de hablantes de lenguas indígenas (815) el índice de inasistencia aumenta a 92%, mientras que el de quienes no lo son se ubica en 86.3% (respectivamente 95.8% y 90.0% en 2000).⁵⁴ No obstante, y a pesar de que disminuyó la tasa de inasistencia entre 2000 y 2005, la maternidad sigue representando un obstáculo para la asistencia a la escuela de las jóvenes capitalinas entre 15 y 19 años.

*Acceso a la educación: situación de la población entre 18 y 29 años (educación superior)*⁵⁵

807. Según datos oficiales de 2005, la población joven de 18 a 29 años de edad que no cuenta con educación media superior es de 664 964 jóvenes, lo que representa 36.88% del total en el Distrito Federal. De este grupo, 50.1% corresponde a hombres y 49.87% a mujeres. Tan sólo 27.21% de la población total en el Distrito Federal de 18 y 29 años cuenta con educación superior.⁵⁶

808. Las principales características de la educación superior en el Distrito Federal son:

- una excesiva concentración de planteles en algunas delegaciones: 71% se ubica en las delegaciones de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón y Tlalpan;
- una excesiva concentración de la población estudiantil en sólo tres instituciones; en el año 2000, 54% de aspirantes a primer ingreso a licenciatura se concentró en tres instituciones: la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN) y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM);
- una excesiva demanda y oferta en tres carreras profesionales (administración, contabilidad pública y derecho).⁵⁷

809. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Juventud 2000*, la mayoría de las niñas y niños entre 12 y 14 años prefiere estudiar, aunque buena parte de ellos optaría por no estudiar ni trabajar.

Los jóvenes entre 15 y 19 se encuentran divididos entre ambas esferas, y muy pocos optarían por desempeñar ambas actividades de manera paralela. El siguiente rango de edad (20-24 años) prefiere trabajar, aunque a una buena parte también le gustaría estudiar. Los jóvenes entre 25 y 29 años se inclinan más por el trabajo, aunque optarían en mayor número por combinar actividades, también una cuarta parte de ellos desearía continuar estudiando o regresar a la escuela. Las razones que tienen para elegir “estudiar” están ligadas a la posibilidad de contar con un buen trabajo (58.4%), es decir, la educación vista como posibilidad de ascenso y movilidad social; y como segunda opción la obtención de conocimientos (37.6%), seguida por la posibilidad de ganar más dinero (23.7%).⁵⁸ No obstante, en México el desempleo afecta a (39%) las personas que cursaron la secundaria completa y a 40% de las que tienen educación media superior y superior.⁵⁹

810. Según un estudio de Inicia, A.C., publicado en 2006, *Índices de cumplimiento de los derechos de los y las jóvenes en el Distrito Federal*,⁶⁰ las principales razones que motivan la interrupción de los estudios son:

- necesidad de aportar ingresos a la familia,
- preferir trabajar que estudiar,
- tener que atender a la pareja o a los hijos.

811. Este estudio muestra diferencias entre género. Por ejemplo, para las jóvenes entre 15 y 24 años, la razón principal para dejar la escuela es la necesidad de atender a su pareja o sus hijos (23.90 contra 8.10% para los hombres). Para los jóvenes la principal razón es la preferencia por trabajar en vez de estudiar.

812. Las razones que motivan a la juventud a abandonar la escuela también están relacionadas con la calidad de la educación. A partir de la consulta *Jóvenes con propuestas*, promovida por la Red de Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), los y las jóvenes opinan que “en la mayoría de las escuelas públicas, en particular las que se encuentran aisladas y en las zonas indígenas, la educación en los niveles secundaria, preparatoria y superior es de baja calidad y se ofrece en condiciones de mala estructura física y deficiente capacidad del personal docente”.⁶¹ Manifiestan que no quieren una educación mediocre ni sentir que pierden el tiempo.

Calidad educativa (recursos materiales, planes y programas de estudios)

813. La calidad de la educación tiene varias dimensiones y depende de una multiplicidad de factores, según los tipos y niveles escolares, las circunstancias de las regiones del país y las variantes de los servicios. Según la Observación general núm. 13 del Comité DESC, una educación de calidad implica una buena definición de objetivos y contenidos de los planes y programas de estudio,⁶² la existencia de recursos materiales, en cantidad suficiente y adecuados,⁶³ la regularidad de los procesos que tienen lugar en aulas y escuelas,⁶⁴ y la presencia de personal docente, directivo y de apoyo con la calificación suficiente y las actitudes de responsabilidad y compromiso necesarias, para que los procesos se desarrollen conforme a lo planeado y los recursos se aprovechen al máximo.

814. El Consejo de Especialistas para la Educación resalta la estrecha relación que existe entre calidad, cobertura y equidad, como elementos indisolubles de una buena educación.⁶⁵ En este mis-

mo sentido, evaluaciones nacionales e internacionales muestran que la calidad es condición para la equidad.⁶⁶ Según el Consejo, la calidad del sistema educativo mexicano “es baja en la perspectiva de un país justo, democrático, integrado y próspero”.⁶⁷

815. En términos de calidad, en el Distrito Federal la educación básica tiene los mayores índices de obsolescencia, tanto en la infraestructura como en los programas educativos, mientras que en la educación superior la ciudad cuenta con las instituciones más prestigiadas, con el mayor trabajo en investigación, las más importantes reformas educativas, las mejores plantas académicas y las de mayor impacto en la formación académica y profesional.⁶⁸

816. En cuanto a la infraestructura educativa, un alto porcentaje de escuelas no cuenta con condiciones materiales adecuadas (como son infraestructura, mobiliario y equipo). Para el caso de las escuelas primarias, más de 83% tienen importantes carencias, mientras poco más de 87% de las secundarias, tienen ese mismo problema.⁶⁹

817. La Secretaría de Educación del Distrito Federal considera que la falta de inversión durante las últimas cuatro décadas es la que ha generado “un rezago en infraestructura, equipo y mobiliario, que todavía afecta a la mayoría de las escuelas de educación básica de la Ciudad de México, cuyas construcciones, en 40%, tienen más de 40 años de edificación y constituyen la causa principal de la insuficiencia y desigualdad, tanto en la cantidad y calidad de la oferta escolar pública, entre delegaciones y entre colonias”.⁷⁰

818. En relación con la adecuación de los planes y programas de enseñanza, cabe señalar que en 2006, poco más de 80% de los y las estudiantes de sexto grado de primaria y de manera similar en secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba ENLACE 2006 (Examen Nacional de Logro Académico en Centros Escolares).⁷¹ En el caso de matemáticas, 85.8% de las y los estudiantes de sexto de primaria y 95% de tercero de secundaria, mostraron un logro insuficiente o elemental en esta prueba.⁷²

819. Las pruebas Excale (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo) señalan que el Distrito Federal se encuentra por arriba de la media nacional en términos de dominio curricular de matemáticas, ciencias naturales, historia, y geografía. Lo que significa que el capital cultural escolar de estudiantado del Distrito Federal es el más alto de todo el país; de igual manera, es la entidad federativa con mejores condiciones en infraestructura; lo cual no significa que haya las mejores condiciones para contar con calidad educativa adecuada.⁷³

820. En relación con las prácticas escolares, los resultados de las pruebas Excale señalan que en materia de comprensión lectora y reflexión de la lengua, los contenidos se enseñan de forma descontextualizada, desagregada y de manera poco significativa, y no se aplican estrategias didácticas que faciliten la adquisición de habilidades en el alumnado. En materia de expresión escrita los alumnos y alumnas escriben poco en la escuela y cuando lo hacen los maestros/as no proporcionan estrategias para planear sus textos o reflexionar sobre sus errores; además, no se promueve que las y los estudiantes redacten con propósitos comunicativos específicos, pertinentes al contexto de uso y dirigidos a destinatarios reales o potenciales. En relación con ciencias naturales, aprenden de los fenómenos naturales que los rodean, pero aún no valoran la importancia de la calidad del aire para la vida y tam-

poco identifican medidas de prevención de enfermedades. En historia sigue enseñándose de manera tradicional, es decir, promoviendo la memorización.⁷⁴

821. Como ya se mencionó, el enfoque y calidad de los programas educativos, así como la formación del personal docente no han sido adecuados culturalmente, lo que contribuye a fomentar la exclusión educativa de la población indígena en el Distrito Federal.⁷⁵

822. De manera general, los resultados de estas dos pruebas indican que la forma y el fondo de la educación, incluidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, no son de buena calidad ni adecuados culturalmente, y ayudan a entender que en el Distrito Federal es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad en la educación básica.

823. Por otro lado, se sabe, por los resultados de las pocas investigaciones etnográficas centradas en la perspectiva de género realizadas en escuelas mexicanas, que es justamente en la interacción escolar cotidiana, donde se presentan con más claridad los sesgos de género y el trato estereotipado. Cuestión imposible de averiguar a través de investigaciones basadas en estudios estadísticos de accesos y resultados en pruebas de conocimiento. En cuanto a planes y programas de estudio con perspectiva de género haría falta investigar en cada uno de los libros de texto, por decir lo menos, la presencia de dicha perspectiva en los contenidos.⁷⁶

Consumo de drogas y violencia en las escuelas

824. En el estudio titulado Panorama de la Educación Secundaria en el Distrito Federal. Bases para la Acción realizado y publicado en 2005 por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSDF), se reconoce como “problema trascendente en las escuelas el incremento en la violencia y el consumo de drogas entre los niños y jóvenes”.⁷⁷

825. Respecto del consumo de drogas,⁷⁸ de acuerdo con la *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes del Distrito Federal de 2007*, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el consumo de drogas y alcohol se incrementó en casi 3% en los últimos tres años, al pasar de 15.2 a 17.8% entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.⁷⁹

826. Según datos del *Anuario Estadístico del Distrito Federal, 2006*, los jóvenes de 12 a 17 años de edad, que declaran haber consumido alguna vez en su vida alguna droga médica representan 1.7% (81 000) y las jóvenes 1.1% (casi 58 mil). En el grupo de 18 a 24 años en los hombres alcanza 2.3% (200 000) y las mujeres 1.3% (156 000). La droga más utilizada como experiencia inicial (alguna vez en la vida) es la marihuana, seguida de la cocaína y los inhalantes.⁸⁰

827. En el Distrito Federal, hay por lo menos 10 000 puntos de venta de drogas al menudeo. Es la ciudad en la que existe mayor distribución hormiga de drogas ilegales, pues en las cerca de 3 500 colonias que hay en las 16 delegaciones, existe un promedio de tres “tienditas” en las que se expenden estupefacientes. En 800 planteles de primaria y secundaria, tanto públicos como privados, existe venta y distribución indiscriminada de estupefacientes entre menores de edad. Las delegaciones con mayores problemas de adicciones son Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco.⁸¹ Según fuentes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en

2007 existían 976 “narcotienditas” en la Delegación de Iztapalapa, que junto con las delegaciones Gustavo A. Madero y Cuauhtémoc es una de las demarcaciones donde se distribuye el mayor número de narcóticos al menudeo en el Distrito Federal.⁸²

828. Sobre la violencia en las escuelas, a partir de diversos estudios realizados en secundarias del Distrito Federal, puede observarse que en 2005:⁸³

- de las y los alumnos, 30% reconoce haber recibido y dado golpes frecuentemente;
- de los golpes recibidos, 13% son por parte de algún maestro o maestra;
- de las y los entrevistados, 23% afirma haber sido víctima de violencia en la escuela;
- se reprende a 36% del alumnado por pelear con sus compañeros o compañeras;
- indican haber recibido caricias no deseadas, 12%, de los cuales 2% señala que éstas fueron, de parte de algún maestro o maestra;
- señala 13% haber visto un arma en su escuela (56% de éstos mencionaron armas de fuego) y 3% dijo haber llevado un arma a la escuela.

829. Otro estudio de 2006 revela que 100% de las y los entrevistados de una muestra de secundarias en el Distrito Federal, mencionaron que existe el maltrato dentro de las escuelas; 39% burlas y apodos; 32% golpes y abuso, y 16% ataques.⁸⁴

830. Desde la percepción de las y los adolescentes sobre la violencia en las escuelas y su entorno, la *Encuesta de Adicciones, 2003* reveló que más de dos terceras partes de las y los encuestados se sentían protegidos en sus escuelas; un poco más de la mitad reportaban sentirse seguros en el entorno escolar. Sin embargo, casi la tercera parte de los varones y la quinta parte de las mujeres, consideraba que sus pares eran peligrosos.⁸⁵

831. Según un estudio realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), la forma de violencia en la que un mayor porcentaje del alumnado acepta participar es en peleas (primaria, 19% y secundaria, 11.1%), seguida de daños a instalaciones o equipos escolares, amenaza e intimidación a otros alumnos/as y, por último, robo.⁸⁶ La violencia estudiantil en primarias y secundarias es mayor cuando las y los alumnos perciben que la disciplina es muy estricta (primaria 10.2 y secundaria 5.9)⁸⁷ o nada estricta (primaria 11.5 y secundaria 11.1). Esto sugiere que ante la ocurrencia de actos violentos por parte de los y las estudiantes, si el personal de las escuelas responde endureciendo la disciplina, relajándola o no haciendo nada, la violencia puede no verse afectada o incluso aumentar”.⁸⁸

832. Según el *Diagnóstico juventud sin violencia*, realizado por la Unidad Oriente de la CDHDF en escuelas secundarias de Iztapalapa, la violencia es percibida y vivida como una actividad natural inherente a la sociedad. Las y los alumnos consideran que la situación de violencia que se vive dentro y fuera de la escuela, en las calles y en la colonia en general, no tiene remedio, pues las cosas “así son”.⁸⁹

833. Cuatro de cada 10 jóvenes entrevistados, señalan la existencia de burlas o apodos, y 3 de cada 10 menciona golpes y abusos. Por todo esto, el estudiantado de secundaria percibe vivir en un entorno hostil al cual los y las maestras contribuyen: 38.2% considera que las intimidaciones que

sufren en la escuela provienen del profesorado.⁹⁰ En el caso del entorno escolar, las principales preocupaciones de las y los jóvenes consultados para este diagnóstico son que:

- no les gustan las burlas cuando exponen y los apodosos ofensivos;
- les resulta difícil reconocer sus cualidades, muchos de ellos y ellas manifiestan que no poseen ninguna o que su única cualidad es ser enojón, flojo, burro, relajienta, etcétera.
- la presencia de bandas en las que algunos y algunas (sobre todo hombres) han estado involucrados;
- la violencia de alumnas y alumnos mayores contra los de nuevo ingreso.⁹¹

834. De acuerdo con el estudio la *Deserción en Secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos*,⁹² la exclusión en las comunidades educativas tiene una fuerte vinculación con fenómenos como la discriminación y la violencia. El estudio arroja que, en la percepción de las y los jóvenes, el medio ambiente escolar es difícil, cargado de burlas e insultos.

835. En las encuestas y estudios antes referidos, las y los jóvenes no señalan la violencia de género como una preocupación. Eso “es preocupante ya que [...] no se puede minimizar y silenciar esta problemática en el contexto del Sistema Educativo.”⁹³ La Secretaría de Educación del Distrito Federal⁹⁴ no cuenta con información estadística respecto de las mujeres y hombres que sufren violencia de género en las escuelas, sólo reporta haber atendido un caso de agresión verbal contra tres alumnas en una secundaria técnica en el transcurso del año pasado.⁹⁵

836. Tanto en el caso de mujeres como de hombres agredidos en la escuela por razones de género, orientación sexual, etc., hace falta mayor compromiso por parte de las autoridades escolares (públicas y privadas) para prevenir y sancionar la violencia en la escuela, ya sea como hostigamiento, *mobbing*, acoso sexual, violación o alguna otra forma de violencia. En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, en particular, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁹⁶ incluye la violencia institucional y la violencia en la escuela. Si bien, por un lado esto es un avance, se han visto casos (antes de que la ley se aplique) en que las autoridades escolares acallan a quienes denuncian violencia (incluso violación) por parte de compañeros, maestros, etc., no sólo por mantener la “buena reputación de la escuela” sino también para no hacerse responsables de estos hechos. Para que la escuela sea un sitio sin violencia, garantizar el derecho a la educación y fomentar la permanencia en la escuela de todas las personas –y en particular de las niñas y jóvenes– habrá que evitar este tipo de conductas institucionales.⁹⁷

13.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

837. El derecho a la educación está consagrado en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Dicho artículo establece que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar,⁹⁸ primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”.

838. La Ley General de Educación (LGE) establece en su artículo 2° que “Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables”.⁹⁹

839. El artículo 3° de esta misma ley precisa que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁰ y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”.¹⁰¹

840. La Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF) publicada el 8 de junio de 2000 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, establece en su artículo 5° “Todos los habitantes del Distrito Federal tienen el derecho inalienable e imprescriptible a las mismas oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos en todos los tipos, niveles y modalidades que preste el Gobierno del Distrito Federal, al que corresponde garantizarlo con equidad e igualdad, considerando las diferencias sociales, económicas o de otra índole de los distintos grupos y sectores de la población, en correspondencia con sus particulares necesidades y carencias, y sin más limitaciones que la satisfacción de los requerimientos establecidos por las disposiciones legales respectivas”.¹⁰²

841. Conforme a los estándares internacionales se identifican 12 atributos característicos del derecho a la educación. A continuación se analiza si las leyes arriba mencionadas incorporan o no cada una de dichas características.

Cuadro comparativo*

| Cuadro comparativo* | | |
|--|---|-------------|
| <i>1. Primaria obligatoria y gratuita</i> | | |
| CPEUM | artículos 3° y 31 (obligatoria) artículo 3°-IV (gratuita) | contemplado |
| LGE | artículo 4° (obligatoria) artículo 6° (gratuita) | contemplado |
| LEDF | artículo 4° (obligación del Gobierno del Distrito Federal) artículo 7° (gratuita) | contemplado |
| <i>2. Secundaria generalizada y accesible</i> | | |
| CPEUM | artículos 3° y 31 (obligatoria) artículo 3°-IV (gratuita) | contemplado |
| LGE | artículo 3° (generalizada) artículo 4° (obligatoria) artículo 6° (accesible) | contemplado |
| LEDF | artículo 4° (obligación GDF) artículo 7° (gratuita) | contemplado |
| <i>3. Educación superior accesible para todas las personas</i> | | |
| CPEUM | artículo 3°-V (el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior) | contemplado |
| LGE | artículo 9° (el Estado promoverá y atenderá, a través de apoyos financieros o cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior) | contemplado |
| LEDF | artículo 4° (obligación del GDF de atender, promover e impartir todos los tipos, niveles y modalidades educativas, incluida la educación superior) | contemplado |
| <i>4. Desarrollo de la personalidad humana y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos como objetivos de la educación</i> | | |
| CPEUM | artículo 3°-IIC (aprecio por la dignidad de la persona y la igualdad de derechos de todas las personas) | contemplado |
| LGE | artículo 7° (contribuir al desarrollo integral del individuo, propiciar el conocimiento de los derechos humanos, etc.) | contemplado |
| LEDF | artículo 9°C (aprecio por la dignidad de la persona, la igualdad de derechos de todas las personas), artículo 157 (planes de estudio basados en respeto a los derechos humanos) | contemplado |

| | | |
|---|---|--------------------------|
| <i>5. Libertad de los padres y madres para escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos</i> | | |
| CPEUM | no se menciona específicamente | no contemplado |
| LGE | no se menciona específicamente, pero el artículo 65 expone los derechos de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los educandos y prevé la participación activa de los padres/madres en la educación de sus hijos. | parcialmente contemplado |
| LEDF | no se menciona específicamente, pero el artículo 139 expone los derechos de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los educandos y prevé la participación activa de los padres/madres en la educación de sus hijos. | parcialmente contemplado |
| <i>6. Libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza</i> | | |
| CPEUM | artículo 3°-VI (los particulares podrán impartir educación) | contemplado |
| LGE | artículo 54 (los particulares podrán impartir educación) | contemplado |
| LEDF | artículo 107 (los particulares podrán impartir educación) | contemplado |
| <i>7. Fomentar la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria</i> | | |
| CPEUM | no menciona específicamente la educación fundamental o la educación para adultos. | no contemplado |
| LGE | artículo 39 (educación para adultos como parte del sistema educativo), artículo 43 (destinatarios), artículo 44 (promoción, asesoría y facilidades) | contemplado |
| LEDF | capítulo 8° artículos 96 al 101 (educación para adultos, formación para el trabajo, promoción, asesoría y facilidades) | contemplado |
| <i>8. Desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza (sistema adecuado de becas y mejora continua de las condiciones de docentes)</i> | | |
| CPEUM | Lo menciona en relación a la educación de personas indígenas en el artículo 2°B-II (sistema de becas) | parcialmente contemplado |
| LGE | artículo 12-VI (sistema de formación de docentes para educación básica), artículo 12-XI (planeación y programación del sistema educativo nacional), artículo 21 (salario digno y condiciones de los docentes, estímulos, etc.) | contemplado |
| LEDF | artículo 6° (organización del sistema educativo), artículo 13 V y XXI (supervisión, desarrollo, promoción del sistema educativo), artículo 33 (gasto educativo del GDF para salarios, becas, entre otros), artículo 146-149 (salario digno, seguridad laboral, beneficios, seguridad social). | contemplado |
| <i>9. No discriminación</i> | | |
| CPEUM | artículo 1° (no discriminación en general) | contemplado |
| LGE | artículo 8° III (criterios de la educación), artículo 32 (equidad en la educación), artículo 33 XIII (medidas tendientes a contrarrestar condiciones que inciden en igualdad de oportunidades de acceso y permanencia) | contemplado |
| LEDF | artículo 5° (mismas oportunidades de acceso y permanencia), artículo 9° C (criterios de la educación). artículo 35 (presupuesto y acciones compensatorias) | contemplado |
| <i>10. Enseñanza técnica y profesional generalizada</i> | | |
| CPEUM | no se menciona específicamente | no contemplado |
| LGE | no se menciona específicamente | no contemplado |
| LEDF | no se menciona específicamente | no contemplado |
| <i>11. Libertad académica</i> | | |
| CPEUM | artículo 3° VII (se menciona en referencia a la educación superior) | parcialmente contemplado |
| LGE | no se menciona específicamente | no contemplado |
| LEDF | artículo 17 (libertad para dosificar los programas de estudio y seleccionar los recursos didácticos y métodos pedagógicos) | contemplado |

12. Disciplina en las escuelas apegada a derechos humanos

| | | |
|-------|---|----------------|
| CPEUM | no se menciona específicamente | no contemplado |
| LGE | artículo 42 (preservar la integridad física, psicológica y social de menores y aplicación de disciplina escolar de acuerdo a sus edades) | contemplado |
| LEDF | artículo 47 (integridad física, psicológica y social de menores), artículo 178 XI y XII (Infracción por atentar contra la integridad física, moral o psicológica de los educandos e imponer medidas disciplinarias que resulten infamantes) | contemplado |

^a Información proporcionada a través del pase de lista elaborado por la Universidad Iberoamericana.

842. Este análisis permite concluir que la normatividad nacional incorpora la mayoría de los atributos característicos del derecho a la educación establecidos en los estándares internacionales. Varios de ellos no están reconocidos en la Constitución –o de manera incompleta–, pero sí están desarrollados tanto en la LGE como en la LEDF.

843. En lo que refiere al ámbito local, la LEDF consagra la libertad académica y no lo hace la ley federal. No obstante, destaca la ausencia de reconocimiento en la ley local de la enseñanza técnica y profesional generalizada.

844. Por otro lado cabe señalar que en el año 2004 se expidieron dos decretos¹⁰³ en materia de derecho a la educación:

- el Decreto de Ley que establece el derecho a contar con una beca para los jóvenes residentes en el Distrito federal, que estudien en los planteles de educación media superior y superior del gobierno del Distrito Federal; este decreto prevé que los planteles de educación media superior y superior del Gobierno del Distrito Federal otorguen una beca no menor a medio salario mínimo mensual vigente; y
- el Decreto de Ley que establece el Derecho a un Paquete de Útiles Escolares por ciclo escolar a todos los alumnos residentes en el Distrito Federal, inscritos en Escuelas públicas del Distrito Federal, en los niveles de Preescolar, Primaria y Secundaria.

845. En ambos casos se estipula que la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y la de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán asignar los recursos necesarios para cumplir con lo dispuesto en estos decretos.

13.4 Instancias públicas responsables

Complejidad del sistema educativo en el Distrito Federal: descentralización y competencias

846. En el ámbito de la educación, la toma de decisiones es compleja y se ve afectada por la influencia de grupos de interés público y privado, cuyas expectativas pueden ser muy variadas y en ocasiones contrapuestas.¹⁰⁴ Para abordar el tema es imprescindible tomar en cuenta varios puntos,

entre los que destacan los relativos a la descentralización del sistema educativo, conocida como federalización y la intervención en la toma de decisiones del Ejecutivo Federal, y del Gobierno del Distrito Federal.

847. Los artículos 2° y 3° de la LGE establecen los parámetros del derecho a la educación, estipulando que “El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Estos servicios se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución de la función social educativa establecida en la presente Ley”.¹⁰⁵

848. En 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica que contempla que el Gobierno Federal traspase a las entidades federativas los establecimientos escolares con todos los elementos de carácter técnico y administrativo, derechos y obligaciones, bienes, muebles e inmuebles con los que la Secretaría de Educación Pública prestaba los servicios educativos del nivel básico.

849. No obstante, la Ley General de Educación aprobada en 1993 asignó un estatus de excepción al Distrito Federal. De acuerdo con el artículo 4° transitorio estableció que “el proceso para que el Gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo indígena– y especial en el propio Distrito se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerden con la organización sindical”. En otro párrafo se hace mención de la organización sindical: el Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Educación (SNTE), donde se otorga a este instituto gremial un lugar en la ley educativa que nunca había tenido. Más adelante el 4° transitorio menciona que “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado las atribuciones relativas (artículos. 11, 13, 14 y demás para las autoridades locales) corresponderán a la Secretaría (SEP). A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el artículo 16 de la presente ley”.¹⁰⁶

850. A la fecha, este proceso no se ha llevado a cabo, por lo que el Distrito Federal es la única entidad federativa donde los servicios de educación básica aún no han sido descentralizados

851. En la actualidad el Gobierno del Distrito Federal sólo tiene competencia en materia de educación media superior y superior, en forma concurrente con la Federación. Ello tiene repercusiones en la política educativa. Pues la mayor parte del sistema educativo en el Distrito Federal está reservada a la administración exclusiva del Gobierno Federal, el que no ha permitido que tanto el Gobierno del Distrito Federal como el delegacional puedan poner en marcha políticas educativas uniformes y sistemáticas, como ocurre en todas las demás entidades de la República.¹⁰⁷

852. A continuación se precisan las funciones, políticas y principales programas de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal de la SEP y de la Secretaría de Educación del Distrito Federal.

Administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal

853. La Secretaría de Educación Pública (SEP) es la dependencia del Gobierno Federal que se encarga de “crear las condiciones que permitan asegurar el acceso de la población mexicana a una

educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requiera y en la localidad donde la demande”.¹⁰⁸ Para lograr su objetivo, la SEP cuenta con una estructura institucional organizada en las subsecretarías de Educación Básica y de Educación Media Superior y Superior, las cuales establecen las políticas, normas y programas que se desarrollan en los diferentes estados de la República.

854. La Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) se encarga de los servicios de educación básica y normal. Se creó a partir del proceso de reestructuración de la SEP en enero de 2005,¹⁰⁹ como órgano desconcentrado con autonomía técnica y de gestión. Su objeto es satisfacer la demanda de educación inicial, básica (preescolar, primaria y secundaria, incluyendo la indígena), especial y normal para personas adultas en escuelas con sostenimiento público, y supervisar el funcionamiento de las escuelas privadas en el Distrito Federal. Cuenta con facultades específicas y competencias decisorias en la prestación de los servicios en la entidad, “impulsando y garantizando una educación pública laica, gratuita y obligatoria, con calidad y equidad”.¹¹⁰

855. La SEP ha planteado 12 propuestas, para atender el reto de la equidad y calidad educativa:¹¹¹

- Becas para fomentar la permanencia y la equidad del sistema educativo, pues la falta de ingresos es una de las causas más importantes de deserción y abandono escolar.
- Consejos Escolares de Participación Social, que faciliten el involucramiento de toda la comunidad educativa en el proceso educativo.
- Capacitación y certificación de competencias de los maestros y maestras, con el fin de elevar las condiciones de enseñanza y aprendizaje.
- Acceso a la sociedad del conocimiento y la tecnología.
- Mejoramiento de las instalaciones educativas.
- Programa Escuela Segura, para combatir la inseguridad en las escuelas.
- Integración de un libro y materia de civismo desde el primer año de educación primaria.
- Vinculación de la educación con las nuevas realidades del país (educación media superior)
- Educación a distancia para cubrir la demanda en los diferentes niveles educativos en el país.
- Rendición de cuentas y evaluación en todo el sector.
- Acompañamiento y observación de la sociedad civil.
- Agenda educativa en pro de las personas más pobres.

856. Respecto del Programa Escuela Segura, cabe señalar que a principios de febrero de 2007, cuando se anunció este programa para responder al problema del consumo de drogas y violencia en las escuelas públicas del país, incluyendo las del Distrito Federal, la CDHDF y un conjunto de organizaciones externaron sus observaciones, críticas y preocupaciones al respecto, en particular porque este tipo de medidas son violatorias a los derechos humanos de las y los niñas y jóvenes, además de que se ha probado que no previenen la drogadicción en la población infantil.¹¹² “No se puede aceptar ni acompañar modelos de seguridad en las escuelas que indiquen que los jóvenes son predelincuentes o que juegan del lado de ‘los malos’ o los perversos; cualquier modelo de seguridad necesita contar con la opinión y la participación activa de los jóvenes para resolver los problemas y no agudizarlos”.¹¹³

857. Durante la administración federal actual, para atender el rezago que tiene la educación intercultural bilingüe en la capital, la SEP estableció el Programa de Educación Intercultural Bilingüe en el Distrito Federal que atiende 19 preescolares en las delegaciones Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc, Milpa Alta, Tlalpan, Coyoacán, Xochimilco y Miguel Hidalgo. Así como 51 primarias en Gustavo

A. Madero, Cuauhtémoc, Milpa Alta, Tlalpan, Venustiano Carranza, Coyoacán e Iztacalco. Sin embargo, es importante señalar que la Delegación Iztapalapa, la demarcación con mayor población hablante de lenguas indígenas, no cuenta con este servicio.¹¹⁴

Secretaría de Educación del Distrito Federal y otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal

858. Si bien hasta el momento, el debate legislativo sobre la descentralización de los servicios educativos en la entidad sigue pendiente, el 2 de febrero de 2007 se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF).¹¹⁵

859. En el marco del proceso de descentralización, la Secretaría de Educación del Distrito Federal es la dependencia responsable de la recepción de los servicios educativos, de manera que, en coordinación con las autoridades federales, se lleve a cabo el proceso de transferencia-recepción de manera eficiente y ordenada. En este aspecto, su labor se concentra en tres ejes de acción inmediata:¹¹⁶

- Asumir el conjunto de las funciones y servicios que viene realizando el gobierno de la ciudad de México en materia educativa;
- Propiciar condiciones favorables para culminar con el proceso de descentralización de los servicios educativos de la ciudad, desde la perspectiva del modelo educativo de la SEDF;
- Diseñar el proyecto de ciudad educadora, de los conocimientos y los aprendizajes.

860. A la SEDF, le corresponde el despacho de las materias relativas a la función educativa y al deporte. Sus funciones son:¹¹⁷

- Planear, organizar, desarrollar, administrar, supervisar y evaluar los servicios del Sistema Educativo del Distrito Federal, en el ámbito de su competencia,
- Ejercer las facultades que en materia educativa establecen para el Distrito Federal, las leyes y demás disposiciones jurídicas federales y locales,
- Impulsar y fortalecer la educación pública,
- Formular, fomentar y ejecutar políticas públicas y programas que contribuyan a elevar los niveles y la calidad de la educación en el Distrito Federal.

861. La SEDF promueve propuestas y líneas de acción “para que todas las y los niños, adolescentes y jóvenes, puedan ejercer su derecho constitucional a una educación pública, laica y gratuita, que garantice a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad el acceso y la permanencia a una educación de calidad”.¹¹⁸ En este sentido, desde su creación en enero de 2007, la SEDF ha desarrollado los siguientes programas.¹¹⁹

862. En los niveles de educación inicial y básica, con el Programa La Inclusión Educativa en el Distrito Federal, se prevé la creación de Centros de Transformación Educativa (CTE) con el propósito de “generar una oferta educativa alternativa a la tradicional, pertinente, democrática, incluyente y de calidad” para atender las necesidades específicas de los grupos poblacionales en situación de mayor vulnerabilidad, principalmente niños, niñas y jóvenes hablantes de lengua(s) indígena(s), con discapacidad o que trabajan, niñas y adolescentes con hijos/as y adultos o personas adultas mayores con

muy poca o ninguna instrucción. El objetivo es crear 1 600 CTE en el Distrito Federal y desarrollar las redes de trabajo comunitario alrededor de éstos para lograr la meta de atención universal a la exclusión escolar y al analfabetismo.

863. Por su lado, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal implementa un Programa de Uniformes Escolares¹²⁰ con el fin de apoyar la economía de las familias del alumnado inscrito en escuelas públicas en preescolar, primaria, secundaria y centros de atención múltiple, a través de la entrega de una indumentaria distintiva que “a su vez constituya una medida para reforzar su seguridad, evitar la discriminación y las diferencias sociales, y fortalecer el reconocimiento derivado de las características individuales más que de la vestimenta”.¹²¹

864. También la SEDF reportó asumir “su responsabilidad en materia de formación para la erradicación de la violencia familiar y contra las mujeres en el ámbito educativo” y proceder a la atención de denuncias por agresión o violencia contra las niñas, jóvenes y mujeres en el ámbito escolar. Esta Secretaría es responsable, en primera instancia, de realizar la inspección y los actos jurídicos y administrativos necesarios para la atención de los casos de violencia familiar sucedidos e identificados en el ámbito escolar.¹²² No obstante haría falta que quienes están encargados en la SEDF de estas acciones, le den mayor difusión en la comunidad escolar.¹²³

865. En la educación media superior –ámbito de competencia del gobierno local–, el Programa Estímulos para el Bachillerato Universal 2007-2008, que arrancó en septiembre de 2007, otorgará estímulos económicos mensuales durante 10 meses, para alumnos y alumnas entre 15 y 19 años de edad, residentes del Distrito Federal, inscritos en programas de bachillerato –en todas sus modalidades– en las instituciones públicas ubicadas en la entidad. El objetivo es incentivar a las y los jóvenes a que no abandonen la escuela por motivos económicos y completen sus estudios de bachillerato. También se harán acreedores a un reconocimiento de mil pesos anuales si finalizan exitosamente. Este Programa otorga beneficios adicionales, incluidos un seguro médico contra accidentes, descuentos en servicios que ofrece el Gobierno del Distrito Federal y acceso a eventos oficiales realizados en la entidad, así como cursos de regularización. Como retribución por el estímulo recibido, las y los estudiantes deben realizar servicios a la comunidad en las colonias donde residan. Se estima que en el ciclo escolar 2007-2008, el Programa beneficiará alrededor de 210 000 estudiantes. Ello representa una inversión de poco más de 1 250 millones de pesos entre septiembre de 2007 y junio de 2008.

866. En el marco del Convenio entre la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Gobierno del Distrito Federal y las delegaciones políticas, se ha puesto en marcha el Bachillerato Universitario a Distancia que, a partir del 2 de octubre de 2007, atiende a 3 000 estudiantes, implementando acciones que apoyan a grupos prioritarios, como madres menores de edad que no han podido continuar sus estudios o personas con discapacidad, interesadas en cursar el bachillerato. Se les brindan becas y equipo de cómputo para facilitar la conclusión del ciclo escolar.

867. En relación a la construcción, mantenimiento y reparación integral de la infraestructura física, el Gobierno del Distrito Federal desarrolla el proyecto de construcción de cinco nuevos planteles de preparatoria y la ampliación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (campus Cuau-tepec¹²⁴ y campus San Lorenzo Tezonco en Iztapalapa),¹²⁵ con el objetivo de revertir la exclusión social de las y los jóvenes en los diversos niveles educativos. De igual manera, mediante el programa de Mejoramiento de la Infraestructura para la Educación Básica, se han rehabilitado las instalaciones

hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de gas, en 50 planteles de educación básica (primaria y secundaria), localizados en 12 Delegaciones del Distrito Federal.

868. En el nivel medio superior, los 17 institutos o preparatorias del Gobierno del Distrito Federal¹²⁶ representan apenas 8.5% de la oferta educativa total, integrada por éstos y las 184 escuelas que dependen de instituciones federales:

- 154 escuelas del gobierno federal¹²⁷
- 5 planteles de Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH)¹²⁸ y 9 planteles de Escuela Nacional Preparatoria¹²⁹ de la UNAM
- 15 Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos (CECYT) y un Centro de Estudios Tecnológicos (CET) del Instituto Politécnico Nacional.¹³⁰

869. Respecto de la educación superior, cabe mencionar a la Universidad Autónoma de la Ciudad de México creada el 26 de abril de 2001, por decreto del jefe de Gobierno de la Ciudad de México, como organismo público descentralizado. Es la primera institución pública educativa de nivel superior no federal creada en la capital.

870. El 3 de abril de 2007, la SEDF y la Oficina en México de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) firmaron un Convenio Marco de Colaboración sobre Ciudad Educadora y del Conocimiento, el cual contempla que la UNESCO funja como instancia de acompañamiento y enlace en materia de educación y ciencia y de promoción de derechos humanos, educativos y sociales. Entre los componentes previstos en dicho Convenio se encuentran los siguientes:

- proporcionar asesoría técnica para el desarrollo de acciones encaminadas a brindar atención educativa integral a niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica en el Distrito Federal;
- ofrecer asesoría técnica para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales en la ciudad de México, con énfasis en el derecho a la educación y la educación en derechos humanos, y
- ofrecer apoyo técnico para el desarrollo de un programa de educación ciudadana, éste último de manera conjunta con el Instituto Electoral del Distrito Federal.¹³¹

871. Como parte de los resultados del Convenio, el 10 de diciembre de 2007 se lanzó la campaña de difusión del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de un año de duración. La campaña se basó en el uso de las artes como medio para difundir los derechos humanos en el Distrito Federal y se crearon materiales lúdico-artísticos sobre cada uno de los artículos de la Declaración. Además de la Oficina en México de la UNESCO y el Gobierno del Distrito Federal, a través de la SEDF, participaron como convocantes de dicha campaña: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, Memoria y Tolerancia, A. C., la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A. C., Wunderman y OraWorld Mandala.¹³²

872. La Secretaría de Educación del Distrito Federal reporta “crear un sistema de evaluación, transparente y público, basado en logros de aprendizajes, desarrollo de innovaciones en los métodos

y medios de enseñanza, así como en el desempeño y la gestión educativa, que puedan ser revisados y analizados por la ciudadanía, desde una base de datos, tipo mapa, de naturaleza integral, con reportes públicos actualizados en cada ciclo escolar”.¹³³ Asimismo, informa¹³⁴ de un trabajo conjunto en materia de evaluación de las políticas educativas con el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México.¹³⁵ Sin embargo, el Comité Coordinador no recibió más información al respecto. En particular no contó con los documentos de evaluación y de impacto de los programas desarrollados por la SEDF u otras dependencias en materia de educación. Eso dificultó la evaluación de las acciones emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, y medir su adecuación a la realidad educativa capitalina y sus aportes en la realización del derecho a la educación.

873. En la misma lógica del Programa Escuela Segura desarrollado por el Gobierno Federal, desde el inicio del año 2007, la Delegación Iztapalapa lanzó una campaña, denominada Campaña de detección temprana de las adicciones. Secu sin drogas.¹³⁶ Esta campaña es heredera de los anteriores operativos Mochila segura y Sendero seguro. El programa, que usó otras denominaciones como Dile ¡sí! a la detección temprana de las adicciones ¡por nuestros hijos!, colocó en el centro de la estrategia la aplicación de exámenes *antidoping*. En una primera etapa se planteó la aplicación de 4 000 exámenes en la Delegación y se solicitaba la firma del padre o tutor y más tarde a insistencia de varios sectores se pidió como opcional el consentimiento de los jóvenes. Al respecto, la revista *DFensor*, señaló que:

- el examen *antidoping* no sirve para reducir el consumo de drogas entre las y los estudiantes, ni para identificar a las personas que tienen dependencia de estas sustancias;
- representa una carga económica muy alta para una medida que ha demostrado su ineficacia en otras partes del mundo a lo largo de los años;
- es una violación de las garantías individuales, un atentado contra la propiedad privada e ignora los derechos más elementales de los estudiantes;
- el *antidoping* ha ocasionado que las y los jóvenes cambien su preferencia, de la marihuana hacia otras drogas tanto o más peligrosas que la misma cannabis;
- el *antidoping* deteriora las relaciones de las y los alumnos con sus maestros y maestras y con las instituciones educativas en general;
- para limpiar al país de las drogas, mejor sería erradicar la corrupción y la ignorancia.¹³⁷

874. Desde octubre de 2007, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal desarrolla el Programa de Prevención de las Adicciones en Jóvenes: Examen Toxicológico¹³⁸ en escuelas detectadas como de alto riesgo. Desde la perspectiva de derechos humanos, las principales preocupaciones en este programa en marcha son las siguientes:

- se continúa colocando el énfasis en las y los jóvenes como centro de las acciones y no en su entorno familiar, escolar y social;
- hay un grave riesgo de estigmatizar y atentar contra la honra de los y las jóvenes adolescentes y la comunidad entera de los planteles señalados como de alto riesgo;
- no hay la garantía de plena confidencialidad de la información de las pruebas toxicológicas;
- no cuentan con un protocolo de aplicación de pruebas adaptado y estandarizado al contexto del Distrito Federal;
- la constitución de un registro o padrón de “adictos” puede gravemente afectar y estigmatizar el proyecto de vida de las y los jóvenes;
- nada garantiza que las pruebas y exámenes tengan validez y no puedan ser trucados o modificados;

- su alto costo implica no sólo contar con recursos para reactivos, sino con personal preparado, y con la capacidad y cobertura para canalizar los casos que requieran atención.¹³⁹

875. En lo que toca a la maternidad infantil y adolescente —que representa un factor de exclusión educativa—, hace falta impulsar campañas de educación sexual y prevención más efectivas para disminuir el embarazo adolescente, como analizar en un mediano plazo los posibles efectos de la despenalización del aborto en el Distrito Federal, acompañada, según la iniciativa aprobada en 2007, por intensas campañas educativas y de planeación familiar. También es necesario pensar en la creación de un programa integral de guarderías y servicios de cuidado infantil para favorecer el acceso a la educación de las jóvenes y facilitar su permanencia en la escuela.¹⁴⁰

Presupuesto para la educación básica del Distrito Federal¹⁴¹

876. Aunque el país invierte una de las mayores proporciones de su producto interno bruto en el sector educativo, el gasto por estudiante en primaria y secundaria, medido en dólares ajustados a la paridad del poder de compra, representa apenas una cuarta parte de lo que se ejerce en el promedio de los países de la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE).¹⁴²

877. En México cerca de 97% del presupuesto público de educación básica se concentra en gasto corriente, del cual 93% se utiliza en pago de nómina. Asimismo, el país tiene una de las mayores proporciones de estudiantes por profesor/a y uno de los más bajos niveles de salario magisterial, excepto si éstos se miden contra el indicador de PIB por habitante.¹⁴³

878. El artículo 30 de la Ley Federal de Educación, vigente de 1973 a 1993, establecía que el Distrito Federal debía asignar a la educación no menos de 15% de su presupuesto de egresos.¹⁴⁴ Sin embargo, este techo financiero nunca se cumplió. En 1992, por ejemplo, se asignó a la educación 3% del presupuesto de egresos del Distrito Federal y en 1993 esta asignación se redujo a 2.3%.¹⁴⁵ Esta responsabilidad se eliminó en la Ley General de 1993.

879. Entre 2000 y 2004, la tendencia a la baja continuó. El gasto federal para la educación básica en el Distrito Federal, en términos reales disminuyó cada año. Como se muestra en el siguiente cuadro,¹⁴⁶ por cada peso que en el año 2000 gastaba el Gobierno Federal para la educación básica de la ciudad, en 2004 se destinaron únicamente 90 centavos.

| Año | Gasto por ramos | | | |
|------|---|----------------------------|---|--|
| | Gasto ejercido por la Secretaría de Educación Pública | Educación Pública (ramo 2) | Aportaciones para los servicios de educación básica y normal en el D.F. (ramo 25) | Aportaciones federales para entidades federativas y municipios (componente educativo, ramo 33) |
| 2000 | 281 677.5 | 109 835.7 | 17 589.2 | 154 252.7 |
| 2001 | 283 779.0 | 108 878 | 17 046.1 | 157 854.9 |
| 2002 | 289 098.3 | 115 028.8 | 16 445.9 | 157 623.7 |
| 2003 | 293 438.8 | 113 699.7 | 16 235 | 163 504.1 |
| 2004 | 295 106.4 | 119 074 | 15 920.6 | 160 111.8 |

880. En palabras del secretario de Educación del Distrito Federal, Axel Didriksson: “Durante las últimas dos décadas, la educación básica en el Distrito Federal ha sufrido un virtual desmantelamiento y una reducción financiera notable, lo cual hace referencia al incumplimiento de las responsabilidades del gobierno federal en la entidad”.¹⁴⁷

Información de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁴⁸

881. Lo educativo en estricto sentido, no es competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), debido a que las autoridades educativas recaen en la esfera de lo federal, mientras el proceso de descentralización se lleve a cabo. Sin embargo, los niños, niñas, jóvenes y población en general que se ve afectado o violentado en algún otro derecho humano que guarda relación integral con el derecho a la educación, puede acudir a la CDHDF.

882. Durante el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2007, la CDHDF recibió 35 quejas¹⁴⁹ por presuntas violaciones al derecho a la educación. Dentro de estas quejas, las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron afectaciones a los tipos de violación siguientes:¹⁵⁰ obstaculización, restricción o negativa al derecho a la educación (33 menciones) y obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libertad de educación (2 menciones).

883. La mayoría de las quejas se refieren a irregularidades en el cobro de cuotas no autorizadas (*extraordinarias*) o de algún tipo de servicio administrativo. El otro rubro que concentra mayor número de casos es el que se refiere a la aplicación de sanciones disciplinarias que van en contra de la dignidad humana.

884. Destacan entre las *autoridades mencionadas en las quejas presuntamente violatorias de derechos humanos*, docentes y personal administrativo de centros o escuelas del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal y autoridades de diferentes delegaciones. De las y los denunciantes, 24 son mujeres y 11 hombres.

885. No existe ninguna recomendación de la CDHDF a autoridad alguna por violación al derecho a la educación. Sin embargo, en 14 recomendaciones aparece como un punto recomendatorio la definición o revisión de programas de capacitación en derechos humanos y la elaboración de mecanismos de evaluación de la misma, para funcionarias y funcionarios públicos de diferentes dependencias, destacan la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Salud, la Fiscalía de Delitos Sexuales y de la Fiscalía Central de Investigación para Menores.

886. De manera general, las dependencias gubernamentales a las que se les ha hecho el punto recomendatorio de capacitación, lo han atendido, salvo el caso de la Secretaría de Cultura debido a problemas internos. Dichas capacitaciones pueden ser llevadas a cabo por la CDHDF si así lo solicita la autoridad. En todos los casos tienen que ser certificadas por la Comisión.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

887. Según la información de la página *web* de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CDHDF), dentro del periodo de 2001 a 2007 existe un registro de 10 recomendaciones en materia de educación, de las cuales 5 tienen relación con el Distrito Federal, y son por causa de maltrato y abuso sexual a las y los estudiantes.

Número de recomendaciones sobre educación de la CDHDF, periodo 1992-2007

| Asunto | Número de recomendación | Autoridad responsable |
|--|-------------------------|---------------------------------|
| Caso de los alumnos de quinto grado, grupo C de la Escuela Primaria Profesor Caritino Maldonado Pérez, de la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal | 27/2001 | |
| Caso de abuso sexual de los menores alumnos del Jardín de Niños Arquitecto Ramiro González del Sordo, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal | 39/2002 | Secretario de Educación Pública |
| Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria Virginia Rivera Lozano, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal | 54/2004 | Secretario de Educación Pública |
| Sobre el caso del maltrato de los menores alumnos del Jardín de Niños Mazatl, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal | 55/2004 | |
| Sobre el caso de maltrato del menor "A" de la Escuela Primaria Roberto Koch, de la Secretaría de Educación Pública en el Distrito Federal | 82/2004 | Secretario de Educación Pública |

13.5 Educación en derechos humanos

888. La educación para la paz y los derechos humanos es una tendencia cada vez más extendida y reconocida en México; impulsada primero por organizaciones civiles y por instituciones de educación superior; después por algunos organismos públicos como los organismos autónomos de derechos humanos, los institutos electorales y secretarías de educación; se ha constituido, actualmente, en una de las posturas existentes para educar en valores en el país.¹⁵¹

889. La educación en materia de derechos humanos a la sociedad en general, a servidoras y servidores públicos y, en específico, a grupos en situación de mayor vulnerabilidad es un factor que puede ayudar a disminuir violaciones a derechos humanos, y que promueve su respeto desde lo social, político y económico.¹⁵²

Marco legal de la educación en derechos humanos (EDH)

890. La Carta de las Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, estipula en su artículo 1º, párrafo 3, que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

891. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y pidió a todos los países miembros que publicaran el texto y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y

otros establecimientos de enseñanza”. En breve tiempo, se comprobó que la simple información no era suficiente.¹⁵³

892. En la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se establece que: “La educación en materia de derechos humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional”.¹⁵⁴

893. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha adoptado una serie de instrumentos internacionales en la materia, entre otros:

- Recomendación de la UNESCO sobre educación para la comprensión internacional, la cooperación y la paz, y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales;¹⁵⁵
- Recomendaciones de Malta sobre la enseñanza en derechos humanos, información y documentación;¹⁵⁶
- Plan de Acción de la UNESCO sobre educación para los derechos humanos y la democracia (Declaración de Montreal);¹⁵⁷
- Declaración sobre los principios de tolerancia de 1995;¹⁵⁸
- Declaración y Plan de Acción integrado relativo a la educación para la paz, los derechos humanos, la democracia y la tolerancia (1994).

894. La educación en derechos humanos (EDH) en México, encuentra su fundamento en el marco legal que sustenta el Sistema Educativo Nacional. En especial, es importante citar el inciso c de la fracción II del artículo 3° constitucional referido al derecho a la educación, por su estrecha relación con la EDH que dice textualmente: “Contribuirá a la mejor convivencia humana en cuanto a la formación del educando, el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, la promoción de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.¹⁵⁹

895. En la Ley General de Educación se identifica en el planteamiento del artículo 6°, donde se menciona “la intención de la educación de contribuir en el desarrollo integral del individuo, incorporando algunos elementos específicos relacionados con los diferentes derechos humanos”.

896. Como parte del Convenio sobre Ciudad Educadora y del Conocimiento, firmado entre la Oficina en México de la UNESCO y la SEDE, se organizaron una serie de mesas de trabajo con especialistas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de elaborar una propuesta de Ley para la Educación, Promoción y Difusión de los Derechos Humanos en el Distrito Federal, misma que actualmente está siendo revisada por un comité de especialistas, encargado de comentar y perfeccionar la propuesta.

Esfuerzos nacionales y locales en materia de educación en derechos humanos

897. El 4 de noviembre de 2002 se publicó el “Acuerdo por el que se instruye a la Secretaría de Educación Pública para que, dentro del marco de atribuciones que le señalan las leyes y de acuerdo con los lineamientos del Programa Nacional de Educación 2001 - 2006, proceda a la elaboración de un Programa de Educación en Derechos Humanos”.¹⁶⁰

898. Existen subprogramas de educación en derechos humanos para la educación básica, educación media superior y educación superior; y el Subprograma de Capacitación en Derechos Humanos, aborda las finalidades de la educación en derechos humanos en la educación del personal de la SEP y la ciudadanía a la que sirven.¹⁶¹

899. La educación cívica-ética se ha considerado, dentro de los programas de modernización educativa, como la asignatura responsable de promover –entre otras cosas– el conocimiento de los derechos humanos y desarrollar la conciencia y el *juicio moral* del alumnado. Sin embargo, no siempre ha sido éste el objetivo de la educación cívica, además durante varios años no se trabajó el civismo en las escuelas públicas. Por ello, habría que reflexionar sobre el concepto que se tiene sobre esta materia.¹⁶² Asimismo, hace falta diseñar instrumentos para evaluar a las instituciones educativas en cuanto a su observancia de los derechos humanos, ya que estas cuestiones están directamente relacionadas con el clima escolar, el tipo de relaciones humanas dentro de la escuela, las actitudes en todo el proceso educativo, etc. No se puede enseñar a respetar si el profesorado y las y los alumnos no se respetan entre sí, en todos los ámbitos de la vida cotidiana escolar.¹⁶³

900. En la CDHDF se ha establecido, como uno de los principios rectores, la educación en derechos humanos. Es la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos la que asume la tarea educativa por medio de una diversa gama de acciones educativas¹⁶⁴ donde los y las participantes no son sólo espectadores sino agentes activos en el proceso de construcción de nuevas relaciones basadas en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos.¹⁶⁵

901. La CDHDF tiene el convencimiento de que el proceso educativo contribuye al desarrollo de las personas en todos los ámbitos de su vida privada pero también en su desarrollo en la vida pública. Educar en derechos humanos es hacerlo en el conocimiento, respeto y ejercicio de las garantías que pertenecen a todas las personas por el hecho de serlo.¹⁶⁶

902. La EDH significa dar a conocer a todas y todos los habitantes de la ciudad cuáles son los derechos de los que gozan para que, a partir de su conocimiento, puedan ejercerlos y exigirlos. Asimismo, significa inculcar el respeto a los derechos de las otras personas. Mediante la educación en derechos humanos se fomenta una cultura de la igualdad y la no discriminación, lo cual es obligación del Estado mexicano tal como se establece en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁶⁷ Más allá de la intención y de la legislación, cabe plantear que, como se podría ejemplificar con los cursos de civismo, estos aprendizajes son inútiles si se enseñan y transmiten de manera no vivencial. Lo que se requiere entonces es ir creando y fomentando una cultura de los derechos humanos desde la base del respeto y la convivencia en la pluralidad y la diversidad en la escuela.¹⁶⁸

903. La generación de una cultura de los derechos humanos contribuirá a la construcción de nuevos referentes para la interacción social y favorecerá el ejercicio de la tolerancia, el respeto, la convivencia en la diversidad y la formación de identidades abiertas, plurales y no confrontadas.¹⁶⁹

904. Además del trabajo educativo de la CDHDF en esta materia, destacan otras iniciativas, en particular:

- Los programas y acciones pioneras en materia de derechos humanos por parte de la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe.
- Las acciones y programas de educación en derechos humanos de la Universidad de la Ciudad de México.
- Las acciones y programas de formación y capacitación de diversas organizaciones de la Sociedad civil, entre las que destacan los de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C., DECA Equipo Pueblo, A.C. y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
- La acción de formación y promoción en derechos humanos que llevan a cabo dependencias del Gobierno del Distrito Federal, en particular la Procuraduría Social y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

905. Cabe señalar que la perspectiva de género en la promoción de la equidad y de la eliminación de la violencia de género debe considerarse en todas las acciones y programas de educación en derechos humanos y no pensarse como una “materia aparte” separada de la formación en otros derechos. Si bien puede hablarse de derechos específicos de las mujeres o de los derechos humanos de las mujeres, la perspectiva de género y la educación para la equidad no son un parche. Deben integrarse en la enseñanza. Para ello es necesario ir más allá de los programas de mera “sensibilización” y promover una revisión del currículum escolar y sobre todo la adopción en la forma de enseñanza de una perspectiva no discriminatoria y enterada de las aportaciones de las mujeres y las minorías al conocimiento, las artes, etcétera.¹⁷⁰

13.6 Conclusiones del capítulo

906. El derecho a la educación es parte vital del desarrollo social y humano de México y del Distrito Federal, en tanto ofrece mayores oportunidades a sus habitantes de tener una vida digna.

907. El Distrito Federal tiene los principales indicadores en materia de educación, por encima de la media nacional, presenta altos índices de cobertura, además de concentrar la mayor cantidad de recursos en comparación con el resto de las entidades federativas de la República mexicana. No obstante, aún existe discriminación, rezago y carencia en la calidad educativa. Se observan ciertos grados de exclusión, en particular entre la población con algún tipo de discapacidad, la que habla lenguas indígenas, las niñas madres o las y los habitantes de las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón. A partir del nivel medio superior –y en mayor medida en el superior–, se presentan importantes decrementos en las tasas de asistencia así como desigualdades, en particular entre género, las que también se observan en la tasa de personas analfabetas. Como se menciona en el presente capítulo, otros desafíos en materia educativa son la calidad y adaptabilidad de la enseñanza, el problema de la violencia y el consumo de drogas en las escuelas entre las y los niños y jóvenes.

908. Entre las características del derecho a la educación que el Estado debe tomar en cuenta¹⁷¹ se encuentran la *disponibilidad y calidad de las instituciones y programas de enseñanza*. Sobre este punto, si bien el Distrito Federal concentra la mayor cantidad de instituciones educativas del país, la mayoría de las instalaciones (infraestructura, equipo y mobiliario) de educación básica son obsoletas. Asimismo, las pruebas que miden la calidad y logros educativos (en particular ENLACE o Excale) dan cuenta de un nivel insuficiente de las y los alumnos, en particular en matemáticas y español, y la inadecuación de los programas de enseñanza, incluyendo los contenidos y los métodos de aprendizaje. Ambos aspectos tienen repercusión en las condiciones y calidad educativas.

909. En términos generales, el *acceso* y cobertura en educación básica en el Distrito Federal en las últimas décadas se ha incrementado, sin embargo, aún existe gran cantidad de población excluida de la educación. El sistema educativo no está reteniendo a todas las y los alumnos potenciales, en particular a partir de la secundaria.

910. La exclusión educativa es un fenómeno que se vive mayormente hacia las mujeres (en particular a partir de los 15 años y en mayor medida en la educación superior) y los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad como las personas con discapacidad o la población indígena. En este sentido, el derecho a la educación no se ejerce de igual manera en todos los territorios de la capital, ni para los diversos grupos que la componen. La exclusión educativa es uno de los factores que se caracterizan por señalar la desigualdad social y la discriminación que aún existe en esta esfera del desarrollo social.

911. La educación no está adaptada a las necesidades y situaciones socioeconómicas y familiares en las que se desenvuelve gran parte de la población infantil y de jóvenes, en particular los que se ven obligados a ingresar al mercado de trabajo, debido a la pobreza y marginación estructural de las familias a las que pertenecen. En este sentido, la *adaptabilidad* de la educación es un aspecto que aún necesita ser atendido.

912. En materia de *protección* del derecho a la educación, el incremento de los riesgos alrededor de los recintos educativos, coloca el derecho a la seguridad pública de la comunidad escolar en estrecha relación con el derecho a la educación. La violencia, así como el consumo y venta de drogas, tanto dentro como fuera de las escuelas, es una realidad en el Distrito Federal, lo cual indica que se trata de mecanismos socioculturales aprendidos y, por lo tanto, responsabilidad de las autoridades locales, las autoridades educativas y los padres de familia. En este sentido las medidas aplicadas para atender y responder a los actos de violencia en las escuelas, siguen siendo paliativos y actitudes que no contribuyen a atender el problema de raíz, no se diseñan planteamientos preventivos que favorezcan la erradicación de dichas formas de violencia.

913. El hecho de que el proceso de descentralización no se haya concluido en el Distrito Federal implica que en esta entidad, las atribuciones y responsabilidad del Gobierno local y federal no están delimitadas, de tal forma que puedan ejercer sus funciones adecuadamente. La educación básica está reservada a la administración de las autoridades federales, y no permite que el Gobierno del Distrito Federal pueda desarrollar una política educativa uniforme y sistemática para todos los niveles. No obstante, existen otros problemas subyacentes para la realización de este derecho humano.

914. Las *políticas públicas* existentes para hacer efectivo el derecho a la educación en los diferentes niveles resultan insuficientes. Han permitido avanzar en la cobertura, pero persiste la deserción escolar y la discriminación, en particular en la educación media superior y superior, ámbitos de competencia del Gobierno del Distrito Federal.

915. La información existente y socializada sobre evaluaciones sistemáticas en relación con los diferentes *programas* gubernamentales implementados en materia educativa por el Gobierno del Distrito Federal, es insuficiente, por lo que se desconoce el impacto real que tienen; en este sentido, no pueden citarse como prueba fehaciente de que apuntan a revertir o prevenir las problemáticas que repercuten en la educación de los habitantes del Distrito Federal.

916. En materia de *educación en derechos humanos* no basta la fundamentación jurídica y legal existente, ni tampoco son suficientes los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, la propia Secretaría de Educación y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Lo que sigue haciendo falta son programas de capacitación de las y los servidores públicas con indicadores de seguimiento y procesos y políticas públicas que integren la diversidad de iniciativas, las institucionalicen, y sobre todo logren los fines y criterios planteados en la legislación y en los documentos de carácter internacional que existen en la materia, para garantizar su impacto en beneficio de las y los habitantes de la capital.

917. Respecto a la educación con perspectiva de género, con equidad y para la equidad, hace falta, como se ha planteado, incluirla de manera integral en los programas de estudio, conectarla directamente y desde dentro con la educación en derechos humanos. Así como el respeto a la diversidad se aprende desde las relaciones cotidianas con otros y con maestras y maestros, el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y la promoción de la equidad se aprenden en la vida cotidiana y en las formas de aprendizaje.

918. En lo que se refiere a la promoción de la equidad en el acceso a la educación, será necesario instrumentar políticas que respondan a las necesidades específicas de las niñas y jóvenes. Por ejemplo, como se señala en este documento, fomentar el acceso a guarderías o centros de cuidado para madres adolescentes sin que esto remplace la innegable necesidad de intensificar campañas de prevención del embarazo adolescente.

919. Todo este panorama lleva a ver el derecho a la educación como un derecho en riesgo que requiere una voluntad política de todos los actores; es un tema que pasa por recursos, pero no se agota en ellos. La realización de este derecho no será posible si no se garantiza la plena participación de toda la comunidad educativa sin que esto elimine la obligación del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos. La transformación y la calidad de la educación es una tarea compartida.

920. Siendo la educación uno de los derechos humanos fundamentales para el desarrollo, no sólo individual, sino de la sociedad, éste no debe verse solamente en su dimensión cuantitativa (cobertura, cifras macro), sino en su dimensión cualitativa y en la correlación que este derecho guarda con otros derechos—entre otros, los derechos al trabajo, a la salud, a la cultura, a la educación en derechos humanos— para hacerlo efectivo.

Notas

- ¹ Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su undécima reunión, París, 14 de diciembre de 1960.
- ² Véase Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 26), adoptada y proclamada por la AGNU el 10 de diciembre de 1948, Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (arts. 13 y 14), adhesión de México el 23 de marzo de 1981 (*Diario Oficial de la Federación*, DOF, 20 de mayo de 1981), Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 10 y 14), ratificada por México el 23 de marzo de 1981 (DOF, 12 de mayo de 1981), Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5°), ratificada por México el 20 de febrero de 1975 (DOF, 13 de junio de 1975), Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28 y 29), ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 (DOF, 25 de enero de 1991), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art. 30), ratificada por México el 8 de marzo de 1999 (DOF, 13 de agosto de 1999), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (169) orr (arts. 7.2, 26, 27 y 29), ratificado por México el 5 de septiembre de 1990 (DOF, 24 de enero de 1991), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XII), aprobada en la Conferencia Internacional Americana en 1948, Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 12 y 4°), ratificada por México el 24 de marzo de 1981, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (art. 13), ratificado por México el 16 de abril de 1996, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con Discapacidad, (art. 3°), ratificada por México el 25 de enero de 2001, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Para, ratificada por México el 12 de noviembre de 1998, Carta OEA (arts. 3n, 34h, 47, 49, 50, 95c2), suscrita por México en 1948, Carta Democrática Interamericana (art. 16), aprobada por la AG de la OEA el 11 de septiembre de 2001. Otros instrumentos que han seguido desarrollando los objetivos hacia los que debe dirigirse la educación son: la Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (Jomtien, Tailandia 1990, art. 1°), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 28 y 29), la Declaración y Plan de Acción de Viena (parte I, párrafo 33 y parte II, párrafo 80), el Plan de Acción para el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en las esferas de los derechos humanos (párrafo 2).
- ³ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir de 1996, artículo 13.
- ⁴ *Ibid.*, artículo 19, inciso 6. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH sólo está autorizada a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se alegaban violaciones al derecho a la educación o a los derechos sindicales.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 13 (1999) relativa al derecho a la educación, párrafo 1. No obstante, no debe ser exagerada la idea de comparar a la educación como una inversión porque luego puede manifestarse un contraste entre la educación y la inversión, como lo advierte correctamente Katarina Tomasevski en *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2004, pp. 52-55.
- ⁶ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971 y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁷ PIDESC, artículo 13, inciso 2.
- ⁸ Comité DESC, Observación general núm. 13 (1999) *op. cit.*, párrafo 2.
- ⁹ *Ibid.*, párrafo 6.
- ¹⁰ *Ibid.*, párrafo 50.
- ¹¹ Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 34, El proyecto educativo del Distrito Federal, 11 de mayo de 2007, en <www.observatorio.org>.
- ¹² Porcentaje de elaboración propia a partir de: INEGI, “Población total según sexo”, 1930-2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu02&c=4002&e=09>>. En 2005, la población capitalina alcanzaba 8 720 916 personas.
- ¹³ INEGI, “Escuelas, alumnos y maestros del sector educativo por tipo de educación, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>.
- ¹⁴ Doctor Eduardo Backhoff Escudero. *Resultados de las pruebas Excale de Tercero de Primaria*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México, 2007.
- ¹⁵ INEGI, “Escuelas, alumnos y maestros del sector educativo por tipo de educación, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>.
- ¹⁶ Informe de la SEDF, México marzo 2007.
- ¹⁷ ANUIES, *Anuario estadístico 2004*, <www.anui.es.mx>, (consultada el 21 de agosto de 2007).
- ¹⁸ INEGI, *Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005*, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&ts=est&c=4011&e=09>>.
- ¹⁹ P. Villatoro y M. Hopenhayn, “El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe”, *Desafío. Boletín de la infancia y adolescencia hacia las metas del Milenio*, núm. 3, CEPAL y UNICEF, agosto 2006.
- ²⁰ Incluye a la población que tiene algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, secundaria, educación media superior o superior.
- ²¹ INEGI, “Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- ²² La matrícula corresponde al conjunto de alumnas y alumnos inscritos en un ciclo escolar.

- ²³ INEGI, “Distribución porcentual de la matrícula escolar por entidad federativa y sexo para cada nivel educativo, ciclo escolar 2005/2006”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu18&c=4014&e=09>>.
- ²⁴ INEGI, “Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- ²⁵ INEGI, “Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&cs=est&c=4011&e=09>>.
- ²⁶ Esta información también está incluida en la parte II, capítulo 5: La ciudad de México como escenario: contexto socio-demográfico.
- ²⁷ CDHDF, *Informe anual 2006. Volumen II. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, CDHDF, 2007.
- ²⁸ INEGI, “Población de 15 y más años por grupo de edad y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo, 2005”, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- ²⁹ Véase la reforma a los artículos constitucionales 3° y 31 aprobada en 2001 y que entró en vigor en 2002 que establece la obligación por parte del Estado de impartir tres años de educación preescolar así como primaria y secundaria. Para más información, referirse al apartado sobre Marco Jurídico de este capítulo.
- ³⁰ Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0.
- ³¹ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, <<http://www.inegi.gob.mx>>. México 2006, p. 5.
- ³² UNICEF, Secretaría de Desarrollo Social (SEDES), Gobierno del Distrito Federal (GDF), Centro de Estudios en Economía de la Educación (CEEE), *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, 2006, México e INEGI, *II Censo de Población y Vivienda 2005*.
- ³³ INEGI, Población de 5 y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu31&c=3996&e=09>>.
- ³⁴ Véase también la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ³⁵ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 23; con base en datos del *II Censo de Población y Vivienda del 2005*.
- ³⁶ *Idem*.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 21.
- ³⁸ UNICEF, SERAJ, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, *Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal*, noviembre de 2006.
- ³⁹ INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*; UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 34.
- ⁴⁰ INEGI, *XII Censo general de población y vivienda, 2000*. Información aportada al Comité coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁴¹ Véase también la parte VI, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- ⁴² UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 30.
- ⁴³ UNICEF, SERAJ, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, *Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal. Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal*, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- ⁴⁴ Véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁴⁵ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 25. Con base en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁴⁶ El tema de la calidad de los programas se analiza más abundantemente en el apartado siguiente.
- ⁴⁷ Página de Internet de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF), <http://www.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/index.jsp>.
- ⁴⁸ Véase también la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁴⁹ UNICEF, SEDES, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, op. cit., p. 41. Con base en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁵⁰ *Ibid.*, p. 42.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 43.
- ⁵² *Ibid.*, p. 41.
- ⁵³ *Ibid.*, p. 40. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas, y 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- ⁵⁴ Con base en INEGI, *XII Censo general de población y vivienda, 2000* y *II Censo de población y vivienda, 2005*. Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁵⁵ Para mayor información, véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁵⁶ Incluye a la población con algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales, con preparatoria terminada (técnico superior), profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado. INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁵⁷ Guadalupe Escamilla, “Los excesos de la educación superior en el Distrito Federal”, *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, núm. 6, julio-octubre de 2005.
- ⁵⁸ Secretaría de Educación Pública, Instituto Mexicano de la Juventud, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, *Encuesta nacional de juventud, 2000. Resultados generales*, en <http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/juventud_2002.pdf>.
- ⁵⁹ *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral, II trimestre de 2007*. Porcentaje de elaboración propia. Para mayor información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.

- ⁶⁰ Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C. *Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, 2006*. Reporte preliminar, elaborado por Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C., México, 2006.
- ⁶¹ RIE, *Jóvenes con propuestas*. México, (2006), p. 9.
- ⁶² Que respondan a las necesidades nacionales y regionales, y tengan en cuenta las circunstancias del estudiantado.
- ⁶³ Incluye aulas y otras instalaciones, equipamiento esencial: computadoras y acceso a Internet; material didáctico, biblioteca, mapas, láminas, modelos tridimensionales y otros apoyos.
- ⁶⁴ Desde el respeto del calendario y la jornada escolares, hasta el cumplimiento del programa, pasando por la preparación de clases y su desarrollo; la atención individual de las y los alumnos; el trabajo en equipo de las y los docentes; el liderazgo de la dirección; la participación de los padres y madres de familia; un clima escolar de disciplina y libre de violencia, que favorezca el aprendizaje, etcétera.
- ⁶⁵ Consejo de Especialistas para la Educación, *Los retos de México en el futuro de la educación*, México 2006, p. 68.
- ⁶⁶ *Idem*.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 67.
- ⁶⁸ Axel Diridksson, secretario de Educación del Distrito Federal, "Educación en la gran ciudad", en *Excelsior*, p. 23, Sección A, 30 de octubre de 2007.
- ⁶⁹ Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta en México, 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0. Datos con base a INEE, Panorama Educativo en México, 2004. México. Esta información también está incluida en la parte VI, capítulo 27: Derechos de la Infancia.
- ⁷⁰ Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF), Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México, p. 8, en <<http://www.educacion.df.gob.mx/se/Documentos/discursobach.pdf>>.
- ⁷¹ Este examen se aplicó a los alumnos de tercero a sexto de educación primaria y de tercero de secundaria de todas las escuelas del país, del 5 al 9 de junio de 2006, para conocer con detalle el nivel de logro académico de cada estudiante en las asignaturas de español y matemáticas. Más información en: <www.snee.sep.gob.mx/enlaceexamen/default.asp>.
- ⁷² RDIM, *La infancia cuenta en México 2007*. Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0. Estimaciones propias a partir de los resultados del examen aplicado en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio 2006.
- ⁷³ Información recuperada de la presentación del doctor Eduardo Backhoff Escudero. Resultados de las pruebas Excale de tercero de primaria. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). México, agosto de 2007.
- ⁷⁴ INEE y Fundación Este país, *La edad del aprendizaje*. Resultados de las pruebas Excale de tercero de primaria, México, 2007, pp. 2, 3, 5.
- ⁷⁵ Véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁷⁶ Información aportada al Comité Coordinador por parte del Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la UNAM.
- ⁷⁷ AFSEDF, *Panorama de la educación secundaria en el DF. Bases para la acción*, marzo de 2005.
- ⁷⁸ Para mayor información respecto del consumo de drogas en la población juvenil, véase a la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes y parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷⁹ Citado en Alma E. Nuria Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes: tabaco, drogas y alcohol en el D.F., 2007*, Consulta en internet.
- ⁸⁰ *Ibid.*
- ⁸¹ *Ibid.*
- ⁸² Delegación Iztapalapa. "Campaña de detección temprana de las adicciones Secu-sin drogas". Carpeta informativa. México, marzo 2007, p. 7.
- ⁸³ N. Tello y C. Garza, Investigación Escuela Segura y Diagnóstico Escolar. Estudios de opinión y participación social, A.C., 2002-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 27, oct-dic., 2005. Esta información también está incluida en la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁸⁴ UNICEF/CDHDF/Administración de Servicios Escolares del Distrito Federal, estudio *Deserción en secundarias del Distrito Federal. Mesa de exclusión educativa y violencia*. México, 2006.
- ⁸⁵ Instituto Nacional de Psiquiatría y sSEDF, Encuesta de adicciones, 2003.
- ⁸⁶ INEE, *Para entender la violencia en las escuelas. Percepciones de alumnos y maestros sobre violencia, disciplina y consumo de sustancias nocivas en primaria y secundaria*, 2007, p. 2. Estudio realizado entre alumnos de sexto de primaria y tercero de secundaria en el país a partir de las pruebas Excale aplicadas en 2005.
- ⁸⁷ De acuerdo con el índice construido con base en las percepciones de los alumnos, que va de 0 (nula ocurrencia de actos violentos) a 100 puntos (ocurrencia frecuente). INEE, *Para entender la violencia en las escuelas, op. cit.*, p. 3.
- ⁸⁸ INEE, "Para entender la violencia en las escuelas", *op. cit.*, p. 3.
- ⁸⁹ CDHDF, *Diagnóstico juventud sin violencia*, CDHDF, México, 2007.
- ⁹⁰ Discurso del presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, maestro Emilio Álvarez Icaza, Auditorio Fausto Vega, Delegación Iztapalapa, 12 de febrero 2007.
- ⁹¹ CDHDF, *Diagnóstico juventud sin violencia*, México, 2007.
- ⁹² UNICEF, Estudio cualitativo *Deserción en secundarias del Distrito Federal, Problemas de Derechos Humanos*, Informe Resumen, UNICEF, núm. América, 2006, p. 1.
- ⁹³ Información referida por la Secretaría de Desarrollo Social al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁴ Véase más información en el apartado 13.4: Instancias públicas, en este capítulo.
- ⁹⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito federal a través de un pase de lista.
- ⁹⁶ Aprobada el 5 de febrero de 2008. Véase la parte VII, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁹⁷ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.

- ⁹⁸ La obligatoriedad de la educación preescolar data de una reforma constitucional de 2001 que entró en vigor en 2002.
- ⁹⁹ Ley General de Educación, *op. cit.*, artículo 2°.
- ¹⁰⁰ Las competencias del Gobierno Federal y del Distrito Federal en materia educativa se desarrollan con más detalle en el apartado siguiente (13.4).
- ¹⁰¹ Ley General de Educación *op. cit.*, artículo 3°.
- ¹⁰² Ley de Educación del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de junio de 2000, artículo 5°.
- ¹⁰³ Publicado el 27 de enero de 2004 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- ¹⁰⁴ Consejo de Especialistas para la Educación. *Los retos de México en el futuro de la educación*, *op. cit.*, p. 90.
- ¹⁰⁵ Ley General de Educación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de julio de 1993. Última reforma publicada DOF, 2 de noviembre de 2007, artículo 3°.
- ¹⁰⁶ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, México, 2008, p. 90.
- ¹⁰⁷ Axel Didriksson (SEDF), “Educación en la gran ciudad”, *Excelsior*, 30 de octubre de 2007, p.23, Sección A.
- ¹⁰⁸ Página *web* de la AFSEDF en <http://www.sepdf.gob.mx/quienes_somos/afsedf/index.jsp> (consultada el 18 de octubre 2007).
- ¹⁰⁹ Decisión publicada en el DOF *Diario Oficial de la Federación*, dentro del Reglamento Interno de la SEP. Nace en 2005, pero tuvo antecedentes desde 1992 con la Coordinación General de Servicios Educativos.
- ¹¹⁰ Página *web* de la AFSEDF, *op. cit.*
- ¹¹¹ Intervención de la secretaria de Educación Pública, Josefina Vázquez Mota, en el Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México, en el Centro Banamex, 8 de febrero de 2007.
- ¹¹² “Escuela segura... con todos nuestros derechos”. Pronunciamiento público Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de Organización de la Sociedad Civil nacionales e internacionales, 4 de marzo de 2007.
- ¹¹³ Emilio Álvarez Icaza, La violencia que sufren niños, niñas y jóvenes se reproduce en la familia y la escuela: conferencia en la CDHDF, 13 de agosto de 2007. La Red por los Derechos de la Infancia en México señala que la aplicación de las pruebas *antidoping* viola el artículo 16 de la Convención de Derechos del Niño de la ONU, así como el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 9°,13 y 39 de la Ley para la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes.
- ¹¹⁴ Centros de Transformación Educativa, “La inclusión educativa en el Distrito Federal”, p. 4.
- ¹¹⁵ Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF), *op. cit.*
- ¹¹⁶ Página *web* de la SEDF, <www.educacion.df.gob.mx>, visión de la Secretaría.
- ¹¹⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, reforma del 6 de febrero del 2007, artículo 23 quarter.
- ¹¹⁸ SEDF, “Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México”, *op. cit.*, p. 15.
- ¹¹⁹ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹²⁰ Programa de Uniformes Escolares, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de septiembre de 2007.
- ¹²¹ Programa de Uniformes Escolares, 2007, segunda entrega GDF, Secretaría de Desarrollo Social, <cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1625.htm>.
- ¹²² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Educación del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹²³ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹²⁴ En una primera etapa del proyecto, se concluyeron los trabajos de tres edificios de las instalaciones que albergarán a los 1 200 alumnos que ingresarán en el ciclo escolar 2007-2008. Asimismo, se encuentran en proceso los trabajos de edificación de la biblioteca y de tres edificios de cubículos de profesores y laboratorios de cómputo que serán terminados al finalizar el presente año. Una vez concluidos los trabajos de la segunda etapa de este plantel, se tendrá una capacidad para 6 300 alumnos y una superficie total de construcción de 32 350 m².
- ¹²⁵ Se cuenta con el proyecto ejecutivo para el inicio de la construcción de un edificio de aulas y cubículos para maestros, una biblioteca, dos aulas magnas y cafetería.
- ¹²⁶ Véase la página *web* del Sistema de Información del Desarrollo Social, <<http://www.sideso.df.gob.mx/index.php?id=94>>, (consultada el 28 de marzo de 2008).
- ¹²⁷ Las escuelas federales incluyen las escuelas de los subsistemas centralizados de la Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) - Direcciones Generales de Bachillerato (DGB), de Educación Tecnológica Agropecuaria (DGETA), de Educación Tecnológica Industrial (DGETI); y de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar (DGE CYTM)- y de los subsistemas descentralizados -Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) y Colegio de Bachilleres del Distrito Federal (Cobach). Véase el Cuadro: Número de escuelas (1), matrícula y docentes (2) de los subsistemas centralizados de la SEMS y descentralizados del Gobierno Federal, por entidad federativa y subsistema. Inicio del ciclo escolar 2006-2007 (turnos matutino, vespertino y discontinuo), Secretaría de Educación Pública. Formato 911 (inicio del ciclo escolar 2006-2007) y Sistema de Gestión Escolar de la Educación Media Superior. Disponible en <<http://www.sistemadeevaluacion.sems.gob.mx/sice/index.php>>.
- ¹²⁸ Planteles Azcapotzalco, Naucalpan, Vallejo, Oriente y Sur. Mayor información en <www.cch.unam.mx>.
- ¹²⁹ Planteles Gabino Barreda, Erasmo Castellanos Quinto, Justo Sierra, Vidal Castañeda y Nájera, José Vasconcelos, Antonio Caso, Ezequiel A. Chávez, Miguel E. Schulz y Pedro de Alba. Mayor información, en <www.dgenp.unam.mx>.
- ¹³⁰ Véase la página *web* del Instituto Politécnico Nacional, <<http://www.ipn.mx/contenido/conocenos/DatosUR.cfm?idur=34>>.
- ¹³¹ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹³² La campaña puede ser consultada en: <<http://derechoshumanosunesco.org.mx>>.
- ¹³³ Información proporcionada por la SEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ¹³⁴ *Idem*.
- ¹³⁵ “El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México es un espacio de integración mixta y colegiado de evaluación, estudio, análisis y propuesta de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, cuenta con la participación de distintos sectores representativos

- de la ciudadanía, la academia y el gobierno; es un mecanismo que fomenta de manera efectiva y directa la rendición de cuentas y la transparencia. El Observatorio busca orientar desde su diseño, procesamiento y difusión, los procesos de evaluación y estudio, en función de las opiniones, necesidades y conocimientos de la ciudadanía; fomentando una participación informada y específica en las tareas del Observatorio”, para mayor información, consultar <<http://www.observatoriociudadanodf.org.mx>>.
- ¹³⁶ Marco Antonio Leyva Piña y Miguel Ángel Castillo Fuentes, “Escuela libre de drogas, ¿será posible?”, *El Cotidiano*, núm. 122, México, UAM Azcapotzalco, pp. 93-103.
- ¹³⁷ Humberto Brocca Andrade *et al.*, *DFensor*, núm. 9, CDHDF, septiembre de 2007, p. 20.
- ¹³⁸ Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, Programa de Prevención de las Adicciones en Jóvenes: Examen Toxicológico. Documento octubre de 2007, México, D.F.
- ¹³⁹ Marco Antonio Leyva Piña y Miguel Ángel Castillo Fuentes, “Escuela libre de drogas, ¿será posible?”, *op. cit.*, pp. 93-103.
- ¹⁴⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁴¹ Véase la parte II: El Distrito Federal y los derechos humanos.
- ¹⁴² Consejo de Especialistas para la Educación. *Los retos de México en el futuro de la educación*, *op. cit.*, pp. 31-32.
- ¹⁴³ *Ibid.*, pp. 31-32.
- ¹⁴⁴ SEDE, Acuerdo Social por la Transformación y la Calidad de la Educación en la Ciudad de México, p. 8.
- ¹⁴⁵ *Idem.*
- ¹⁴⁶ *Idem.*
- ¹⁴⁷ Axel Didriksson, Los derechos educativos y sociales, 29 de octubre de 2007, <www.educacion.df.gob.mx/se/29102007.htm - 20k>.
- ¹⁴⁸ Información de la Dirección General de Quejas y Orientación y de la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF.
- ¹⁴⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de cumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁰ En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁵¹ Greta Papadimitriou y Sinú Romo, *Capacidades y competencias para la resolución no violenta de conflictos. Un modelo educativo de intervención valoral*, McGraw-Hill/CDHDF, México, 2005.
- ¹⁵² Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, p. 1, en <<http://www.bcs.gob.mx/icatem/EDH%20BAJACALIFORNIASUR.pdf>> (consultado el 6 de noviembre de 2007).
- ¹⁵³ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 2.
- ¹⁵⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, artículo 33.
- ¹⁵⁵ Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su 18ª reunión el 19 de noviembre de 1974.
- ¹⁵⁶ Aprobada por el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en su 129ª reunión el 21 de abril de 1988.
- ¹⁵⁷ Declaración de la 44ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación, realizada en Ginebra, Suiza, en octubre de 1994. Ratificada por la Conferencia General de la UNESCO en su 28ª reunión, en París, Francia, en noviembre de 1995.
- ¹⁵⁸ Proclamada y firmada por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura durante la 28ª reunión de la Conferencia General, en París, el 16 de noviembre de 1995.
- ¹⁵⁹ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 3.
- ¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 4.
- ¹⁶¹ *Idem.*
- ¹⁶² *Ibid.*, p. 5. Al momento de cerrar este *Diagnóstico* existen anuncios concretos de la Secretaría de Educación Pública sobre la reanudación de las clases de civismo y ética. Posteriormente se podrá desarrollar este tema.
- ¹⁶³ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM. La doctora Gloria Ramírez realizó algunos estudios sobre medición de la educación cívica en México, véase *La educación ciudadana ante los retos de la democracia global en México*, México, UNESCO, 2005, pp. 39-58.
- ¹⁶⁴ Entre los programas educativos más destacados de la CDHDF, se tiene La Casa del Árbol, Los Carritos de los Derechos y las actividades extramuros en escuelas, parques, explanadas y los más diversos lugares, el Programa Juventud Sin violencia, dirigidos todos a niños, niñas, jóvenes, padres y madres de familia, educadores.
De igual manera, se diseñan programas de formación y capacitación en materia de derechos humanos para servidores públicos de distintas instituciones, promotores comunitarios, personal y colaboradores de las organizaciones de la sociedad civil.
- ¹⁶⁵ *Informe anual, 2004*, CDHDF.
- ¹⁶⁶ Silvia Conde, “Educación en derechos humanos”, *op. cit.*, p. 4.
- ¹⁶⁷ Discurso del presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza en el auditorio Fausto Vega, Delegación Iztapalapa, el 12 de febrero 2007.
- ¹⁶⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁶⁹ José Luis Gutiérrez, *DFensor*, núm. 11, año IV, CDHDF, noviembre de 2006.
- ¹⁷⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ¹⁷¹ Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13 (1999), *op. cit.*, párrafo 6.

Capítulo 14. Derecho al trabajo¹

921. En este capítulo se presenta un análisis de la situación que guarda el derecho al trabajo en el Distrito Federal y, más específicamente, del grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado capitalino en la materia.

922. Después de la presentación de la normatividad internacional y regional en materia del derecho al trabajo, se contextualiza la situación que se vive en la capital. En el tercer apartado se hace una breve síntesis de la normatividad federal y local y una valoración de su adecuación a los estándares internacionales. En el cuarto apartado, se revisan las principales acciones y programas desarrollados por el gobierno capitalino y en el quinto, los recursos para la justiciabilidad de este derecho. Antes de concluir, se consagra un apartado para abordar la situación específica de las y los trabajadores al servicio del gobierno capitalino.

14.1 Normatividad internacional y regional

923. Diversos instrumentos internacionales² y regionales³ de derechos humanos reconocen el derecho al trabajo y reafirman que impone al Estado la obligación de adoptar medidas dirigidas al logro del pleno empleo.

924. El cumplimiento del derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia de las personas y de sus familias y contribuye también a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.⁴

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

925. Es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),⁵ el instrumento que, en su artículo 6°, aborda este derecho más extensamente.⁶ El artículo 6°, párrafo primero proclama el derecho al trabajo en un sentido general, y precisa que: “el derecho a trabajar comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”; el párrafo segundo reconoce que “para lograr la plena efectividad de este derecho”, el Estado habrá de adoptar medidas, entre las que deberán figurar “la orientación y formación técnico-profesional; la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante; y la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana”.

926. El PIDESC desarrolla la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7°, del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial:

- a) una remuneración que proporcione como mínimo a todas y todos los trabajadores:
 - i) un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, deben asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) condiciones de existencia dignas para las y los trabajadores y sus familias;
- b) la seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) igual oportunidad para todas y todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

927. La dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8° del PIDESC, que estipula el derecho a fundar sindicatos y afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

928. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador,⁷ también reconoce el derecho al trabajo en su dimensión general en el artículo 6°. Asimismo, los artículos 7° y 8° consagran, respectivamente, el derecho a contar con condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, y los derechos sindicales.

929. Se especifica que en caso de que fuesen violados los derechos sindicales –reconocidos en el párrafo a) del artículo 8° por una acción imputable directamente a un Estado Parte del Protocolo–, se podrá dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales en el marco del Sistema Interamericano de protección y promoción de los derechos humanos en las Américas, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸

Observación general núm. 18 relativa al derecho al trabajo

931. El 24 de noviembre de 2005, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) adoptó la Observación general núm. 18 relativa al derecho al trabajo, que precisa el contenido normativo del artículo 6° y las obligaciones del Estado y de los actores privados en la materia. Este instrumento internacional precisa que el ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles, supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales:⁹

- a) *Disponibilidad*: el Estado debe contar con servicios especializados que tengan por objeto ayudar y apoyar a las personas para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.
- b) *Accesibilidad*: el mercado del trabajo debe ser de fácil acceso a toda persona que esté bajo la jurisdicción del Estado. La accesibilidad reviste tres dimensiones:

- i) *No discriminación*:¹⁰ el Pacto proscribiera toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), preferencia sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible.
- ii) *Accesibilidad física*: constituye una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo, como se puntualiza en el párrafo 22 de la Observación general núm. 5 sobre las personas con discapacidad.¹¹
- iii) La accesibilidad también comprende el derecho a procurar, recibir y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo, mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional;
- c) *Aceptabilidad y calidad*: la protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho de las y los trabajadores a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

934. Independientemente del sistema económico de cada Estado, éste tiene como obligación velar para que se pueda ejercer progresivamente el derecho al trabajo. El Estado tiene la obligación inmediata de garantizar que este derecho sea ejercido sin discriminación alguna, y de adoptar medidas progresivas, deliberadas y concretas, dirigidas hacia su plena realización. Asimismo, el derecho al trabajo impone tres tipos de obligaciones al Estado mexicano: *respetar, proteger y aplicar*. En la Observación general núm. 18 se detallan de la siguiente forma:¹²

- a) *Respetar*: implica, entre otras cosas, la prohibición del trabajo forzoso y abstenerse de denegar o limitar el acceso igualitario al trabajo digno a todas las personas, especialmente a personas y grupos desfavorecidos y marginados.
- b) *Proteger*: incluye, entre otros, los deberes del Estado de aprobar la legislación, o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y la capacitación y, garantizar que las medidas de privatización no socaven los derechos de las y los trabajadores.
- c) *Aplicar*: implica que el Estado debe adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo, adecuadas para velar por la plena realización del derecho al trabajo. Incluye las obligaciones de *proporcionar, facilitar y promover* este derecho, que se pueden desarrollar de la siguiente manera:
 - El Estado está obligado a *proporcionar* el derecho al trabajo cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan de su control, ejercer ese derecho por los medios de que disponen. El Estado debe adoptar medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y en situación de marginación.
 - La obligación de *facilitar* el derecho al trabajo exige al Estado que adopte medidas positivas para permitir y asistir a las personas para que disfruten de su derecho al trabajo, entre otras cosas, implementar planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo.
 - La obligación de *promover* el derecho al trabajo exige que el Estado emprenda, por ejemplo, programas educativos e informativos para generar conciencia pública sobre el derecho al trabajo.
 - El Comité también hace hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo, así como la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local.

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

932. Los derechos humanos laborales también están consagrados en diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En particular, destacan los convenios:

- núm. 87 y núm. 98 sobre la libertad sindical y contratación colectiva,
- núm. 138 y núm. 182 relativos a la edad mínima de admisión al empleo y la erradicación del trabajo infantil,
- núm. 29 y núm. 105 sobre la eliminación del trabajo forzoso,
- núm. 100 y núm. 111 sobre la no discriminación en el empleo u ocupación,
- núm. 81 sobre la inspección del trabajo,
- núm. 131 sobre la fijación de salarios mínimos y
- núm. 158 sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

933. La OIT pone especial énfasis en que estos convenios y, de manera general los derechos laborales, se aplican a las y los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción, que se desempeñan tanto en el sector formal como informal¹³ de la economía.¹⁴

934. Frente a los desafíos del proceso de globalización y sus efectos sobre el mundo laboral, la OIT lanzó en 1999 la *Agenda Mundial por el Trabajo Decente*, que hoy se comparte en todo el Sistema de Naciones Unidas y que ha recibido el respaldo de los Jefes de Estado y de Gobierno en diversos foros mundiales y continentales. El *trabajo decente* parte de una noción integral que refleja una preocupación por lograr trabajo productivo, justamente remunerado y ejercido en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana.¹⁵

935. En el plano regional, en la Declaración de Mar del Plata en 2005, las y los jefes de Estado de las Américas reiteraron su compromiso para “implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano y poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía. Promoveremos el trabajo decente, es decir: los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social”.¹⁶

Responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos

936. La Observación general núm. 18 considera que:

Las empresas privadas –nacionales y transnacionales– si bien no están obligadas por el Pacto, tienen una función particular que desempeñar en la creación de empleo, las políticas de contratación, la terminación de la relación laboral y el acceso no discriminatorio al trabajo. Deben desarrollar sus actividades sobre la base de legislación, medidas administrativas, códigos de conducta y otras medidas apropiadas que favorezcan el respeto del derecho al trabajo, establecidos de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil. Estas medidas deberían reconocer las normativas laborales elaboradas por la OIT, y orientarse a mejorar la concienciación y responsabilidad de las empresas en la realización del derecho al trabajo.¹⁷

937. En el contexto de la globalización económica, en que algunas empresas se han convertido en actores cada vez más poderosos capaces de operar más allá de las fronteras nacionales y aunado a la disminución de la capacidad de los gobiernos de regular sus actividades, han surgido diversas iniciativas para limitar la posibilidad de abusos cometidos por las empresas en la esfera de los derechos humanos.

938. En este sentido, las Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, representan un paso importante, al brindar un concepto internacional común e integral de las responsabilidades de las empresas en el área de los derechos humanos.¹⁸

939. Redactadas en consulta con sindicatos, empresas y organizaciones no gubernamentales, dicho documento fue aprobado por la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en agosto de 2003. En particular, estas normas se refieren a las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos dentro de su esfera de actividad e influencia, que incluyen las obligaciones de garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; no atentar contra la seguridad de las personas; proteger los derechos de las y los trabajadores, incluyendo el derecho a no ser sometidos a trabajos forzados y la no explotación de las y los niños, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, remuneración adecuada y libertad de asociación; evitar la corrupción y mantener la transparencia; respetar los derechos económicos, sociales y culturales y garantizar el respeto al consumidor, la seguridad pública, y la protección ambiental en sus actividades empresariales y prácticas de comercialización, incluyendo el respeto al principio de precaución. Estas normas también establecen posibles mecanismos de aplicación y garantía.¹⁹

14.2 Contexto en el Distrito Federal

El mercado laboral en el Distrito Federal

940. En 2004, el Distrito Federal ocupaba el primer lugar nacional por su contribución al producto interno bruto (PIB) del país, pues generaba 21.8% de éste, es decir, 1 520 677 101 pesos.²⁰ El promedio anual de crecimiento del PIB para 2005 fue de 0.2%. El PIB per cápita ascendía a 22 212 dólares.²¹

941. De acuerdo con los datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral, ENOET* (datos para el segundo trimestre de 2007), la población en edad laboral (14 años y más) en el Distrito Federal es de 6.8 millones de personas, es decir alrededor de 78% de la población total. La población económicamente activa (PEA) es de 4 165 000 personas (57.7% hombres y 42.3% mujeres); de las cuales 94% está ocupada.²²

942. Alrededor de 246 730 personas viven en situación de desempleo,²³ es decir una tasa de 5.9%, que es más alta que el promedio nacional de 3.39%. El desempleo afecta principalmente a personas que cursaron la secundaria completa (39%) y a las que tienen educación media superior y superior (40%).²⁴ Además, la tasa de subocupación²⁵ es de 7.7%, es decir, 321 000 personas desearían trabajar más.²⁶

943. El sector terciario (que engloba transporte; comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; comunicaciones; correo; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos; gobierno y organismos internacionales) concentra poco más de 80% de la población ocupada. El sector secundario (actividades relacionadas con la industria manufacturera, extractiva, de la electricidad y la construcción) emplea a 19%, contra 0.4% para el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura caza y pesca). Más de 67% de las personas ocupadas son asalariadas. En el ámbito no agropecuario, 73% de las y los trabajadores laboran en micro, pequeñas y medianas empresas.²⁷

944. Con base en la definición aprobada en la decimoquinta conferencia de estadísticas del trabajo de la OIT, celebrada en Ginebra, Suiza en 1993,²⁸ el INEGI define al sector informal como “todas aquellas empresas no constituidas en sociedad que forman parte del sector de los hogares, dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas”;²⁹ y estima que este sector absorbe una proporción cercana a 25% de la PEA en el Distrito Federal.³⁰

945. El sector informal incluye un conjunto de actividades como: vendedores y vendedoras ambulantes de mercancías y de alimentos, artesanos/as, transportistas, prestadores y prestadoras de servicios domésticos de todo tipo y de reparaciones diversas, etc., que funcionan “con bajos niveles de organización, poca división del trabajo y capital, con mano de obra y tecnología poco calificada; los activos fijos pertenecen a los propietarios y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar, no existen garantías formales de contratación y pueden realizar transacciones y contraer pasivos sólo en nombre propio”.³¹

946. Respecto de las y los trabajadores ambulantes, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) estima que concentran alrededor de 600 000 personas, de las cuales 90 000 laboran en el centro histórico. Otra fuente (Alejandra Barrios Richard, líder de la Asociación Legítima Cívica Comercial) habla de 550 000 puestos fijos y semi fijos en toda la capital, y más de 40 000 en el centro.³²

947. Esta caracterización general del mercado laboral capitalino da cuenta de un déficit en la generación de empleo en el sector de la economía formal, el que se traduce en las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. El problema ocupacional también se refleja en la alta proporción de personas que anualmente migran al extranjero en búsqueda de trabajo,³³ en particular a los Estados Unidos (más de medio millón por año en el ámbito nacional).³⁴

Condiciones de trabajo, prestaciones y salario

948. La mayoría de las y los trabajadores en el Distrito Federal se desempeñan en condiciones laborales precarias; del total de la población ocupada, 45% labora entre 35 y 48 horas semanales, 28% más de 48 horas; 54.7% no cuenta con acceso a instituciones de salud por parte de su trabajo o actividad económica, 31% de las y los trabajadores asalariados no goza de las prestaciones laborales de ley (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades)³⁵ y 36% labora sin contrato escrito.³⁶

949. En México, el sistema de seguridad social está constituido por las siguientes instituciones: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); y las aseguradoras de Petróleos Mexicanos (Pemex), de la Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, cuyas personas derechohabientes son las y los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias.³⁷ De manera general, tiene por finalidad “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión”.³⁸

950. Según cifras oficiales, en 2005, solamente 4 675 000 personas en el Distrito Federal eran derechohabientes de alguna institución de seguridad social, es decir, 53.6% de la población capitalina, en particular:³⁹

- 3 034 000 se encuentran aseguradas en el IMSS;
- 1 044 000 en el ISSSTE;
- 108 000 en las aseguradoras de Petróleos Mexicanos, de la Secretaría de la Defensa Nacional o de la Secretaría de Marina.

951. El acceso y los beneficios de la seguridad social están limitados a las y los trabajadores –y sus familias– que laboran en el sector formal de la economía. Casi la mitad de la población capitalina (46.4%) se encuentra privada de su derecho a la seguridad social, principalmente trabajadores y trabajadoras independientes y agrícolas, asalariados y asalariadas de microempresas y sus familiares. Entre estos trabajadores independientes, hay una proporción significativa de empleados sin contrato escrito y sin prestaciones. Asimismo, las mujeres que trabajan de planta o por día en trabajo doméstico no cuentan con seguridad social, horario fijo ni seguridad laboral.⁴⁰

952. Esta situación tiene repercusión tanto en la cobertura del sistema de salud y la satisfacción del derecho,⁴¹ como en la realización del derecho de las personas adultas mayores a contar con los beneficios de una pensión o seguro de vejez.⁴² En este sentido cabe señalar que sólo 30% de las personas adultas mayores en el Distrito Federal cuentan con una pensión⁴³ y que, en muchos casos, ésta es absolutamente insuficiente.

953. En el Distrito Federal, según cifras de la *ENOE* de 2007, 3% de las personas ocupadas no reciben ingresos, 50% ganan menos de tres salarios mínimos,⁴⁴ cerca de 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos.⁴⁵ considera que en 2006 con un salario mínimo apenas se podía adquirir 16% de la Canasta Obrera Indispensable (COI),⁴⁶ el salario que percibe la gran mayoría de las y los trabajadores mexicanos no alcanza para adquirir lo necesario para vivir dignamente, pues, para obtener la COI se requiere de un salario superior a cinco salarios mínimos; y menos de 18% de la población ocupada en el Distrito Federal está en esta situación. Así, la gran mayoría de las y los trabajadores que se ocupan en el Distrito Federal no tienen garantizado su derecho a una remuneración justa que les permita acceder a condiciones de existencia dignas para sí y sus familias.

954. Desde 1977 se observa un proceso de deterioro del poder adquisitivo en el ámbito nacional. En 2006, el salario mínimo en México se encontraba 28% abajo de su nivel más bajo en los años cincuenta. Entre finales de 1987 y principios de 2006 el precio de la COI se incrementó (de manera

acumulada) en 1435.3% mientras el salario mínimo sólo lo ha hecho en 308.7%, lo que arroja una pérdida acumulada del poder adquisitivo del salario de 73.4 por ciento.⁴⁷

955. En este sentido, en 1999, el Comité DESC de las Naciones Unidas llamó la atención del Estado mexicano, en particular de la Comisión Nacional de Salario Mínimo, por no haber ajustado a la alza el salario mínimo. Afirmaba que “en estos momentos, es preciso ganar alrededor de cinco veces el salario mínimo para adquirir la canasta básica constitucional, en violación del inciso ii) del párrafo a) del artículo 7° del Pacto, y según se refleja en la legislación nacional (artículo 123.VI de la Constitución)”.⁴⁸ Esta recomendación fue reiterada en 2003 en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.⁴⁹

956. En materia de contratación colectiva, derecho consagrado en la normatividad internacional, los especialistas coinciden en señalar que en México, nueve de cada 10 contratos colectivos son una simulación.⁵⁰ Éstos, mejor conocidos como “contratos de protección”, son convenios laborales revisados, modificados y negociados al margen de las y los trabajadores, a raíz de una relación de cooptación entre patrones y líderes sindicales. Enrique de la Garza afirma que: “Los contratos de protección son un gran negocio para los líderes sindicales pues cobran un porcentaje de la nómina (de 10 a 25%) a cambio de mantener “paz laboral” en la empresa. Es una extorsión permitida por las autoridades que beneficia a los empresarios porque así se ahorran problemas y conflictos laborales y sindicales”.⁵¹

Mujeres y derecho al trabajo

957. La brecha de equidad laboral de género en el Distrito Federal se puede identificar a partir de los diferenciales entre hombres y mujeres en cuanto a sus tasas de participación⁵² en el mercado de trabajo (de 76.2% y 47.5%, respectivamente) y la tasa de ocupación parcial y desocupación⁵³ (9.4% y 14.2%, respectivamente). Asimismo, 57% de las mujeres ocupadas ganan menos de tres salarios mínimos, 15% entre tres y cinco salarios mínimos y sólo 14% más de cinco salarios mínimos (46%, 20% y 21% para los hombres, respectivamente). Casi 5% de las mujeres que trabajan lo hacen sin recibir remuneración (contra 2% de los hombres), 22% de las mujeres ocupadas trabajan en el subsector informal y 12.5% como empleadas domésticas remuneradas.⁵⁴

958. Otra fuente de información reporta que de las mujeres que han entrado al mercado laboral en el Distrito Federal “19.5% son comerciantes, 15.5% artesanas y obreras, 13.3% oficinistas, 11.8% trabajadoras del hogar, 8.4% laboran como empleadas en servicios y el 31.5% restante en otras actividades”.⁵⁵

959. El Informe sobre la *Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Federal*⁵⁶ de la Comisión de Derechos Humanos (CDHDF) establece que las mujeres han tenido que llevar al mismo tiempo su vida familiar y su proyecto laboral, sin contar, muchas veces, con apoyos institucionales y laborales necesarios para combinar de manera armónica ambos espacios o compartir con los hombres esas responsabilidades.⁵⁷ Sobre este aspecto destaca la falta de información y, como consecuencia, la necesidad de contar con estudios a profundidad sobre uso de tiempo para determinar el tipo de políticas necesarias que fomenten en la equidad en el trabajo entre hombres y mujeres: por ejemplo,

si se necesitan guarderías para las y los hijos de jefas de hogar, si se necesitan horarios flexibles para que las mujeres puedan cumplir con sus responsabilidades de cuidado de familiares (hijos, personas adultas mayores). A la vez, cabe subrayar que no debe darse por hecho que las mujeres han de asumir las responsabilidades familiares, prejuicio tradicional que se acentúa ahora con la tendencia a la privatización de los servicios de cuidado de las políticas neoliberales en el mundo y en México.

Acceso diferenciado al derecho al trabajo

960. En la Parte VI de este *Diagnóstico* se aborda el cumplimiento del derecho al trabajo por grupos de población específicos. En particular se analizan cuestiones relativas al trabajo infantil, a las condiciones de trabajo de las empleadas del hogar, de las personas adultas mayores, así como los obstáculos que enfrentan las personas migrantes para acceder a un empleo.

961. Las situaciones precarias en las que las niñas, niños y jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, las personas migrantes, personas en situación de calle, víctimas de trata y la población lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero y transexual (LGBTTT), se insertan en el mercado laboral, representan desafíos para las políticas públicas en materia de empleo; los cuales se detallan y analizan en cada capítulo específico.⁵⁸

14.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco jurídico federal

962. El marco normativo existente en México en materia laboral, sindical y de seguridad social tiene su fuente en los artículos 5° y 123 constitucionales, el primero relativo al reconocimiento de la libertad del trabajo, el segundo como norma fundamental de los derechos sociales de las y los trabajadores. Del artículo 123 constitucional derivan la Ley Federal del Trabajo (ley reglamentaria del apartado A) y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (reglamentaria del apartado B), así como la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

963. El artículo 123 constitucional establece que:

- La duración de la jornada máxima será de ocho horas, y de siete horas en caso de trabajo nocturno;
- Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos;
- Por cada seis días de trabajo se descansará uno;
- Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas;
- Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores y trabajadoras, capacitación o adiestramiento para el trabajo;
- Las y los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades

profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; y deberán pagar la indemnización correspondiente. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que la o el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

964. En materia de libertad sindical, tanto la Constitución Política como la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, contienen una serie de disposiciones que limitan el ejercicio de los derechos laborales de las y los trabajadores, en particular en materia de libertad sindical, imponiendo condiciones y procedimientos que anulan, en los hechos, la posibilidad de constituir un sindicato independiente o cancelan arbitrariamente su registro.⁵⁹ La obtención del registro sindical –instrumento del que depende la personalidad jurídica de los sindicatos, federaciones y confederaciones sindicales–, así como el reconocimiento legal de las y los directivos de las mismas organizaciones sindicales, depende de la autorización previa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en los casos de competencia federal, y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los de competencia local; lo que contraviene lo dispuesto en el Convenio núm. 87 sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo.⁶⁰

965. La sindicalización única que se establece en la legislación mexicana para las y los trabajadores al servicio del Estado también es contraria al Convenio núm. 87⁶¹ que establece el derecho a la pluralidad sindical.

966. En este sentido, el Comité DESC de Naciones Unidas ha expresado su preocupación “por las rigurosas restricciones contenidas en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, respecto del derecho a constituir sindicatos y adherirse a éstos, como los monopolios sindicales, las cláusulas de exclusión, los requisitos de edad mínima y de otra clase para tener la calidad de miembro, así como las disposiciones sobre la inhabilitación de sindicatos del sector público. Le preocupan asimismo las restricciones impuestas al derecho de los sindicatos de establecer confederaciones o federaciones nacionales, así como al derecho de huelga”.⁶²

967. Cabe notar que el Gobierno Federal mantiene una reserva al artículo 8° del PIDESC referido a la libertad sindical, en los siguientes términos: “al adherirse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8° del aludido Pacto se aplicará en la República mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias”.⁶³

968. Tampoco han ratificado los convenios: núm. 98 (relativo al derecho a la contratación colectiva), núm. 138 (sobre la edad mínima de admisión al empleo) y núm. 158 (sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador), todos de la OIT. Lo anterior ha sido objeto de reiteradas observaciones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en materia de Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como del Comité DESC.⁶⁴

969. En los últimos años se han modificado las leyes federales en materia de seguridad social, dando pie a la sustitución del modelo de gestión pública por un sistema de seguridad social por capitalización individualizada. Estas modificaciones legales autorizaron la participación de la iniciativa privada en el manejo y administración de recursos pensionarios, e incrementaron los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a la pensión, entre otras cosas. Lo anterior ha provocado

demandas de amparo por parte de trabajadoras y trabajadores, además de protestas en todo el país.⁶⁵ Sobre este punto, en 1999, el Comité DESC hizo un llamado de atención al Gobierno mexicano en este sentido: “al Comité le preocupa la privatización del régimen de seguridad social, que podría privar de ciertas prestaciones a quien no pueda hacer aportaciones a una cuenta particular de pensión, como los desempleados, los subempleados, los obreros de más escasos ingresos y quien trabaja en el sector no estructurado”.⁶⁶

970. En las observaciones generales de 2006, el Comité recomendó al Estado mexicano evaluar “con detenimiento las modificaciones propuestas del sistema de jubilación vigente mediante la Ley relativa al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como las modificaciones futuras de otros sistemas de seguridad social, para cerciorarse de que dichas modificaciones no traigan consigo una inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado”.⁶⁷

971. También existen en el Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo, con el propósito de expedir una nueva legislación que flexibilice las relaciones laborales, y en particular, para que desaparezca la contratación por tiempo indeterminado. Estas reformas son iniciativas regresivas en materia de libertad sindical y derechos laborales que “obedecen más a las presiones del sector empresarial y de organismos internacionales rectores de economía en el área, que a necesidades de generar mejores derechos para los trabajadores”.⁶⁸ La flexibilización de las relaciones laborales ya es una práctica común. Pues desde la década de los ochenta, en México se han difundido prácticas tendientes a flexibilizar las normas de contratación y despido, flexibilizar las jornadas de trabajo, reducir los costos salariales y permitir un mayor margen de decisión a las empresas para la asignación de los recursos humanos, hechos que estas reformas a la Ley Federal del Trabajo vendrían a formalizar.

972. Por otro lado, la Constitución en su artículo 102 apartado B, establece que los organismos públicos de derechos humanos (tanto nacional como estatales) no pueden conocer de violaciones de derechos humanos en materia laboral, lo que contribuye a desconocer que estos son derechos humanos.⁶⁹ Más adelante en este mismo capítulo se precisa el ámbito de competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la materia. Si bien su mandato es limitado, esta Comisión puede intervenir centrando su investigación exclusivamente en el incumplimiento por parte de la autoridad, al momento en que la autoridad, con su omisión o negativa, vulnera en agravio de las y los trabajadores diversos derechos.⁷⁰ En este sentido, el Comité DESC recomendó al Estado mexicano que “extienda la competencia de las comisiones de derechos humanos, nacional y de los estados, a las presuntas violaciones de los derechos laborales”.⁷¹

Marco jurídico del Distrito Federal

973. El Distrito Federal no tiene facultades legislativas en materia laboral, ya que es exclusividad de la Federación. Sin embargo las autoridades capitalinas tienen la obligación de respetar, proteger y aplicar (proporcionar, facilitar y promover) el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales y sindicales, así como de legislar en temas relacionados con la materia laboral.

974. En este sentido, el 20 de enero de 2006 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal; el 4 de diciembre su Reglamento, y el 8 de febrero de 2007 se constituyó el Consejo Consultivo de Fomento Cooperativo del Distrito Federal. En el marco de esta Ley, se ejecuta el Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo.

975. Por su parte, la Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal publicada el 26 de diciembre de 1996, tiene como objeto promover y fomentar las actividades económicas, así como conservar y aumentar el empleo en el marco de un desarrollo sostenido y equilibrado del Distrito Federal.

976. También se cuenta con el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal, que define a éstos “como aquellas personas físicas que prestan a otra persona física o moral, un servicio personal en forma casual u ocasional, mediante una remuneración, sin que exista entre el trabajador y quien requiera de sus servicios, la relación obrero patronal que regula la Ley Federal de Trabajo”.⁷² Esta norma regula todos los aspectos inherentes a estas actividades y oficios (características y requisitos para obtención de licencias, condiciones para el desempeño, organización, solución de conflictos y sanciones en contra de aquellas personas no asalariadas que violen disposiciones de orden público, entre otros).⁷³

14.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Competencias de las instituciones públicas en el Distrito Federal

977. Mediante un decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 6 de febrero de 2007, el Gobierno del Distrito Federal creó la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo a la que corresponde el despacho de las materias relativas al trabajo, previsión social y protección al empleo. Antes de esta fecha, la materia laboral estaba a cargo de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social que dependía de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.

978. Entre otras, la actual Secretaría cuenta con las atribuciones de:

- promover y consolidar acciones que generen ocupación productiva;
- formular, fomentar, coordinar y ejecutar políticas y programas en materia laboral en el Distrito Federal, tendientes a la protección y mejoramiento de las condiciones laborales de las y los trabajadores;
- vigilar la observancia y aplicación de la Ley Federal del Trabajo, sus reglamentos y las disposiciones de ellos derivadas;
- apoyar y fomentar relaciones con asociaciones obrero patronales del Distrito Federal, procurando la conciliación de sus intereses;
- proponer a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal estrategias para el mejoramiento de la administración e impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, para coadyuvar a su aplicación eficiente.⁷⁴

979. Por su parte, a la Secretaría de Desarrollo Económico corresponde el despacho de las materias relativas al desarrollo y regulación de las actividades económicas en los sectores industrial, comercial y de servicios. Tiene la responsabilidad de establecer las políticas y programas generales en materia de desarrollo, promoción y fomento económico, así como formular, conducir, coordinar y evaluar los programas sectoriales y delegacionales correspondientes.⁷⁵

Principales políticas y programas gubernamentales

980. Para combatir la compleja problemática laboral, la política que el Gobierno del Distrito Federal está desarrollando, por conducto de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE), se orienta hacia “la revalorización del trabajo y los derechos que nacen de él, la dignificación y profesionalización del servicio público de procuración e impartición de justicia en el ámbito administrativo laboral y el exacto cumplimiento de los derechos humanos laborales, en el marco de una política laboral integral que reactiva el crecimiento y desarrollo económico y el fomento del empleo digno y socialmente útil, con proyectos de inversión pública, privada y social, especialmente con el fomento cooperativo”.⁷⁶

981. La Dirección General de Empleo, Capacitación y Fomento Cooperativo de la STYFE tiene como objetivo principal contribuir a subsanar las condiciones de desempleo y subempleo, mediante la coordinación de acciones que realizan las 16 unidades delegacionales del Servicio de Empleo (UDSE) y los Centros de integración de atención a jóvenes desempleados (Comunas), para la vinculación de las y los solicitantes de trabajo con la oferta de puestos vacantes existentes en la economía formal, así como la operación de programas de capacitación a las y los buscadores de empleo que requieran calificar su mano de obra para su inserción en el aparato productivo o su autoempleo.⁷⁷

982. El Gobierno del Distrito Federal reporta que los programas y servicios de vinculación laboral de la STYFE mostraron un acumulado de 102 113 solicitantes, colocados en algún puesto de trabajo durante el periodo 2001-2006. Las acciones de capacitación acumularon 54 362 egresados del 2001 hasta el 30 de junio de 2006. Asimismo, considera que “los programas y servicios a la población desempleada y subempleada contribuyen de manera directa al abatimiento del desempleo, aunque su cobertura es aún limitada”.⁷⁸ Cabe recordar que a principios de 2007, el desempleo, subempleo y el sector informal concentraban a más de un millón y medio de personas.⁷⁹

983. Por otro lado, a través del Programa Especial de Empleo y Fomento Cooperativo en el Distrito Federal, se pretende privilegiar la promoción del empleo digno a través de micro y pequeñas empresas de carácter social. Los objetivos son: crear fuentes de trabajo; propiciar la constitución y desarrollo de una red de micro y pequeñas empresas de carácter social bajo el esquema de régimen cooperativo; desarrollar el sector y movimiento cooperativo de la ciudad; brindar apoyo integral y permanente a las personas sin trabajo y en condiciones de pobreza, para que constituyan fuentes de empleo de carácter social, sustentables y eficientes. Actualmente, se están elaborando las bases y mecanismos de medición de los resultados de la aplicación del Programa,⁸⁰ que deberían presentar datos desagregados por sexo y edad.⁸¹

984. Partiendo del hecho de que las micro y pequeñas empresas representan 90% de los establecimientos en el Distrito Federal y generan 65% de los empleos, la Secretaría de Desarrollo Económico

(desde el sexenio pasado) ha diseñado e instrumentado diversos mecanismos de apoyo para la protección al empleo y la micro y pequeña empresa. Asimismo, se creó en mayo de 2002 el Fondo para el Desarrollo Social de la ciudad de México (Fondeso) con el objetivo de facilitar el acceso al crédito para la población capitalina en situación de marginación moderada y extrema, así como fomentar la creación, crecimiento y consolidación de micro y pequeñas empresas. Se estima que el número de personas beneficiadas por los programas de créditos ya son 494 907 (tomando en cuenta que se registran de cuatro a cinco dependientes económicos por cada jefe o jefa de familia apoyada).⁸² No obstante, se observa una falta de difusión de estos programas así como de coordinación en el otorgamiento de microcréditos entre las autoridades federal y local, lo que lleva a que exista la posibilidad de que un particular acceda a varios microcréditos y otros a ninguno.⁸³

985. Desde la Dirección General de Trabajo y Previsión Social se vigilan los centros de trabajo existentes en el territorio del Distrito Federal que sean de competencia local, y en su caso, se instaura el procedimiento administrativo sancionador por violaciones a las disposiciones en materia de trabajo. Esta labor se efectúa a través de su área de inspección laboral, que coadyuva con las autoridades federales mediante la aplicación de servicios preventivos de seguridad e higiene en el trabajo y, junto con la Subdirección para la Previsión y la Seguridad Social, realiza acciones institucionales de naturaleza preventiva en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

986. Asimismo, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social es la encargada de llevar a la práctica las órdenes, previsiones y actividades contenidas en el Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal cuyo objeto es proteger las actividades de las y los trabajadores no asalariados que ejercen sus labores en el Distrito Federal, en particular al emitirles su licencia o credencial correspondiente para que puedan desempeñar sus actividades en la vía pública.⁸⁴

987. No obstante esta Dirección carece de sistemas eficaces que le permitan supervisar efectivamente todos los centros laborales y sancionar a las y los empleadores que violan las normas laborales e incumplen con el pago de salarios o utilidades, o con la inscripción a los sistemas de seguridad social de sus empleadas y empleados. Tampoco intervienen cuando las empresas cierran intempestivamente, aunque éstas lo hagan faltando a sus compromisos laborales. Como ejemplo, se puede mencionar al caso de la empresa sueca Yale Security México, que cerró su planta en el Distrito Federal y trasladó su maquinaria y producción al estado de Jalisco, donde tiene instalada otra planta, a raíz de que sus trabajadores pidieron, a mediados de año 2006, un cambio de sindicato.⁸⁵

988. La Ley Federal del Trabajo prevé la tutela y protección al trabajo de personas entre los 14 y 16 años. En este sentido, a través del Programa Especial de Atención a Menores Trabajadores, la Dirección General de Trabajo y Previsión Social lleva a cabo actividades de difusión y promoción de los derechos de las niñas y los niños, así como de apoyo y protección de sus derechos en el ámbito del trabajo para prevenir abusos por parte de supervisores o personas adultas. El Programa se sustenta en lo establecido en la Ley Federal del Trabajo y en el Convenio de Menores Empacadores firmado por el Gobierno de México y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentos en 1999, a partir del cual se protege a las y los menores a través de una vigilancia permanente sobre sus derechos humanos, en particular sus derechos humanos laborales. La valoración de la propia STYFE es que el programa es insuficiente en relación con el universo de niños y niñas que tienen que trabajar por carencia de recursos económicos.⁸⁶

989. La STYFE también desarrolla el Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, con fundamento en lo establecido en la Ley Federal del Trabajo en relación con la protección de las mujeres trabajadoras. Se enfoca en realizar acciones que incidan en la eliminación de la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras. Esta tarea la realiza mediante la difusión de los derechos laborales de las mujeres, la capacitación de mujeres trabajadoras en el ejercicio y defensa de sus derechos y la vinculación interinstitucional y con sectores empresariales y grupos organizados de la sociedad civil.⁸⁷ Asimismo, se brinda atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación, hostigamiento sexual, violación, despido por embarazo y actos de violencia en el ámbito laboral por su condición de mujeres.⁸⁸ La Secretaría constata la gravedad en el incumplimiento de los derechos humanos laborales de las mujeres y la insuficiencia de cobertura del Programa, pues se estima que sólo abarca 0.2% del universo de mujeres que se desempeñan en un trabajo formal.⁸⁹

990. Cabe señalar la insuficiencia de las campañas de información. No basta con que la STYFE reconozca la gravedad de la situación, es necesario modificar la normatividad para denunciar acoso y hacerla más accesible, así como promover la existencia de instancias de mediación, obligatorias en las, empresas medianas y grandes cuando menos, así como la promoción de programas para prevenir el acoso sexual en el trabajo.⁹⁰

Seguro de desempleo

991. A finales de 2007, por iniciativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal, se promovió la creación del seguro de desempleo, que consiste en la constitución de un fondo para cubrir una pensión a quienes hayan perdido su empleo hasta diciembre de 2007, con un apoyo económico directo de 1 500 pesos mensuales durante un semestre, así como brindar capacitación para mejorar habilidades, construir proyectos productivos de carácter social y participar en los programas de búsqueda de empleo, a través de ferias y otros mecanismos establecidos por la Dirección General de Empleo y Fomento Cooperativo. El universo potencial de beneficiarios directos de esta medida está entre 30 000 y 70 000 personas y más de un cuarto de millón de beneficiarios indirectos.⁹¹ El Gobierno del Distrito Federal espera que la Asamblea Legislativa establezca por ley la universalidad del Seguro de Desempleo.⁹²

992. El gobierno inscribe la propuesta del Seguro de Desempleo como “una respuesta a la petición y exigencia de brindar seguridad y un nivel adecuado de vida a las y los trabajadores con base en la petición realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el estatuto marcado en la Organización Internacional del Trabajo, y el artículo 3° de la Ley de Trabajo”.⁹³

993. El 3 de octubre de 2007, el Gobierno del Distrito Federal abrió la convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal. Por lo pronto, este programa sólo atenderá a las personas que hayan “laborado previamente a la pérdida del empleo, para una persona moral o física, con domicilio fiscal en la ciudad de México, al menos durante seis meses” y hayan cotizado en alguna institución de seguridad social.⁹⁴ Lo anterior impide que las y los trabajadores que hayan laborado en el sector informal de la economía puedan acceder a este programa, por no poder demostrar la existencia de una relación laboral previa, ni estar inscritos en el seguro social. Por lo tanto, esta iniciativa condiciona el acceso a la seguridad social, en este caso, al seguro de desempleo, a la condición del empleo formal y no ataca el problema central que es la informalidad y sobre todo la generación de empleos estables y decentes.

994. En la página de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, se presenta un listado de los beneficiarios aprobados en el Programa del Seguro de Desempleo; a finales de enero de 2008 eran 2 959 personas.⁹⁵ Aparte de este listado y de la convocatoria, dicha página no cuenta con más información, en particular no se menciona si se han creado proyectos productivos de carácter social ni si las y los beneficiarios han participado en programas de búsqueda de empleo.

Disponibilidad de información

995. La falta de bancos de información (incluyendo la estadística) veraz, oportuna y accesible al público sobre temas relacionados con la problemática laboral, económica, comercial e industrial, desagregados por sexo, edad, etc., constituye un obstáculo en la realización del derecho al acceso a la información en materia laboral.

996. Es importante señalar la falta de información a la población sobre sus derechos laborales y sobre las instancias de justicia laboral, lo cual conlleva que muchas y muchos trabajadores no acudan a estos órganos en caso de que su empleador o empleadora incurra en una violación a sus derechos.

Información de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal

997. El 1° de junio de 2000, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal (PDTDF). A partir de esta fecha se definen la organización, facultades y funcionamiento de la misma y se establece como una instancia dependiente de la Subsecretaría de Trabajo y Previsión Social de la Secretaría de Gobierno, ahora Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo.

998. La Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal tiene como propósitos fundamentales:

- Brindar asesoría y orientación jurídica en materia laboral a las y los trabajadores que solicitan su intervención en vía conciliatoria, procesal laboral, amparo y en cualquier otro aspecto dentro de sus atribuciones y facultades;
- Propiciar la conciliación entre la parte patronal y las y los trabajadores, en un marco justo y equitativo para ambas partes, evitando en la medida de lo posible, la generación de demandas laborales;
- Proporcionar representación legal, a través de las y los procuradores auxiliares adscritos a la PDTDF, a los trabajadores y trabajadoras que sean víctimas de una problemática especial, y litigar los asuntos ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje;
- Gestionar el pago justo de utilidades;
- Interponer los recursos que procedan para subsanar las omisiones, obtener reparación de los daños y el cabal cumplimiento de la ley en aquellos casos de falta o retención de pago de los salarios e indemnizaciones por despidos injustificados.⁹⁶

999. A través del Programa de Atención a la Mujer, promovido por la Subprocuraduría de Atención a Mujeres, brinda atención integral a las mujeres que tengan problemas en sus centros de trabajo derivados de su relación laboral, y da atención puntual a casos de discriminación, hostigamiento sexual, despido por embarazo, violación y violencia laboral, o sobre cualquier otra situación que involucre una problemática de género. En el lapso de enero a agosto de 2007 la Subprocuraduría atendió a 1 272 mujeres que acudieron por discriminación laboral, en particular se reportan casos de hostigamiento sexual, despido por embarazo, violencia laboral y violencia sexual.⁹⁷ Al respecto sería importante contar con información del seguimiento de estos casos para saber qué acciones se tomaron y su efectividad.

1000. Asimismo, a través del Programa de Menores Trabajadores, a cargo de la Jefatura de Unidad Departamental de Menores Trabajadores, se brinda atención a este grupo que tengan problemas en sus centros de trabajo, derivados de su relación laboral. Entre éstos se pueden señalar las jornadas excesivas de trabajo (más de seis horas), los salarios menores a los establecidos por la Ley y el despido injustificado, entre otros.⁹⁸

1001. Durante 2007 la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal ha realizado, dentro de las acciones institucionales que integran su programa de trabajo las siguiente actividades:⁹⁹

- 12 455 personas atendidas con asesoría personalizada,
- 108 laudos a favor de las y los trabajadores,
- 28.6 millones de pesos recuperados.

1002. No obstante, la Procuraduría no brindó mayor información al respecto, en particular faltaría conocer una evaluación de los resultados de estas asesorías, de las sanciones a los empleadores, etcétera.

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁰⁰

1003. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 102 apartado B, establece que los organismos públicos de derechos humanos (tanto nacional como estatales) no pueden conocer de violaciones de derechos humanos en materia laboral. En este sentido, los artículos 18, fracción III, y 19, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establecen que este organismo no tiene competencia para conocer de conflictos de carácter laboral y de sentencias o laudos definitivos, éstos últimos por equipararse a una resolución de carácter jurisdiccional.

1004. Sin embargo, al momento en que la autoridad con su omisión o negativa vulnera en agravio de las y los trabajadores diversos derechos, la Comisión puede intervenir, centrando su investigación exclusivamente en el incumplimiento por parte de la autoridad.

1005. En el periodo de enero a diciembre de 2007, la CDHDF brindó 659 servicios de orientación a personas que acudieron solicitando apoyo para resolver algún conflicto laboral. La CDHDF las canalizó mediante oficio, principalmente, a las instancias siguientes: 522 personas a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, 59 a la Procuraduría General para la Defensa de los

Trabajadores del Estado y 46 a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. En este mismo periodo, la CDHDF recibió 117 quejas¹⁰¹ por presuntas violaciones al derecho al trabajo. Dentro de estas quejas, en 49 casos se mencionan¹⁰² como autoridades probables responsables a las distintas jefaturas delegacionales.

1006. La CDHDF ha emitido tres recomendaciones relacionadas con la defensa y protección del derecho al trabajo. La Recomendación 17/06 se emitió por el incumplimiento por parte de las autoridades de fallos firmes emitidos por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En esta recomendación, se concluyó que los agraviados fueron afectados en su derecho a una adecuada protección judicial, en su modalidad del derecho a que se garantice el cumplimiento de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso. Esta violación conlleva la afectación al derecho de toda persona a que las resoluciones judiciales sean acatadas, así como que los derechos reconocidos en la resolución se hagan efectivos.

1007. La Comisión también emitió la Recomendación 5/2001 por la destitución de un elemento de la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, y la Recomendación 04/2006 por actos de la Delegación Gustavo A. Madero por violación al derecho al trabajo y retiro indebido del peticionario de su lugar de trabajo en vía pública. En este último caso se solicitó la reparación del daño: *a)* indemnización de dos mil pesos mensuales hasta la reubicación del peticionario, *b)* devolución de bienes, *c)* cumplimiento de un convenio firmado por el peticionario. La recomendación fue aceptada y se encuentra sujeta a seguimiento. En relación con la indemnización (punto *a)*, en noviembre de 2005, el peticionario recibió un cheque por 13 500 pesos. Respecto del punto *b)*, se realizaron las gestiones necesarias para la devolución de los bienes del peticionario, sin embargo, en un primer momento el peticionario no la aceptó; en la actualidad, el problema está en que la autoridad argumenta que no hubo desalojo y por lo tanto no hay inventario de bienes y no tienen un sustento sobre el cual devolverle sus pertenencias). La autoridad entregó al peticionario un documento en el que le reconoce su derecho a un espacio en la plaza comercial y dicho espacio ya le fue entregado.

14.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho al trabajo

1008. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 fracción XX, instituyó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos públicos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo. A la fecha, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal se conforma de 2 secretarías generales, 17 juntas especiales y 6 secretarías auxiliares para atender los conflictos individuales y colectivos que se suscitan entre las y los trabajadores y patrones de esta ciudad.¹⁰³

1009. El 18 de abril de 2000 se expidió por el pleno de la Junta el Reglamento interior de esta institución, que determina la naturaleza jurídica del tribunal como un organismo autónomo e independiente, cuya finalidad es el conocimiento, tramitación y resolución de los conflictos que se susciten entre las y los trabajadores y patrones, sólo entre estos o sólo entre aquéllos y derivados de las relaciones de trabajo de jurisdicción local en el Distrito Federal.¹⁰⁴

1010. El nombramiento del presidente o la presidenta titular de la Junta lo hace el/la presidente/a de la República, mientras que los nombramientos de los/las presidentes/as de las juntas especiales, el jefe/a de Gobierno del Distrito Federal, cada seis años, con posibilidad de confirmarse una o más veces.¹⁰⁵

1011. Cabe señalar la ausencia de una base de datos que permita sistematizar y transparentar la información relativa a los conflictos individuales y colectivos que conoce la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, que incluya para cada juicio, los tiempos de procedimiento, la parte ganadora, los avances en términos de cumplimiento del laudo, etc., lo cual dificulta hacer un análisis detallado del quehacer de la Junta.

1012. La Junta reporta que las demandas recibidas de asuntos individuales y colectivos en los últimos seis años (2000-2006) son 153 960 y que han ido en aumento: de 25 662 nuevos asuntos durante el año 2000, pasó a 28 926 en 2006; mientras los juicios terminados se incrementaron de 25 684 a 27 098 en este mismo periodo.¹⁰⁶

1013. La Junta identifica que la gran demanda de servicios y el insuficiente personal impiden en ocasiones que se cumplan los términos referidos en la Ley Federal del Trabajo en relación con los procedimientos; por lo que resalta la necesidad de mayor infraestructura y personal, particularmente en juntas especiales adicionales para hacer frente a esta demanda creciente.¹⁰⁷ Estas cuestiones impiden que se administre justicia de manera pronta y expedita. Un ejemplo de ello es el juicio de titularidad de la contratación colectiva en la gasolinera Nivel Superior de Servicios, que se presentó el 9 de enero de 2003 y que, a más de 5, años continúa estancado, sin que pueda efectuarse la prueba de recuento.¹⁰⁸

1014. La Junta identifica que las principales causas por la cuales se omite el cumplimiento de los laudos son:¹⁰⁹

- La falta de impulso procesal de la parte actora (trabajador o trabajadora) quien, conforme a la Ley Federal del Trabajo, es quien tiene la potestad de solicitar la ejecución de la resolución;
- la falta de liquidez en las empresas o fuentes de trabajo, ya que por lo regular los juicios que, se ventilan ante esta Junta son en contra de pequeñas y medianas empresas, y
- el cambio de razón social o desaparición de empresas (patrón).

1015. También es importante mencionar la relación de desigualdad que existe entre el patrón y el trabajador: el patrón puede prescindir del trabajador y contratar a otra persona, mientras el empleado no puede prescindir de su trabajo ya que depende de su salario, por lo que suele aceptar conciliaciones desventajosas que implican el pago parcial de la cantidad a la que por ley tiene derecho.

1016. En materia de lucha contra la corrupción, a través de la Contraloría de la Junta Local, se implementó el Programa de Abatimiento a la Corrupción y Transparencia a la Gestión 2004-2006 con la finalidad de prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad; impulsar la mejora en la calidad de los servicios que presta; controlar y detectar prácticas de corrupción; sancionar las prácticas de corrupción e impunidad; transparentar su gestión y lograr la participación ciudadana. Se reporta

que “en breve se presentará, por parte de la Contraloría de esta Junta, este mismo programa para el periodo, 2007-2012”.¹¹⁰ La Junta no brindó información sobre del impacto de este programa.

1017. En la mesa sobre derecho al trabajo del seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa” organizado en el marco de la elaboración del presente *Diagnóstico*,¹¹¹ las y los participantes coincidieron en reconocer la persistencia de prácticas de “coyotaje” en las instalaciones de las juntas, con la complicidad de los vigilantes, los “coyotes” causan perjuicios a las y los trabajadores que acuden a informarse de las funciones de la misma Junta o a solicitar asesoría de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, pues los canalizan a supuestos abogados de dudosa reputación y calidad, a cambio de dinero.

1018. En el aspecto colectivo, no existe certeza de que los contratos colectivos de trabajo que se depositan ante la Junta cuenten con el consentimiento de las y los trabajadores del centro laboral, pues gran parte de ellos se firma antes de que inicie operaciones, sin tener trabajador alguno.¹¹²

14.6 Las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal

1019. Los fundamentos constitucionales respecto del régimen laboral de las y los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios están plasmados respectivamente en la fracción VI del artículo 116 y último párrafo del 115; sin que ello opere para el Distrito Federal, ya que su estatus es de carácter excepcional conforme al artículo 122 constitucional; regulándose las relaciones laborales con sus trabajadores/as en términos del apartado B, del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

1020. El Gobierno del Distrito Federal emplea un total de 168 383 personas, de las cuales 9 123 son personal de “estructura” (5 897 en el sector central y 3 226 en las delegaciones) y 159 260 son “técnico-operativos”.¹¹³ Sin embargo no se menciona el personal que se encuentra contratado por honorarios con la subsiguiente pérdida de prestaciones laborales y sociales.

1021. Este ejercicio de diagnóstico puso en evidencia la ausencia de información de carácter público sobre la situación de las y los trabajadores al servicio del Gobierno, en particular respecto del personal contratado por honorarios, las reglas y formas de contratación, los perfiles de puestos, entre otros.

1022. En cuanto a la libertad sindical de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, hay una doble problemática: la falta de democracia en los sindicatos corporativos tradicionales y la negativa del Gobierno del Distrito Federal a reconocer sindicatos autónomos (sindicato que agrupa a las y los empleados del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, el de policías o el de bomberos). Sobre este punto, cabe señalar que los sindicatos que agrupan a trabajadoras y trabajadores del Gobierno del Distrito Federal no transparentan ni hacen accesible su información, en particular la relativa a sus agremiados/as, su situación financiera, y las negociaciones que llevan a cabo.¹¹⁴

1023. En materia de acceso a la justicia, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado faculta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para:

- Conocer de los conflictos individuales que se susciten entre titulares de una dependencia o entidad y sus trabajadores y trabajadoras.
- Conocer de los conflictos colectivos que surjan entre el Estado y las organizaciones de trabajadores y trabajadoras a su servicio.
- Conceder el registro de los sindicatos o, en su caso, dictar la cancelación de los mismos.
- Conocer de los conflictos sindicales e intersindicales, y
- Efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo, reglamentos de escalafón, reglamentos de las comisiones mixtas de seguridad e higiene y de los estatutos de los sindicatos.

1024. Sin embargo, al igual que para las y los trabajadores privados en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal están confrontados a la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia laboral, en su caso en el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.¹¹⁵

14.7 Conclusiones del capítulo

1025. El desempleo, la ausencia de un salario remunerador y suficiente, las condiciones de trabajo precarias e inestables, la discriminación y el acoso hacia mujeres trabajadoras, la informalidad y la falta de adecuación y observancia de la normatividad laboral, son algunos de los problemas nacionales en materia laboral que tienen cabida en el Distrito Federal.

1026. La población del Distrito Federal enfrenta diversos problemas sociales, entre los cuales el desempleo y los bajos salarios se han manifestados entre los más graves, pues de ellos se deriva toda una gama de carencias y limitaciones que afectan su nivel de vida y el de sus familias, ya que los y las trabajadores no cuentan con suficientes satisfactores para alcanzar una vida y un desarrollo dignos y decorosos, lo que a su vez impacta en el goce de otros derechos en cuanto limita la posibilidad de acceder a la vivienda y alimentación adecuadas, la educación y la salud, entre otros.

1027. Respecto al ámbito federal, las medidas legislativas regresivas adoptadas o en discusión en el seno del Poder Legislativo y la existencia de una normatividad federal que mantiene una serie de contradicciones e incongruencias, contribuyen a limitar el pleno goce de los derechos humanos laborales y sindicales, tanto de la población capitalina como de todo el país. Asimismo, aunque aún no se ha reformado la Ley Federal del Trabajo, se da en la práctica una flexibilización de hecho de las relaciones laborales.

1028. El Gobierno del Distrito Federal afirma reconocer “las necesidades laborales y lo importante del trabajo y los derechos que nacen de él”.¹¹⁶ La reciente creación de la Secretaría de Trabajo y de Fomento al Empleo del Distrito Federal demuestra la voluntad de las autoridades capitalinas de dedicarle mayor atención y prioridad a los asuntos laborales. La política laboral promovida se inscribe en un enfoque de derechos humanos, universales y con sustento en los instrumentos internacionales que los protegen. Sin embargo, prevalecen las limitaciones, tanto presupuestales, de recursos humanos o de orden estructural (como el crecimiento económico) que impiden el pleno goce del derecho al trabajo para todas las personas que viven y transitan en el Distrito Federal.

1029. La política local de fomento al empleo, a través de sus programas de capacitación y vinculación laboral, ha contribuido a la colocación de personas desempleadas en puestos de trabajo en la economía formal, más no a revertir el desequilibrio acumulado entre la creciente demanda de trabajo y la insuficiente oferta.

1030. Por otra parte, el fomento al autoempleo, a través de la creación o fortalecimiento de cooperativas y de medianas y pequeñas empresas, se inscribe en una estrategia de sobrevivencia para la población que vive en una situación de marginación, pero no garantiza el acceso a las prestaciones laborales y sociales, en particular al goce de seguridad social. Los programas de fomento al empleo no se sustentan cabalmente en la generación de empleos decentes, sino en el fomento del autoempleo que, si bien a corto plazo puede garantizar un ingreso a quien se autoemplea, no es una repuesta de mediano ni largo plazo a la problemática de la falta de empleo y la informalidad.

1031. Respecto de la situación de las y los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal, se observa falta de información, en particular sobre las formas y reglas de contratación, así como acerca de los casos de discriminación, acoso, imposición de horas extras o de tareas políticas que son actos que también atentan contra el derecho al trabajo.

1032. A través de este ejercicio de diagnóstico, se ha identificado una serie de obstáculos en materia de justicia laboral. Por un lado, por la falta de información sobre sus derechos humanos laborales y sobre las instancias de justicia laboral, muchas trabajadoras y trabajadores no acuden a éstas para demandar a su empleador en caso de violación de sus garantías. Por otro lado, en el ámbito administrativo, se carece de una inspección adecuada del respeto a los derechos humanos laborales. El área de inspección el trabajo de la STYSF se encuentra descuidada y carece de sistemas eficaces para supervisar efectivamente todos los centros laborales y sancionar a los empleadores que incumplen con sus obligaciones. En el ámbito jurisdiccional, es evidente la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia laboral, tanto para trabajadores privados (Junta Local de Conciliación y Arbitraje) como para los trabajadores al servicio del Gobierno del Distrito Federal (Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje).

1033. También se evidenció la falta de información sistematizada y transparente por parte de los sindicatos, en particular, sobre los datos personales de sus agremiados, sus estados financieros y las negociaciones que llevan a cabo, así como de las sentencias de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal y del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que incluya para cada juicio, el derecho violado, los hechos, los argumentos, el marco legal invocado, la parte ganadora, los tiempos de procedimiento y los avances en términos de cumplimiento del laudo.

1034. Las autoridades capitalinas tienen competencias limitadas en materia laboral, en particular en el ámbito legislativo, a causa del reducido margen de maniobra que tiene el Distrito Federal para la definición de las políticas laboral, industrial y económica, en manos del Gobierno Federal; siendo estas tres políticas las fundamentales para la regulación y orientación del mercado laboral hacia el pleno empleo. No obstante, estas limitaciones no liberan a las autoridades capitalinas de su obligación de *respetar* el derecho al trabajo y los derechos humanos laborales y sindicales —en particular de las y los trabajadores a su servicio—, las obligaciones de *vigilar* y *sancionar* el incumplimiento de la ley y demás normatividad laboral por parte de actores privados, reforzando a través de recursos tanto humanos como materiales las instancias competentes en la materia, y su obligación de *realizar* el

derecho al trabajo a través de la definición e implementación de políticas públicas –en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico– centradas en la creación de empleos decentes, es decir orientadas al fomento de empleos productivos, justamente remunerados y ejercidos en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana.

Notas

- ¹ En este apartado se aborda el derecho al trabajo de manera general, sin entrar en la especificidad de cada grupo de población. El grado de cumplimiento del derecho al trabajo de las mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, poblaciones callejeras, las personas víctimas de trata, LGTBTT y personas migrantes y refugiadas, se aborda en los capítulos correspondientes en la parte VI y en la parte V, capítulo: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.
- ² En el ámbito internacional, el derecho al trabajo figura en el párrafo 1 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el apartado a) del párrafo 3° del artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el inciso i) del párrafo e) del artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; en el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y en los artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Asimismo, está consagrados en diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. De forma similar, el derecho al trabajo ha sido proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, aprobada mediante la resolución 2542 (XXIV), del 11 de diciembre de 1969 (art. 6°).
- ³ Los instrumentos regionales también reconocen el derecho al trabajo, entre ellos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, de 1988, artículo 6°.
- ⁴ Comité, DESC, Observación general núm. 18 (2005) relativa al derecho al trabajo, párrafo 1.
- ⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971, y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁶ Comité, DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 2.
- ⁷ El Protocolo de San Salvador fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de noviembre de 1988; entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, y fue ratificado por México el 16 de abril de 1996.
- ⁸ *Ibid.*, artículo 19, inciso 6°. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH sólo está autorizada a recibir y procesar denuncias o peticiones sobre casos individuales en los cuales se aleguen violaciones a los derechos sindicales o al derecho a la educación.
- ⁹ Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 12.
- ¹⁰ El artículo 2° del Convenio núm. 111 de la OIT establece que los Estados Parte están comprometidos a “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.
- ¹¹ Para más información véase la parte VI, capítulo: Derechos de las personas con discapacidad.
- ¹² Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafos 20 y 21.
- ¹³ La OIT define al *sector informal* como el conjunto de las “empresas informales, definidas como empresas privadas no constituidas en sociedad, cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral, determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales. La OIT considera que las personas ocupadas (incluidos las y los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares) tienen un empleo informal si su relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfrutan de protección social o de derecho a ciertas prestaciones laborales. Conferencia Internacional del Trabajo, 90a. reunión (2002), *Informe VI: El trabajo decente y la economía informal*, Sexto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, 2002, Anexo, pp. 142-143.
- ¹⁴ *Ibid.*, pp. 49 y 50.
- ¹⁵ Véase el informe del director general de la OIT, embajador Juan Somavía en la 87 Conferencia Internacional del Trabajo, titulado *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Ginebra, junio de 1999.
- ¹⁶ Citado en Miguel del Cid, director de la oficina para México y Cuba de la Organización Internacional del Trabajo: México: desafíos y políticas de generación de empleo. El papel de las reformas laborales, ponencia presentada en el Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México, ciudad de México, 7 y 8 de febrero de 2007, p. 3.
- ¹⁷ Comité DESC, Observación general núm. 18 (2005), párrafo 52.
- ¹⁸ Tomado de Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las Normas de las Naciones Unidas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos, información disponible en <http://www.escri-net.org/usr_doc/Kit_de_Información.pdf>.
- ¹⁹ *Idem.*
- ²⁰ INEGI, Producto interno bruto a precios corrientes, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=epib02&c=4747&e=09>>.

- ²¹ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- ²² *Encuesta nacional de ocupación y empleo (ENOE)*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia.
- ²³ La tasa de desempleo corresponde al porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que se encuentra sin trabajar, pero que está buscando trabajo (INEGI).
- ²⁴ Para mayor información sobre la educación, véase parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ²⁵ La tasa de subocupación es el porcentaje de la población ocupada que tiene la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que su ocupación actual les permite (INEGI).
- ²⁶ *ENOE*, II trimestre de 2007. Porcentaje de elaboración propia.
- ²⁷ *Idem*.
- ²⁸ Véase la nota 13, en este mismo capítulo.
- ²⁹ INEGI. *Comunicado de prensa*, El subsector informal en México, 22 de agosto de 2000, número 103/2000, México, p. 2/4, disponible en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Agosto/cp_103.doc>.
- ³⁰ *ENOE*, *op. cit.*
- ³¹ INEGI, El subsector informal en México, disponible en <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2000/Agosto/cp_103.doc>.
- ³² Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal, 2007*, México, D.F. 2008, p. 134.
- ³³ Véase la parte VI, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- ³⁴ Miguel del Cid, Director de la Oficina para México y Cuba de la Organización Internacional del Trabajo: “México: desafíos y políticas de generación de empleo...”, *op. cit.*, pp. 4-5.
- ³⁵ Véase más adelante en este capítulo, el apartado: 14.3: Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal.
- ³⁶ *ENOE*, *op. cit.*
- ³⁷ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ³⁸ Ley del Seguro Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1995, última reforma el 11 de agosto de 2006, artículo 2°.
- ³⁹ INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005, Resultados por localidades*, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cepo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>>.
- ⁴⁰ Para mayor información sobre la situación de las empleadas de hogar, véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴² Para más información, véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴³ Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- ⁴⁴ En 2007, el salario mínimo para la zona geográfica A, que considera al Distrito Federal, era de 50-57 pesos diarios, al 1 de enero de 2008, era de 52.59 pesos al día. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Tablas de Salarios Mínimos Generales y Profesionales, en <<http://www.conasami.gob.mx/formatestimonios.aspx?ID=10&int=0>>.
- ⁴⁵ *ENOE*, *op. cit.*, De la población ocupada 11% no especificó su nivel de ingreso.
- ⁴⁶ Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM). *Reporte de Investigación* núm. 70, Facultad de Economía-UNAM, abril 2006, cuadro 4. p. 15. La canasta obrera indispensable considera lo que debe consumir una familia mexicana promedio (cinco personas) en alimentación, vivienda, comunicaciones y transporte, educación, salud, vestido y calzado, recreación y cultura, aseo personal y del hogar.
- ⁴⁷ CAM, *Reporte de investigación* núm. 70, *op. cit.*, p. 11.
- ⁴⁸ Comité de DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/1/Add.41). Examen de su Tercer Informe Periódico, diciembre de 1999, párrafo 20.
- ⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2004, p. 88.
- ⁵⁰ En particular Enrique de la Garza, de la UAM, y Alfonso Bouzas, de la UNAM. Citados en Jesús Ramírez Cuevas, “El sindicalismo de negocios. Contratos a la carta”, *Masiosare*, núm. 378, domingo 20 de marzo de 2005. Según el Informe mensual de labores de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), en febrero de 2005 existían 106 341 contratos colectivos registrados (114 556 en septiembre de 2007). Informes disponibles en <<http://www.juntalocal.df.gob.mx/informes/index.html>>.
- ⁵¹ Citado en Jesús Ramírez Cuevas, “El sindicalismo de negocios. Contratos a la carta”, *Masiosare*, núm. 378, domingo 20 de marzo de 2005.
- ⁵² La tasa de participación corresponde al porcentaje que representa la PEA respecto a la población de 14 y más años de edad (INEGI).
- ⁵³ La tasa de ocupación parcial y desocupación se define como el porcentaje de la PEA que se encuentra desocupada, más la ocupada que trabajó menos de 15 horas en la semana de referencia (INEGI).
- ⁵⁴ *ENOE*, *op. cit.*
- ⁵⁵ Página de Internet del Inmujeres-D.F., Reporte del Programa Microcréditos para el autoempleo, en <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html>, (consultada el 10 de septiembre de 2007).
- ⁵⁶ *Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2006, vol. II, Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 38.
- ⁵⁷ Esta información coincide con la información proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir al Comité Coordinador para el Diagnóstico de Derechos Humanos del D.F., en donde se aclaró que persiste la incompatibilidad entre los derechos humanos laborales de las mujeres con el ejercicio de su reproducción, puesto que no dan la posibilidad de ofrecer una vida digna a sus hijas e hijos.
- ⁵⁸ Para más información véase la parte VI, capítulos 26: Derechos de las mujeres, 27: Derechos de la infancia, 28: Derechos de las y los jóvenes, 32: Derechos de las personas adultas mayores, 29: Derechos de los pueblos indígenas, 33: Derechos de las personas con discapacidad, 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas, 31: Derechos de las poblaciones callejeras, 30: Derechos de

- personas LGBTTT, y 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial. Véase también la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ⁵⁹ Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) de Fomento Cultural y Educativo, A.C., *Propuestas para garantizar los derechos humanos en los mundos del trabajo a considerar en el Diagnóstico nacional de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, (mimeo), octubre 2003.
- ⁶⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁶¹ Centro de Reflexión y Acción Laboral, *Propuestas para garantizar los derechos humanos en los mundos del trabajo...*, *op. cit.*
- ⁶² Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano (E/C.12/MEX/CO/4). Examen de su cuarto Informe periódico, mayo de 2006, párrafo 16.
- ⁶³ Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, *Derechos Humanos. Instrumentos de protección internacional*, México, 2004, p. 276.
- ⁶⁴ Comité DESC, *Observaciones finales al Estado mexicano, op. cit.*, diciembre 1999, párrafo 39; y *Observaciones finales al Estado mexicano, op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 34.
- ⁶⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁶⁶ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, diciembre 1999, párrafo 24.
- ⁶⁷ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 35.
- ⁶⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Asuntos Laborales y Previsión Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- ⁶⁹ Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo, A.C., “Capítulo 7: Derechos Sindicales”, en *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006), Informe alternativo al IV Informe periódico del Estado mexicano sobre la aplicación del PIDESC*, México 2007, p. 66.
- ⁷⁰ Véase el apartado 14.5. Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho al trabajo, en este mismo capítulo.
- ⁷¹ Comité DESC, Observaciones finales al Estado mexicano, *op. cit.*, mayo de 2006, párrafo 34.
- ⁷² Reglamento para los trabajadores no asalariados del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de mayo de 1975, artículo 2.
- ⁷³ Portal de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.styfe.df.gob.mx/secretaria/estructura/dgtyps/funciones.html>>. Los oficios reconocidos como propios de los trabajadores no asalariados son los siguientes: aseadores de calzado; estibadores, maniobristas, clasificadores de frutas y legumbres; mariachis; músicos, trovadores y cantantes; organilleros; artistas de la vía pública; plomeros, hojalateros y afiladores; fotógrafos, mecanógrafos y peluqueros; albañiles, pintores; reparadores de calzado; trabajadores auxiliares de panteones; cuidadores y lavadores de vehículos; vendedores de objetos varios o ayateros (chachareros); vendedores de billetes de lotería; vendedores de publicaciones y revistas atrasadas o de libros usados.
- ⁷⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 23 ter, incisos I a VI.
- ⁷⁵ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁷⁶ Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012, Programa Sectorial Laboral, “Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad”, Resumen Ejecutivo, IV. Objetivos generales de una nueva política laboral.
- ⁷⁷ Portal de Internet de la Dirección General de Empleo y Capacitación de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.dgec.df.gob.mx/index.html>>.
- ⁷⁸ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, noviembre de 2006.
- ⁷⁹ ENOE, *op. cit.*
- ⁸⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte del PUEG de la UNAM.
- ⁸² SEDESOC, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, op. cit.*
- ⁸³ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la SEDESOC a través de un pase de lista.
- ⁸⁴ Página de Internet de la STYFE, <<http://www.styfe.df.gob.mx>>.
- ⁸⁵ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa”, mesa sobre derecho al trabajo, 23 al 25 de octubre del 2007, organizado por el Comité Coordinador, en las instalaciones de la FLACSO.
- ⁸⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista. Para más información véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁸⁷ Portal de Internet de la STYFE, en <<http://www.styfe.df.gob.mx/secretaria/estructura/dgtyps/funciones.html>>.
- ⁸⁸ Información proporcionada por la STYFE al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁸⁹ *Idem.*
- ⁹⁰ Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la STYFE a través de un pase de lista.
- ⁹² *Idem.*
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ “Convocatoria del Programa de Seguro de Desempleo del Distrito Federal”, Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de octubre de 2007, <http://www.stps.df.gob.mx/programas/seguro_desempleo.html>.
- ⁹⁵ Página de Internet de la STYFE, <http://www.stps.df.gob.mx/programas/beneficiados_sd.html>.

- ⁹⁶ Portal de Internet de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, <<http://www.styfe.df.gob.mx/servicios/pdt.html>>.
- ⁹⁷ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁹⁸ *Idem.*
- ⁹⁹ *Idem.*
- ¹⁰⁰ Información de la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰¹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁰² En una queja puede señalarse a una o más autoridades como probables responsables de presuntas violaciones a derechos humanos.
- ¹⁰³ Portal de Internet de la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, <<http://www.juntalocal.df.gob.mx/funciones.html>>.
- ¹⁰⁴ *Idem.*
- ¹⁰⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ *Idem.*
- ¹⁰⁸ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el seminario Los derechos humanos en el Distrito Federal: diagnóstico y programa, *op. cit.*
- ¹⁰⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹¹⁰ *Idem.*
- ¹¹¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte del Lic. Eugenio Narcía Tovar, *op. cit.*
- ¹¹² Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹³ Gobierno del Distrito Federal, Remuneraciones al personal del Gobierno del Distrito Federal, con base en la nómina del mes de octubre de 2007, <http://nomina.dgap.df.gob.mx:9004/sig/owa/docs_nomina.dos_html>.
- ¹¹⁴ Información aportada al Comité Coordinador por Rodrigo Olvera Briseño de Consultoría Especializada en Justiciabilidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Cejudesc), y Eugenio Narcía Tovar, experto en tema laboral durante el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹⁵ Información aportada al Comité Coordinador por Rodrigo Olvera Briseño de Cejudesc durante el Seminario “Los derechos humanos en el Distrito Federal: Diagnóstico y programa”, *op. cit.*
- ¹¹⁶ STYFE, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 2006-2012, Programa Sectorial Laboral, *op. cit.*, “I. Antecedentes”.

Capítulo 15. Derecho a la salud¹

1035. Con el fin de diagnosticar el cumplimiento del Gobierno del Distrito Federal en materia del derecho a la salud, este capítulo inicia presentando el contenido del derecho y las obligaciones consagrados en la normatividad internacional y regional. Después se contextualiza la situación que se vive en la ciudad a partir de temas específicos, en particular: la mortalidad y las principales enfermedades que amenazan a la población capitalina, la contaminación del aire y del agua y sus efectos en la salud, los trastornos alimenticios, las adicciones (alcoholismo y tabaquismo), el VIH/SIDA y la salud mental. También se aborda el tema de la disponibilidad y cobertura del sistema de salud en el Distrito Federal y de la calidad de los servicios.

1036. Para completar este análisis, en el apartado sobre marco jurídico, se revisa el grado de reconocimiento del derecho a la salud en la normatividad federal y local; se hace un recuento de las instituciones responsables y la naturaleza y alcance de las principales políticas públicas y programas desarrollados en la materia. Antes de concluir se hacen breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la salud en el Distrito Federal.

15.1 Normatividad internacional y regional

Contenido del derecho

1037. El derecho del ser humano a la salud está reconocido en varios instrumentos internacionales² de derechos humanos. El primer reconocimiento se hizo en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,³ que establece: “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

1038. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁴ contiene la disposición más exhaustiva del derecho internacional de los derechos humanos sobre el derecho a la salud.⁵ En virtud del párrafo 1° del artículo 12 del Pacto, los Estados reconocen “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

1039. En el ámbito regional, se consagra el derecho a la salud en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador –instrumento jurídicamente vinculante para los Estados americanos que lo hayan ratificado–, donde se menciona que: “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”.⁶

1040. La referencia que se hace, tanto en el PIDESC como en el Protocolo de San Salvador, al “más alto nivel posible de salud física y mental” no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, “el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vi-

vienda, el acceso a agua limpias potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano”.⁷

1041. La Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (Comité DESC) precisa el contenido normativo del derecho a la salud, identificando los siguientes elementos esenciales e interrelacionados que componen ese derecho:⁸

- a) la *disponibilidad*: el Estado deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de salud, así como de programas, en particular programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, y medidas para proteger a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres, las y los niños y jóvenes y las personas adultas mayores. Esos establecimientos y servicios deberán estar en condiciones sanitarias adecuadas, contar con personal médico y profesional capacitado y bien remunerado así como con los medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud;
- b) la *accesibilidad*: se basa en cuatro principios que se complementan:
 - i) La *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 como la raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o posición social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud (incluidos el VIH/SIDA), orientación sexual y situación política, social o de otra índole que tengan por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud;
 - ii) La *accesibilidad física*: los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, en especial de los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y poblaciones indígenas, las mujeres, las y los niños y jóvenes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidades y las personas con VIH/SIDA;
 - iii) La *accesibilidad económica* (asequibilidad): los pagos por servicios de atención de la salud y otros servicios relacionados deberán basarse en el principio de equidad,⁹ a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos;
 - iv) El *acceso a la información*: comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud;
- c) la *aceptabilidad*: todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades y, a la par, sensibles a los requisitos del género y del ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas;
- d) la *calidad*: además de aceptables desde el punto de vista cultural, los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad. Ello requiere, entre otras cosas, personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia, potable y condiciones sanitarias adecuadas.

Obligaciones del Estado

1042. En el párrafo 2° del artículo 12 del PIDESC se precisan algunos ejemplos de las medidas que el Estado debe adoptar con el fin de garantizar el ejercicio del derecho a la salud:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños [*sic*];
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

1043. El Protocolo de San Salvador establece que para garantizar el derecho a la salud, el Estado está comprometido a adoptar –como mínimo– las siguientes medidas:¹⁰

- a) la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
- b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
- c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
- d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
- e) la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por sus condiciones de pobreza, sean más vulnerables.

1044. En la mencionada Observación general núm. 14 se precisa que el derecho a la salud impone tres tipos de obligaciones al Estado: las obligaciones de *respetar*, *proteger*, y *cumplir*.¹¹

- la obligación de *respetar* el derecho a la salud implica, en particular, que el Estado se abstenga de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos;
- la obligación de *proteger* incluye, entre otras, las obligaciones del Estado de expedir leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención de la salud y otros servicios relacionados proporcionados por tercera persona y velar porque la privatización del sector no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud;
- la obligación de *cumplir* requiere, en particular, que el Estado reconozca suficientemente el derecho a la salud en su sistema político y ordenamiento jurídico, de preferencia mediante la aplicación de leyes y la adopción de una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para el ejercicio de ese derecho. El Estado debe garantizar la atención de la salud, en particular, con programas de inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y fomentando la apropiada formación de facultativos y demás personal médico y la existencia de un número suficiente de hospitales, clínicas y otros centros de salud.
- Otras obligaciones incluyen la implantación de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto, que sea asequible a todas las personas, el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, especialmente sobre la forma de vivir y la alimentación sanas, el VIH/SIDA,¹²

la salud sexual y genésica, las prácticas tradicionales, el combate de la violencia en el hogar y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas. El Estado también tiene la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos.

15.2 Contexto en el Distrito Federal

Esperanza de vida, fecundidad y natalidad

1045. El Distrito Federal tiene el segundo lugar nacional en cuanto a la esperanza de vida¹³ y las tasas más bajas de fecundidad¹⁴ y natalidad.¹⁵

1046. La esperanza de vida supera casi en un año al promedio nacional (75.9 años contra 75 años), lo que hace de la capital la segunda entidad con la esperanza de vida más larga, sólo después de Quintana Roo (76.1 años). La esperanza de vida al nacimiento es para los hombres de 73.4 años y de 78.4 años para las mujeres.¹⁶

1047. La tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad en el Distrito Federal son las más bajas en todo el país: la tasa de fecundidad asciende a 1.7 hijos por mujer; el promedio nacional es 2.1 hijos.¹⁷ La tasa bruta de natalidad asciende a 14.8 nacidos vivos por cada 1000 habitantes, mientras el promedio nacional es de 18.6 nacimientos.¹⁸

Mortalidad y principales enfermedades

1048. La tasa bruta de mortalidad¹⁹ ubica al Distrito Federal en el sexto lugar en todo el país (detrás de los estados de Veracruz, Oaxaca, Nayarit, Michoacán y Guerrero), con una tasa de 5.4 defunciones por cada 1 000 habitantes en 2007, cifra que supera el promedio nacional de 4.8 defunciones por cada 1 000 habitantes al año.²⁰

1049. Según datos de 2007, las enfermedades como la influenza y la neumonía ocupan el noveno lugar en la tabla de mortalidad (con una tasa de mortalidad de 14.1), mientras que las bronquitis ocupan la posición 13 (con una tasa de mortalidad de 5.9).²¹ Las enfermedades infecciosas intestinales y respiratorias, relacionadas particularmente con los altos índices de contaminación del agua²² y del aire,²³ se ubican, respectivamente, en las posiciones 19 y 20 de las principales causas de mortalidad (con una tasa de mortalidad de 3.2 y 3.1 por cada 100 000 habitantes).

1050. Las seis principales causas de mortalidad en el Distrito Federal son las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, las enfermedades del hígado y los accidentes. Las tasas de mortalidad observadas fueron, respectivamente, de 114.1, 93.8 y 76.7 por cada 100 000 habitantes para las tres primeras, en contraste con la tasa nacional de 50.0, 63.0 y 25.9, respectivamente.²⁴

1051. De hecho, la tasa de mortalidad estandarizada por enfermedades no transmisibles ubica al Distrito Federal en el quinto peor lugar nacional, en comparación con las otras entidades federativas.²⁵

1052. Las tasas de mortalidad a causa de diabetes mellitus, tumores malignos y accidentes, lejos de haberse reducido, han ido creciendo entre el 2000 y el 2005, respectivamente, de 73.2 a 93.8, de 70.4 a 76.7 y de 24.3 a 25.3.²⁶

1053. Los datos arriba mencionados no se presentan desagregados por sexo. Para ello se necesitó recurrir a un informe de la Secretaría de Salud publicado en 2005²⁷ que, al desglosar por sexo las principales causas de mortalidad, da cuenta de una diferencia entre mujeres y hombres. Por ejemplo:

- la tasa de mortalidad por diabetes mellitus para las mujeres (94.4) era superior a la de los hombres (94.1);²⁸
- la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón era mayor en el caso de los hombres (81.42 contra 78.24 para las mujeres);²⁹
- la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito era superior para los hombres que para las mujeres (17.6 contra 6.4);³⁰
- al contrario, las enfermedades cerebrovasculares causaban un mayor número de defunciones en el caso de las mujeres: la tasa de mortalidad era de 27.7 para los hombres contra 36.5 para las mujeres.³¹

1054. Cabe subrayar que el Distrito Federal tiene la tasa nacional de mortalidad por cáncer mamario más alta: 23.9 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años.³²

1055. En cuanto a la mortalidad materna,³³ la tasa para el Distrito Federal en 2005 era de 57.6 defunciones por cada 100 000 nacimientos, contra 63.4 nacional, con una baja respecto al año 2000 en el que se situaba en 77.9, arriba del promedio nacional de 72.6.³⁴ El riesgo de morir entre adolescentes embarazadas es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.³⁵ Estos problemas se desarrollan más ampliamente en el capítulo siguiente sobre Derechos sexuales y reproductivos.

1056. En el ámbito nacional, la tasa de mortalidad infantil³⁶ se ha reducido a 15.7 muertes por cada 1 000 nacidos vivos durante 2007; sin embargo, continúan existiendo significativas diferencias entre estados. En este mismo año, la tasa de mortalidad infantil³⁷ del Distrito Federal de 11.8 muertes por cada 1000 nacidos vivos, fue la segunda más baja nacional, después de Nuevo León con 11 muertes por cada 1000 nacidos.³⁸

1057. Entre las principales causantes de muerte de la población de 5 a 17 años en el Distrito Federal destacan las denominadas causas externas (acontecimientos ambientales y circunstancias como traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos). En particular, la contaminación del aire y del agua son causas importantes de la morbilidad³⁹ y mortalidad de niños y niñas en el Distrito Federal, causadas por enfermedades gastrointestinales o respiratorias.

a) Contaminación del aire y del agua⁴⁰

1058. En la zona metropolitana del valle de México, la contaminación del aire anticipa alrededor de 4 mil muertes y ocasiona ausencias laborales que equivalen a 2.5 millones de días.⁴¹ Las partículas suspendidas en el aire tienen una relación directa con el aumento de casos de neumonía, bronconeumonía, otitis media y aguda, enfermedades del corazón y hepáticas, dermatitis, debilitamiento del sistema inmunológico, lesiones en el sistema nervioso y la rinitis que afecta el crecimiento de los niños. La población más desprotegida está compuesta por niños y niñas, personas adultas mayores y personas que padecen enfermedades respiratorias.⁴²

1059. El ozono (O₃) penetra por las vías respiratorias provocando la irritación de mucosas y tejidos pulmonares. Las partículas menores a 2.5 micras, especialmente las ultrafinas, pueden originar la aparición de tumores. Se acumulan en los alvéolos pulmonares y liberan los compuestos tóxicos que las acompañan. Asimismo, otro de los riesgos físicos es la utilización excesiva del transporte motorizado, combinado con un estilo de vida cada vez más alejado de la actividad física (sedentarismo) que a la larga puede producir obesidad y enfermedades relacionadas con ésta, como hipertensión arterial, depresión, ansiedad, etcétera.⁴³

1060. En relación con el agua, en el capítulo correspondiente se estima que, para 2003, todos los cuerpos de agua del valle de México presentaban algún grado de contaminación: sólo 10% se encontraba poco contaminado, 20% contaminado, y 70% estaba altamente contaminado.⁴⁴ La falta de acceso al suministro de agua potable en cantidad suficiente, que padecen distintas zonas de la ciudad, tiene repercusiones graves para la salud de las personas, ya que no pueden acceder a los mínimos vitales requeridos para el consumo humano.

b) Trastornos alimenticios⁴⁵

1061. Otros riesgos que afectan la salud de la población son los relacionados con la nutrición.⁴⁶ En 2002 en el Distrito Federal, 7.4% de niñas y niños de entre 5 y 12 años presentaba problemas de desnutrición crónica,⁴⁷ la cual se mide a partir de la relación entre estatura y edad e indica los “efectos negativos acumulados debidos a periodos de alimentación inadecuada en cantidad o calidad”.⁴⁸ Entre 2002 y 2005, el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso aumentó de 6.3 a 10.6%.⁴⁹ En 2004, 3.2% de niñas y niños en el primer grado de educación primaria registraba talla baja.⁵⁰ Esta situación no parece reducirse en forma importante, ya que la desnutrición infantil para la entidad bajó tan sólo en 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006.⁵¹

1062. Según los resultados de un estudio realizado en 2006 por el Instituto Nacional de Nutrición, 11% de las y los niños en edad escolar en el Distrito Federal presentan anemia (concentración baja de hemoglobina en sangre) y alrededor de un tercio en todo el país registra deficiencias de hierro y de vitamina C, cerca de 20% tiene deficiencias de zinc y de vitamina A.⁵² La mala alimentación, la desnutrición y las deficiencias de vitaminas y minerales tienen efectos adversos a largo plazo en el desempeño escolar, intelectual y físico en escolares, adolescentes y personas adultas mayores, así como en la respuesta inmunológica, lo que conduce a un aumento en el riesgo de enfermar. Lo anterior ilustra la relación estrecha que existe entre el derecho a la salud y el derecho a una alimentación adecuada.⁵³

1063. Además, por su amplitud, la obesidad o sobrepeso se está convirtiendo en un problema de salud pública. Los datos de obesidad infantil muestran un aumento en el país: en un periodo de siete años se incrementó en 77% en los niños y 47% en las niñas.⁵⁴ La *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2006* señaló que en el Distrito Federal, 4.7% de las niñas y niños menores de cinco años tenía sobrepeso⁵⁵ y según el estudio del Instituto Nacional de Nutrición –arriba mencionado–, en la ciudad, 25% de las y los niños en edad escolar fue clasificado con sobrepeso u obesidad (la cifra más alta de toda la República).⁵⁶

1064. Un estudio de caso realizado en 2007 en una muestra de 768 niñas y niños escolares encontró una relación directa entre la inseguridad alimentaria en el hogar y un mayor riesgo de sobrepeso en escolares, lo cual “se puede deber a que en los hogares en que se experimenta [mayor inseguridad alimentaria] se adquieren más alimentos de bajo costo y alta densidad energética”.⁵⁷

1065. Respecto de las personas adultas, según datos de la *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2005*, 44% de los hombres padecía sobrepeso y 26% obesidad. En el caso de las mujeres, 36.8% tenía sobrepeso y 35.1% obesidad. Estos porcentajes son, en todos los casos, superiores al promedio nacional, de 42.6 y 23.7% en hombres y 36.6 y 34.7% en mujeres, respectivamente.⁵⁸ La obesidad representa un factor de riesgo para la salud, en particular por propiciar el desarrollo enfermedades cardiovasculares y diabetes.

1066. De acuerdo con datos registrados por los Centros de Integración Juvenil, la prevalencia de trastornos alimenticios presenta de uno a tres casos por cada 100 adolescentes en México. Casi una de cada 100 mujeres jóvenes padece anorexia nerviosa y entre dos y tres presentan bulimia. Por otra parte, entre 50 y 70% de las personas con sobrepeso son comedoras compulsivas. Entre 5 y 15% de las mujeres jóvenes presenta algún síntoma que apunta hacia algún trastorno de la alimentación. Estos trastornos se inician alrededor de los 16 años, pero el rango oscila entre los 11 y los 25, aunque no se puede descartar la presencia de estos problemas después de esta edad.⁵⁹

c) Adicciones: alcoholismo y tabaquismo

1067. Otro problema que afecta la salud pública en México es el consumo de drogas, alcohol y tabaco. En el plano nacional se estima que 65% de la población, entre 12 y 65 años de edad de ambos sexos, toma alcohol (79% son hombres y 54% mujeres) y 41% es fumadora (60% son hombres y 26% mujeres).⁶⁰ El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional en el consumo de tabaco, el segundo en el uso de alcohol y el tercero en el abuso de drogas consideradas ilegales.⁶¹

1068. En lo que respecta al alcohol, el patrón de consumo en México es predominantemente episódico pero explosivo, tiene lugar los fines de semana cuando se ingieren grandes cantidades de alcohol por ocasión de consumo. Sólo 37% de las personas que toma, limita su consumo a una o dos copas. Las principales causas de muerte asociadas al consumo de alcohol son: accidentes, enfermedades del hígado, homicidios, cardiopatías y suicidio, entre otras.⁶²

1069. El consumo diario de tabaco no es una práctica frecuente: sólo 11% de los fumadores lo acostumbran. Apenas 1.4% de las personas que fuman cumple con los criterios de dependencia.⁶³ No obstante, los índices de la población juvenil capitalina son importantes y superiores al promedio

nacional: la prevalencia de adolescentes fumadores en el Distrito Federal es de 19.2 para los jóvenes y 10 para las jóvenes contra 10.8 y 4.3, respectivamente, en el ámbito nacional.⁶⁴

1070. El tabaquismo tiene repercusiones directas en la salud y calidad de vida de las personas. En el ámbito nacional, mueren aproximadamente 53 000 personas fumadoras al año por enfermedades asociadas al tabaquismo.⁶⁵ Es la causa de 45% de las defunciones por enfermedad del corazón, 51% por enfermedad cerebrovascular, 84% por enfermedad pulmonar obstructiva crónica y 90% de las muertes a causa de tumores malignos de tráquea, bronquios y pulmón.⁶⁶

1071. En cuanto a las drogas ilegales, la *Encuesta de Adicciones* del año 2002 muestra que la marihuana sigue siendo la primera droga de prevalencia alguna vez en la vida, seguida por la cocaína y los inhalables.⁶⁷

1072. Respecto de la población juvenil,⁶⁸ de acuerdo con la *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes del Distrito Federal* de 2007, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), el consumo de drogas y alcohol se incrementó casi 3% en los últimos tres años, al pasar de 15.2% a 17.8% el consumo entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.⁶⁹ Esta encuesta también reveló que uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.⁷⁰

d) VIH/SIDA en el Distrito Federal⁷¹

1073. Datos de la Secretaría de Salud federal revelan que al 15 de noviembre de 2007, se registraban en el país 115 651 personas con el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) –pero se estimaban alrededor de 182 000 personas– de las cuales 18.1% se concentraba en el Distrito Federal (20 881 personas), siendo la entidad federativa con el mayor número de casos.⁷² Tan sólo en 2007 se registraron 5 316 nuevos casos.⁷³

1074. En el ámbito nacional, el grupo de población más afectado es el de hombres adultos (81.6% de los casos acumulados entre 1983 y 2006) contra 16% de las mujeres y 2.4% de menores de 15 años.⁷⁴ El país se clasifica como una nación con una epidemia de SIDA concentrada en los grupos que mantienen prácticas de riesgo. En 2006 se tenía una prevalencia de VIH de 13.5% en hombres que tienen sexo con hombres, 15% en trabajadores del sexo comercial y 3.9% en hombres usuarios de drogas inyectables.⁷⁵

1075. En 2005, en el Distrito Federal fallecieron 512 personas a causa del SIDA. La tasa de mortalidad por esta enfermedad (5.8%) se ubicó en el séptimo lugar nacional.⁷⁶ En 2006, en México VIH/SIDA era la causa número 17 de mortalidad, la cual es mucho más alta en hombres: en ese mismo año, la tasa de mortalidad de hombres entre 25 y 44 años de edad fue de 16.3 casos por cada 100 000 y de 3.2. para mujeres Sin embargo, llama la atención el constante incremento de la tasa de mortalidad en mujeres, que entre 2001 y 2006 ha sido de 11.7 por ciento.⁷⁷

e) *Salud Mental*⁷⁸

1076. Otro problema de salud importante en el contexto del Distrito Federal es el de los trastornos mentales y del comportamiento: como depresión, ansiedad, consumo de alcohol, autolesiones, esquizofrenia y el trastorno bipolar. La población urbana, en particular en las grandes ciudades –como el Distrito Federal– caracterizadas por factores estresantes, como el entorno físico superpoblado y pobre, los altos niveles de violencia, los accidentes, la inseguridad, el desempleo, etc., es más propicia a padecer este tipo de enfermedades.⁷⁹ Los índices de enfermedad mental tienden a aumentar en contextos de pobreza, violencia, incremento de adicciones y envejecimiento de la población.⁸⁰

1077. Las personas que viven en situación de pobreza o las que afrontan enfermedades crónicas como el VIH/SIDA, son más vulnerables a la aparición de problemas de salud mental y necesitan una atención especial.⁸¹ Por ejemplo, las patologías que más sufren las poblaciones en situación de mayor pobreza son los denominados trastornos psiquiátricos comunes, como la depresión y la ansiedad. El impacto de estos trastornos es dos veces más frecuente entre las mujeres,⁸² lo que puede deberse en parte al impacto de la violencia doméstica, a los efectos de la doble jornada de trabajo y al exceso de estrés, entre otros factores.⁸³

1078. Un estudio sobre salud mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS) encontró que en 2000, en México, 12.2% de la población urbana, entre 18 y 65 años, padecía de algún trastorno mental, correspondiendo 3.7% al tipo severo, 3.6% al moderado y 4.9% al leve. Los principales problemas hallados fueron: la depresión en las mujeres y el consumo de alcohol en los hombres. Se detectó que sólo una de cada 10 personas con trastorno mental severo acude a alguna instancia de salud y de éstas, sólo la mitad recibe atención especializada, cifra que disminuye aún más en cuanto a la adhesión al tratamiento.⁸⁴

1079. El panorama de las principales enfermedades que afectan la salud de las y los capitalinos arriba descrito, revela que aunque las enfermedades infectocontagiosas siguen teniendo una tasa de mortalidad alta, ya no representan el principal problema de salud pública en el Distrito Federal. Han sido sustituidas, en la tabla de mortalidad, por las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus, los tumores malignos, las enfermedades cerebrovasculares, enfermedades del hígado y los accidentes. Estas cifras son altas, más aún porque estas enfermedades se pueden prevenir, son tratables o curables si son detectadas a tiempo.⁸⁵ Asimismo, las enfermedades relacionadas con la contaminación del aire y del agua, los problemas de trastornos alimenticios, el tabaquismo y alcoholismo, la salud mental y el VIH-SIDA constituyen riesgos y amenazas para la población capitalina y presentan en el Distrito Federal tasas superiores a la media nacional.

Disponibilidad y cobertura del sistema de salud

1080. El Sistema Nacional de Salud está constituido por las siguientes instituciones de seguridad social:

- el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), las instituciones específicas para las y los trabajadores de Petróleos Mexicanos (Pemex), de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría

de Marina y otras que dan servicios a las y los trabajadores del sector formal de la economía y sus familias,⁸⁶

- la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud (Sesa) y el programa IMSS-Oportunidades, que prestan servicios a la población que no tiene seguridad social, y
- el sector privado que presta servicios a la población con capacidad de pago.

1081. Según cifras oficiales, en 2005, solamente 4 675 000 personas en el Distrito Federal eran derechohabientes de una institución de seguridad social, es decir, 53.7% de la población capitalina.⁸⁷ En particular:

- 3 034 000 se encuentran aseguradas en el IMSS;
- 1 044 000 en el ISSSTE;
- 108 000 en las aseguradoras de Petróleos Mexicanos, de la Secretaría de Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.⁸⁸

1082. De las personas que no cuentan con la seguridad social laboral, 183 000 están afiliadas al Seguro Popular, programa de aseguramiento voluntario en materia de salud para la población no asegurada, iniciado en 2001 por el Gobierno Federal.⁸⁹

1083. La población derechohabiente de la capital del país se incrementó entre 2000 y 2005 en poco más de 261 000 personas, al pasar la cobertura de 51.3 a 53.6% de la población total. En el país este indicador es de 46.9%. El IMSS y el ISSSTE brindan la mayor cobertura: 64.9 y 22.3% de las personas derechohabientes, respectivamente.⁹⁰

1084. Los servicios e instalaciones de salud a cargo del Gobierno del Distrito Federal brindan atención para la “población abierta”, que no cuenta con la protección de una institución de seguridad social. El horizonte de población beneficiaria es de alrededor de 3 700 000 personas, lo que representa cerca de 43% de la población capitalina.⁹¹

1085. Para ello, el Gobierno del Distrito Federal tiene bajo su responsabilidad una red de 308 unidades médicas: 276 de consulta externa y 28 hospitales. En materia de consulta externa, 210 unidades son centros de salud, distribuidos en 16 jurisdicciones sanitarias ubicadas en cada una de las delegaciones. Asimismo, se cuenta con 13 clínicas de especialidades.⁹² Estas instalaciones constituyen el primer nivel de atención en salud, en el que los servicios están enfocados básicamente a preservar la salud mediante actividades de promoción, vigilancia epidemiológica y protección específica, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y rehabilitación, así como solución a padecimientos frecuentes por medio de atención ambulatoria de baja complejidad.

1086. El segundo nivel de atención cuenta con 10 hospitales pediátricos, 9 generales y 8 que brindan atención materno-infantil;⁹³ se da apoyo, con intervenciones ambulatorias y hospitalarias por especialidades básicas: medicina interna, pediatría, ginecobstetricia, psiquiatría, cirugía general, y, adicionalmente, algunas subespecialidades como neonatología, otorrinolaringología, ortopedia, cardiología, dermatología, oftalmología u otras, según el perfil epidemiológico de la población.

1087. El Hospital de Especialidades doctor Belisario Domínguez, de tercer nivel, brinda a la población abierta servicios ambulatorios y de internamiento en todas las demás subespecialidades,

como endocrinología, dermatología, oftalmología, medicina interna, neumología, gastroenterología, cirugía general, gineco-obstetricia, neonatología, terapia intensiva para adultos y neonatal, urología, cardiología, geriatría y odontología; además de intervenciones más complejas en las especialidades y subespecialidades incluidas en el segundo nivel. También brinda servicios de apoyo, diagnóstico y terapéutico, que requieren de alta tecnología y grado de especialización, según nivel de complejidad.

1088. Respecto de la atención médica a las y los pacientes con enfermedades crónicas degenerativas, no se cuenta con un hospital en específico para atenderlos, sino que son atendidos en todos los de la Red de la Secretaría de Salud del Distrito Federal mediante consulta externa. La Red Hospitalaria tampoco cuenta con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas.⁹⁴

1089. Con esta infraestructura el gobierno capitalino ofrece servicios de salud destinados a las y los habitantes de la capital que no cuentan con seguridad social. No obstante, estas unidades de atención son insuficientes. Las mismas autoridades capitalinas reconocen que “la infraestructura resulta anacrónica para atender el perfil patológico y demográfico de una población objetivo cercana a los tres millones y medio de capitalinos no asegurados y para hacer frente a una demanda de servicios que se ha incrementado por el proceso de empobrecimiento generalizado de la ciudad”.⁹⁵

1090. La mayoría de las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal fueron construidas antes de los años ochenta y su ubicación corresponde a la distribución de la población en aquellos años, situación que se traduce en una falta de servicios en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población en situación de pobreza, como son las delegaciones del sur-orienté, sur y sur-poniente de la ciudad.⁹⁶

Calidad de los servicios de salud

1091. A pesar de que en el Distrito Federal las unidades médicas registran una disponibilidad de personal médico hasta tres veces más alta que en otros estados de la República (promedio de 3.05 médicos por cada 1000 habitantes),⁹⁷ la capital ocupa los últimos lugares en los indicadores de calidad. Por ejemplo, el tiempo promedio de espera en consulta externa, 39.5 minutos, en el Distrito Federal es mucho mayor que en los demás estados de la República, sólo por debajo del Estado de México, 47.8 minutos, el Distrito Federal ocupa el último lugar en cuanto a la satisfacción de las y los usuarios respecto del tiempo de espera: 85.2% se considera satisfecho contra 92.5% en promedio, en el ámbito nacional.⁹⁸

1092. La mala calidad del servicio es un tema recurrente en las quejas recibidas⁹⁹ por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a los distintos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal. En dichas quejas se destaca en particular que:

- los recursos humanos no son suficientes para cubrir la demanda de intervención: en ocasiones no hay personal médico que supla las ausencias del personal, aunado a que tampoco se cuenta con el personal de enfermería suficiente para la atención de las y los pacientes;

- no se cuenta con los medicamentos, instrumental médico, estudios de gabinete e insumos suficientes y necesarios para cumplir la atención de manera eficaz, o éstos se encuentran deteriorados o dañados por su propio uso;
- la atención a la salud de las y los pacientes no es idónea, a pesar de los avances tecnológicos y de la cobertura de los servicios que se han implementado, toda vez que éstos no han evolucionado de la misma forma que lo ha hecho la sociedad y la gran demanda que actualmente existe en materia de atención médica.¹⁰⁰

Acceso diferenciado al derecho a la salud

1093. Este panorama general da cuenta de un acceso diferenciado a los servicios de salud entre la población capitalina. En primer lugar, la desigualdad tiene un carácter territorial y socioeconómico, porque las instalaciones pertenecientes a la Secretaría de Salud del Distrito Federal están concentradas en la parte céntrica de la ciudad, situación que se traduce en una falta de servicios en las zonas periféricas que presentan mayores grados de pobreza y marginación.

1094. En el informe titulado *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal pone en evidencia la relación existente entre el grado de pobreza en las delegaciones de la ciudad y las tasas de mortalidad infantil, preescolar, escolar y materna, así como entre la frecuencia y gravedad de las enfermedades y las condiciones socioeconómicas de las delegaciones y de los distintos grupos de población.¹⁰¹ En este sentido, en la Parte VI de este *Diagnóstico*, se ilustran y analizan las diferencias en las condiciones y en el acceso a los bienes y servicios de salud, según el género, la edad, el origen, así como las respuestas gubernamentales dadas a estas realidades diferenciadas.¹⁰²

1095. En particular resalta que:

- Según datos de 2004, alrededor de 60% de las personas adultas mayores que viven en el Distrito Federal no tiene protegido su derecho a la salud, porque no es derechohabiente de una institución de seguridad social (algunos sólo son beneficiarios por parte de sus hijos o cónyuges).¹⁰³ En el capítulo sobre derechos de las personas adultas mayores¹⁰⁴ destaca una serie de obstáculos para el acceso a la salud de este grupo de población, en particular la baja calidad y malos tratos, así como la inadecuación de los servicios y tratamientos para atender las principales causas de mortalidad en esa población.
- En 2005, 50.9% de la población de 0 a 17 años en el Distrito Federal no era derechohabiente de los servicios de salud, es decir, no tenía acceso a ningún servicio, ya sea público o privado.¹⁰⁵ Esta situación era aún más grave para el caso de poblaciones altamente discriminadas, tales como la infancia indígena y la infancia con discapacidad.¹⁰⁶
- En cuanto a los y las jóvenes,¹⁰⁷ sus principales preocupaciones en materia de salud son el VIH-SIDA, la atención a embarazos de adolescentes, enfermedades como la psicosis, bulimia y anorexia, además de la violencia. Manifiestan que parecen ser invisibles ante el Estado y que no se atienden los padecimientos que les afectan.¹⁰⁸

15.3 Análisis del marco jurídico federal y del Distrito Federal

Marco Jurídico Federal

1096. Desde la reforma de 1983, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4° que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”; derecho que es reiterado en la Ley General de Salud, que en su artículo 2° señala: “el derecho a la protección a la salud se traduce en el disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfagan las necesidades de la población”.¹⁰⁹

1097. La Ley General de Salud establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y el Distrito Federal en materia de salubridad general. En particular, establece que el Sistema Nacional de Salud deberá prestar los servicios a toda la población¹¹⁰ y reafirma los principios de universalidad y gratuidad a que deben obedecer dichos servicios.¹¹¹

1098. Más adelante, la ley fija criterios sobre cuotas de recuperación que deberán ser pagadas según las condiciones socioeconómicas de los usuarios, exentando a aquella población que “carezca de recursos para cubrirlas o se encuentre en las zonas de menor desarrollo económico y social del país”.¹¹²

1099. Del mismo modo, la Ley dispone que se debe dar una atención especial a grupos en situación de vulnerabilidad.¹¹³ Asimismo, señala que el Sistema Nacional de Salud deberá dar prioridad a las acciones preventivas,¹¹⁴ garantizar los aspectos, tanto cuantitativos como cualitativos, de los servicios médicos que otorga y la constante mejora de éstos.¹¹⁵

1100. En la normatividad mexicana se reconoce el derecho a la protección de la salud que “parece dar cuenta, más bien, de la obligación que tiene el Estado de desarrollar acciones positivas tendientes a proteger la salud o repararla cuando ha sido afectada”,¹¹⁶ mientras que el verdadero alcance del derecho a la salud es más amplio. Como lo señala la Observación general núm. 14, “este derecho no se limita a la atención de la salud”.¹¹⁷

1101. Otra limitante es que la ley secundaria tiene un carácter sobre todo orgánico, al referirse principalmente a la organización del Sistema Nacional de Salud y a las autoridades que deben prestar los servicios de salud, pero no establece verdaderas prerrogativas para las personas, exigibles a los poderes públicos.¹¹⁸

1102. En cuanto a las normas y lineamientos que rigen las relaciones entre médicos y personal de salud y las y los pacientes, cabe mencionar que la Secretaría de Salud y la Comisión Nacional de Bioética presentaron el Código de Bioética para el personal de salud, 2002.¹¹⁹ En 2005, por decreto presidencial, se convirtió a la Comisión Nacional de Bioética (creada en el 2000) en un

órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, dotado de autonomía técnica y operativa, la cual tendrá por objeto promover la creación de una cultura bioética en México, fomentar una actitud de reflexión, deliberación y discusión multidisciplinaria y multisectorial de los temas vinculados con la salud humana, y desarrollar normas éticas para la atención, la investigación y la docencia en salud.¹²⁰

Una de sus funciones es promover la creación de comisiones estatales de bioética y promover que en las instituciones de salud públicas y privadas se organicen y funcionen comités hospitalarios de bioética y comités de ética en investigación, con las facultades que les otorguen las disposiciones jurídicas aplicables, así como apoyar la capacitación de los miembros de estos comités.¹²¹

Marco jurídico del Distrito Federal

1103. El Distrito Federal tiene competencias concurrentes con la Federación en materia de salud. El artículo 4° de la Constitución Política señala: “La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”. De acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Salud, el ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general se debe establecer en acuerdos de coordinación suscritos para tal efecto. En el siguiente apartado: Instituciones y políticas públicas, se hace una referencia más detallada a las competencias de cada nivel de gobierno.

1104. La Ley de Salud para el Distrito Federal, principal normatividad local en la materia,¹²² se publicó en 1987¹²³ con el fin de organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de atención médica en sus formas preventivas, curativas y de rehabilitación en el Distrito Federal.

1105. El reconocimiento del derecho a la salud es bastante amplio, pues el artículo 1° bis de dicha ley señala que la protección de éste incluye:

- I. El bienestar físico, mental y social de mujeres, hombres, niñas, niños, las y los jóvenes y personas adultas mayores para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.
- II. La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana.
- III. La protección y la promoción de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la promoción, preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud.
- V. El disfrute de servicios de salud que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

1106. Asimismo, reconoce como principios rectores la universalidad, la equidad y la gratuidad.

1107. Por otra parte, la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal establece en su artículo 1° el compromiso de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y universales de las y los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social.¹²⁴

1108. En 2006 se publicó la “Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”.¹²⁵ Ésta se tradujo en la instrumentación del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos que se detalla más adelante. Representa un avance en el cumplimiento de la universalidad

del derecho a la protección de la salud en la capital del país y en la democratización de la salud, al buscar combatir los obstáculos socioeconómicos para el acceso equitativo a los tratamientos.¹²⁶

1109. En resumen, el derecho a la salud está reconocido en la legislación local y su espectro o alcance es amplio; sin embargo, materialmente no puede expresarse de forma categórica que se trate de un derecho cuyo goce es pleno o su ejercicio sea efectivo, ya que problemas estructurales como el desabasto de medicamentos, la carencia de insumos y la falta de infraestructura, entre muchos factores, lo impiden.

15.4 Instituciones responsables y políticas públicas

Principales tendencias de la política de salud a nivel federal

1110. La reforma del sector salud de 1995 inició una reorganización de los servicios médicos de las instituciones de seguridad social. Por otra parte, el sector privado de prestación de servicios ha crecido. La industria de seguros privados se presenta como un actor emergente en salud.¹²⁷

1111. El estancamiento y deterioro de los servicios públicos de salud, tanto para la población abierta como para los de seguridad social, tienen su origen en un déficit de recursos físicos y humanos, en parte ocasionado por el prolongado desfinanciamiento que se inició en 1983 y que llegó a más de 50% per cápita.¹²⁸

1112. A este contexto de desfinanciamiento, fragmentación y disminución de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas de salud, el Gobierno Federal ha respondido con la promoción del sector privado como la solución a los problemas de atención a la salud y ha restringido su actuación a la regulación de las actividades de los agentes administradores de fondos y prestadores de servicios y a la realización de programas tendientes a garantizar un mínimo de servicios para la población más pobre.¹²⁹

1113. En este sentido, en 2001, el Gobierno Federal inició el programa del Seguro Popular de Salud para:

1. Brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de la opción de aseguramiento público en materia de salud.
2. Crear una cultura de prepago en los beneficiarios.
3. Disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos de salud.

1114. El Seguro Popular opera bajo un esquema de financiamiento público conformado por una cuota social proveniente de las aportaciones solidarias Federal y estatal, así como una cuota familiar, la cual se determina mediante la evaluación socioeconómica que se aplica a las familias interesadas.¹³⁰ Al cierre de 2006, el Seguro Popular cubría un poco más de cinco millones de familias en todo el país y el objetivo para el año 2010 era cubrir a toda la población sin seguridad en materia de salud.¹³¹ Inicialmente, el Catálogo de Beneficios Médicos (Cabeme) incluido en el Seguro Popular establecía 78 intervenciones. El nuevo Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes) revisado en 2006, cubre 255 intervenciones médicas y 285 claves de medicamentos.¹³² Sin embargo, a pesar de esta

ampliación, el Seguro Popular aún no brinda una atención integral en materia de salud y la cuota de recuperación entra en contradicción con el principio de gratuidad reconocido en la Ley General de Salud.¹³³

Instituciones públicas en el Distrito Federal

1115. A la Secretaría de Salud del Distrito Federal –creada en 1999 a raíz del proceso de descentralización– corresponde la formulación, ejecución, operación y evaluación de las políticas y programas locales de salud, en el marco del Sistema metropolitano de atención a la salud y del Sistema de salud del Distrito Federal, conforme a los principios y objetivos del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como planear, dirigir, controlar, operar y evaluar los servicios de atención médica y salud pública.¹³⁴

1116. En cuanto a los servicios que brinda el Sistema de salud del Distrito Federal, se observa un alto grado de fragmentación, en particular por la forma en que se efectuó el proceso de descentralización en el Distrito Federal.

1117. Por un lado, se propició la fragmentación de los servicios al descentralizar la estructura y los recursos de la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal (que dependía de la Secretaría de Salud federal), pero sin integrarlos al Instituto de Salud del Distrito Federal, hoy la Secretaría de Salud del Distrito Federal. Esto implicó que los servicios de salud para la población abierta quedaron divididos en dos entidades:

- la del primer nivel en el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, sectorizado a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, y
- la del segundo y tercer niveles (los hospitales) también bajo la responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Se trata de dos estructuras orgánicas y presupuestales con programas de acción diversos, distintas culturas de organización y condiciones jurídicas y laborales diferentes. En estas circunstancias, la fusión de los servicios de salud pública y la coordinación operativa con la red hospitalaria se dificultan y no son efectivas.¹³⁵

1118. El convenio de descentralización no preveía la transferencia de las facultades de regulación sanitaria, lo que limitó –en un primer momento– la capacidad de la Secretaría para garantizar la seguridad sanitaria de la ciudad.¹³⁶ No obstante, en enero de 2005, se firmó el Acuerdo de Coordinación para el Ejercicio de Facultades para el Control y Fomento Sanitario y de Sanidad Internacional entre la Federación y el Gobierno del Distrito Federal.¹³⁷

1119. Por su parte, los grandes hospitales federales, los institutos nacionales de salud y los servicios de salud mental quedaron como organismos descentralizados autónomos y sectorizados a la Secretaría de Salud Federal. En lo particular, en cuanto a la salud mental, los tres hospitales psiquiátricos (Fray Bernardino Álvarez, Doctor Juan N. Navarro y Doctor Samuel Ramírez Moreno) y los tres Centros Comunitarios de Salud Mental (Iztapalapa, Zacatenco y Cuauhtémoc) ubicados

en el Distrito Federal, están a cargo del órgano administrativo desconcentrado llamado Servicios de Atención Psiquiátrica, adscritos a la Subsecretaría de Innovación y Calidad de la Secretaría de Salud Federal.¹³⁸

Presupuesto

1120. La Secretaría de Salud del Distrito Federal es una de las dos dependencias de la Administración Pública centralizada del Distrito Federal que mayor asignación presupuestal recibieron en 2007. Se le asignó 24% del presupuesto total, con una inversión de 7 639 millones de pesos, de los cuales el Programa 15, referente a los servicios de salud concentra 7 569 millones de pesos (exclusivamente para actividades institucionales; consultas externas generales y especializadas y servicios de hospitalización general y especializada). Asimismo, los servicios de salud pública del Distrito Federal obtuvieron un monto de 2 579 212 881 pesos. En total se estima que este rubro tuvo un incremento real de 8.7% respecto a 2006.¹³⁹

Principales políticas y programas

1121. El Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, instrumento rector de la política para el sector en la presente administración, se orienta a partir del objetivo de “garantizar el derecho a la protección de la salud de los habitantes [*sic*] del Distrito Federal sobre la base de los principios de universalidad, justicia social, integralidad y financiamiento solidario. La Secretaría de Salud se plantea fortalecer su papel rector e implementará políticas públicas y programas orientados a la promoción, prevención y control de riesgos y daños a la salud, así como la prestación oportuna, equitativa, gratuita y de calidad de servicios integrales de salud, satisfaciendo las necesidades y expectativas de salud de las y los ciudadanos así como el uso racional y transparente de los recursos para la salud”.¹⁴⁰

1122. Para avanzar en la universalización del derecho a la salud, el Gobierno del Distrito Federal desarrolla el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (psmmg)¹⁴¹ –cuyo objetivo es garantizar el derecho a la protección de la salud de la población no asegurada residente en el Distrito Federal. Este programa pretende proporcionar sin costo los servicios –preventivos, de diagnósticos, curativos y de rehabilitación– disponibles en las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal, así como los medicamentos asociados a los tratamientos prescritos.¹⁴²

1123. Si bien se debe reconocer el esfuerzo por establecer la gratuidad en la atención que se brinda a las y los usuarios del servicio, se observa que, en general, quedan fuera de este programa las personas indigentes o de muy escasos recursos (generalmente por no poder acreditar su domicilio) y las personas que residen en el Distrito Federal desde hace menos de tres años.

1124. Durante 2007, 81.5% de las consultas externas que se otorgaron (2 172 559) fueron para personas inscritas en el psmmg; además se atendieron 369 797 urgencias. En los hospitales se atendió a 61 474 personas. En los centros de salud y unidades hospitalarias, se realizaron más de 5 millones de atenciones, 15.3% para personas provenientes de otra entidad federativa, principalmente del Estado de México.¹⁴³

1125. Para ampliar la disponibilidad de los servicios médicos, destacan las siguientes acciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal en 2007:¹⁴⁴

- Se crearon nuevos servicios de oncología ginecológica, cardiología intervencionista, diálisis y hemodiálisis y se han fortalecido los servicios de la Red de Atención Oftalmológica, la Red de Urgencias y Unidad de Quemados y la Red de Urgencias Traumatológicas.
- Se inició la construcción del hospital general de Tláhuac y se elaboraron los diseños médico-arquitectónicos para la construcción de hospitales generales en Cuauhtepac y Tlalpan, buscando con ello mejorar la equidad en la distribución territorial de los servicios.¹⁴⁵ En este mismo sentido, se inscribe la apertura del Centro de Salud doctor Guillermo Román y Carrillo en San Lorenzo Tezonco, que entró en operación en la Delegación Iztapalapa en marzo del 2007.
- Se pusieron en operación seis unidades de Medibús de Atención Médica General y dos unidades de Atención Especializada para mejorar la disponibilidad de los servicios médicos en las zonas más marginadas de la ciudad.
- Se estableció el Servicio de Medicina a Distancia, en conjunto con Locatel, el cual ofrece los servicios de diagnóstico temprano y oportuno de padecimientos, referencia temprana y oportuna a centros de salud y hospitales, orientación médica a familiares, trabajo emocional y resolución de conflictos y consejo, apoyo psicológico e intervención en crisis.

1126. Dentro del Programa de Acciones para la Mejora de Calidad de los Servicios, se ha concluido el proceso de acreditación de 39 centros de salud (25 cumplieron con los requisitos) y 18 unidades médicas de segundo nivel, y se estableció una estrategia para reforzar el proceso de acreditación para las unidades del primer nivel de atención. Asimismo, se estableció un sistema electrónico de información a familiares y un sistema de seguimiento de quejas a través del Buzón del Secretario (con un promedio mensual de 200 peticiones) y de 100 buzones en los hospitales y centros de salud.¹⁴⁶

1127. La vigilancia epidemiológica ha sido un punto clave para salvaguardar el derecho a la salud. En el Distrito Federal se mantienen activos 33 sistemas de vigilancia epidemiológica para la detección oportuna, seguimiento y control de enfermedades sujetas a vigilancia.¹⁴⁷

1128. A través del Programa de Vacunación Universal, que establece la protección contra 12 enfermedades inmunoprevenibles,¹⁴⁸ se ha logrado la cobertura de vacunación en niñas y niños menores de un año de 87.4 y 96.4% entre uno y cuatro años, a septiembre de 2007.¹⁴⁹

1129. La Secretaría de Salud del Distrito Federal también desarrolla una serie de programas sobre temas específicos, algunos de los cuales se detallan a continuación.

1130. En el rubro de diabetes mellitus, se estableció el Programa de Detección Oportuna de Hipertensión Arterial, se estudiaron 312 119 personas e ingresaron a tratamiento 2 857.¹⁵⁰

1131. En 2007 inició el Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal; el 6 de septiembre de 2007¹⁵¹ se creó el Consejo contra las Adicciones del Distrito Federal, que coordina la Secretaría de Salud y se inició el Programa por una Ciudad Libre de Humo de Tabaco.¹⁵² En propias palabras de la Secretaría de Salud, “se observan avances en la prevención y tratamiento del consumo de drogas pero a pesar de esto el consumo ha seguido aumentando en estos últimos años”.¹⁵³

1132. En su portal de Internet, consultado en 2007, la Secretaría de Salud reporta que “a través de la Dirección de Salud Mental y Adicciones pondrá en marcha el Programa de Salud Mental, que tiene como finalidad la prevención y promoción de la salud en sus diversos niveles de atención. Para los centros de salud se llevarán a cabo medidas de prevención y promoción, así como la detección de problemas psicosociales”.¹⁵⁴ En los 28 hospitales y 211 centros de salud de la Secretaría de Salud del Distrito Federal labora un total de 16 psiquiatras y 113 psicólogos y psicólogas. No obstante, la red hospitalaria bajo responsabilidad de la Secretaría de Salud del Distrito Federal no cuenta con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas.¹⁵⁵

1133. Aunque se trata con mayor detalle en la sección sobre derechos sexuales y reproductivos, cabe mencionar aquí dos temas específicamente relacionados con la salud de las mujeres. Aparte de campañas para detectar y prevenir el cáncer cervicouterino, se ha promovido en el Distrito Federal una campaña de detección del cáncer de seno mediante un programa de mastografías gratuitas.¹⁵⁶

1134. A partir de la aprobación de la ley para despenalizar el aborto en el Distrito Federal, en abril de 2007, los hospitales del Distrito Federal han ofrecido servicios para la interrupción del embarazo dentro de las 12 primeras semanas, como lo autoriza la ley. Además de contribuir a evitar las muertes por abortos practicados en condiciones carentes de higiene y que ponen en riesgo la vida de las mujeres, esta práctica contribuye a disminuir la morbilidad entre las mujeres que optan por interrumpir su embarazo.¹⁵⁷

1135. Desde 2004, la Secretaría de Salud del Distrito Federal desarrolla el Programa de VIH-SIDA del Distrito Federal cuya prioridad es atender de manera integral y garantizar el derecho a la protección a la salud de las personas con VIH/SIDA. En la Clínica Especializada Condesa, la Secretaría presta servicio de atención de manera gratuita a personas portadoras del virus, a quienes proporciona los medicamentos y realiza los estudios necesarios de detección y seguimiento. Aun cuando el objetivo es proporcionar a todas las personas no derechohabientes la atención y tratamiento necesarios, el programa no logra incorporar a toda la población portadora del virus, principalmente por falta de recursos. Tanto el Programa de VIH-SIDA como la creación en 2000 de la Clínica Especializada Condesa –única que brinda atención médica especializada a las personas con VIH en el Distrito Federal– resultaron modelos pioneros en la atención de las personas portadoras del VIH, pero actualmente la clínica se encuentra rebasada debido a la gran demanda.

1136. En relación con las personas que viven con VIH/SIDA, la CDHDF registró ocho quejas¹⁵⁸ por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el año 2005, cinco en 2006 y seis en 2007, en las que se imputaron presuntas violaciones a la Clínica Especializada Condesa. Los hechos motivo de la queja a que aluden las y los peticionarios son, entre otros, conductas discriminatorias por ser portadores de VIH-SIDA, la falta de interés en la atención médica y la negativa a entregar medicamentos por falta de suministro y negativa a practicarles en tiempo los estudios que requieren.¹⁵⁹ Asimismo, persiste una desigualdad en la disponibilidad y el acceso a los servicios de salud para las personas con VIH-SIDA, agravado sobre todo por el alto costo de la tecnología médica y los medicamentos que se aplican en los tratamientos.¹⁶⁰

1137. Según un ejercicio gubernamental de valoración general de la política social del Gobierno capitalino realizado por la Secretaría de Desarrollo Social –Consejo de Desarrollo Social–, se estima que los principales impactos de la política en materia de salud han sido el acceso gratuito a los

servicios médicos y medicamentos disponibles en las unidades médicas y el fortalecimiento de la Secretaría de Salud y la ampliación de su capacidad para mejorar los servicios.¹⁶¹

1138. No obstante, la misma Secretaría reporta que las instituciones (de salud) presentan un problema de fondo, pues no logran solventar el abasto de medicinas, mayores insumos y mejoras en las percepciones salariales para el personal de salud, ni la necesidad de mejoramiento en las instalaciones médicas.¹⁶²

1139. A pesar de que el Distrito Federal ha recibido importantes asignaciones presupuestarias y ha avanzando en la puesta en marcha de programas y acciones para promover la realización progresiva del derecho a la salud de la población capitalina, la Secretaría de Salud presenta índices de desempeño muy por debajo del promedio nacional. Según el *Informe Salud 2001-2005* de la Secretaría de Salud Federal, en 2005 el Distrito Federal ocupaba:

- el penúltimo lugar (en comparación con las otras 31 entidades federativas) en el índice de desempeño en materia de vacunación, prevención y control de la diabetes mellitus y de la hipertensión arterial;
- el lugar 25 (sobre 31) en cuanto al Sistema de Vigilancia Epidemiológica;
- el lugar 21 en el índice de desempeño en materia de prevención y control del VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual;
- el lugar 17 en la prevención y control del cáncer cérvico-uterino, y
- el lugar 13 en la prevención y control de la rabia.¹⁶³

Difusión y acceso a la información¹⁶⁴

1140. El acceso a la información, definido en la Observación general núm. 14 del Comité DESC¹⁶⁵ como el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud, es fundamental para el ejercicio de este derecho. En este sentido, la obligación de cumplir implica “el fomento de las investigaciones médicas y la educación en materia de salud, así como la organización de campañas de información, en particular en lo que se refiere a la forma de vivir y la alimentación sanas, al VIH/SIDA, la salud sexual y reproductiva, la violencia en el hogar, y el uso indebido de alcohol, tabaco, estupefacientes y otras sustancias nocivas”.¹⁶⁶

1141. La Secretaría de Salud parece no haberle dado la debida atención y tratamiento a esta cuestión. Por un lado, no se cuenta con un sistema de registro homogéneo que permita tener una base de información única, de fácil entendimiento y accesible al público en materia de salud,¹⁶⁷ ni se están desarrollando campañas de carácter permanente sobre temas de salud pública como lo son la nutrición y alimentación sanas, el VIH/SIDA así como el uso indebido de alcohol, tabaco y estupefacientes. Asimismo, no existen acciones para sensibilizar y prevenir, en particular, las enfermedades del corazón, la diabetes mellitus y las enfermedades cerebrovasculares, que representan las principales causas de mortalidad en el Distrito Federal.

1142. El acceso a la información también implica una mayor difusión entre la población capitalina de los programas, servicios y establecimientos de salud que se encuentran a su disposición.

1143. Tampoco existen –o no se difunden– evaluaciones de las políticas y programas implementados por la Secretaría de Salud, que permitan hacer una valoración integral de los mismos. Para esto se requiere de la identificación de indicadores pertinentes¹⁶⁸ y el establecimiento de un sistema de recopilación y sistematización de información, cuyo objetivo sería vigilar el cumplimiento de las obligaciones del gobierno capitalino en materia de salud, que derivan del derecho internacional de los derechos humanos, así como de la normatividad federal y local.

Servicios de salud privados

1144. A causa de la falta de inmediatez de los servicios públicos de salud, los privados están ocupando un papel cada vez más importante, sobre todo en la atención de primer nivel. Se estima que alrededor de 20% de la población se atiende en instituciones privadas, gracias a algún seguro de gastos médicos de tipo prepago o a desembolso personal.

1145. Estos servicios quedan fuera del control de las autoridades, a pesar de su obligación de vigilar y proteger el derecho a la salud que se desprende del PIDESC y que implica, entre otras cosas, velar por que la privatización del sector no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud.¹⁶⁹

Información relativa a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Comisión de Arbitraje Médico (Conamed)

*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*¹⁷⁰

1146. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 564 quejas¹⁷¹ por presuntas violaciones al derecho a la salud, imputables a distintos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal; de éstas, 187 corresponden al año 2005, 146 a 2006 y 231 a 2007. Dentro de estas quejas, las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron como hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, los siguientes:¹⁷² obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud (302 menciones); obstaculización o negativa al acceso a los servicios de salud (175 menciones); obstaculización, restricción o negativa de medidas de prevención y tratamiento de enfermedades (69 menciones); negligencia médica (48 menciones); responsabilidad médica (15 menciones); obstaculización o injerencias arbitrarias en la confidencialidad del diagnóstico, el tratamiento o la rehabilitación del paciente (10 menciones); omisión del consentimiento informado (3 menciones) y obstaculización o injerencias arbitrarias en la confidencialidad de la relación médico-paciente (2 menciones)¹⁷³

1147. En las recomendaciones emitidas en materia de salud, la CDHDF condenó la escasez de medicamentos y la deficiente calidad del servicio médico que se ofrece, en especial en los hospitales materno infantiles de la ciudad de México, así como la falta de organización para cubrir ausencias no programadas de personal médico en los diversos hospitales de la Red de Salud del Distrito Federal. Se recomendaron, entre otras cosas:

- el inicio de procedimientos administrativos contra el personal médico responsable,

- la reparación del daño a las víctimas,
- que los expedientes clínicos se integraran conforme a lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998,
- que en todos aquellos casos en los que se presenten y existan signos de alarma, se realice de forma pronta y oportuna el tratamiento idóneo,
- en caso de que no pueda ser atendida alguna o algún paciente debido a la saturación que se presente en un momento dado en la unidad médica, se implementen las acciones necesarias a fin de que sea referido y trasladado, en ambulancias debidamente equipadas, a otro hospital de la red hospitalaria.

1148. En particular, en 2005 y 2006 se emitieron las siguientes recomendaciones:¹⁷⁴

- *Recomendación 02/2005:* Caso de negligencia médica cometida en agravio de una persona que sufrió secuelas graves (quemaduras en ambas manos y consecuente amputación de tres dedos de cada mano) con motivo de intervenciones terapéuticas que se le proporcionaron en el Hospital Rubén Leñero. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño al agraviado, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra las y los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionada con la integración del expediente clínico. Esta Recomendación se cumplió cabalmente.
- *Recomendación 03/2005:* Caso por negligencia médica. Se trata del caso de una persona que sufrió lesiones a causa de un accidente de tránsito quien, después de ser negligentemente atendido en el Hospital General La Villa, fue dado de alta y al estar rindiendo su declaración ante el MP, el mismo día del egreso, falleció. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño a la peticionaria (un familiar del agraviado), *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos responsables, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionada con la integración del expediente clínico, *d)* mantener a las y los pacientes que ingresen por accidentes de tránsito de vehículos en un área de observación y practicarles los estudios correspondientes. Esta recomendación está parcialmente aceptada y sujeta a seguimiento.
- *Recomendación 6/2006:* Negligencia y deficiente atención médica. Este caso se refiere a una mujer que fue intervenida quirúrgicamente en el Hospital General Ticomán y por descuido se le dejó una compresa en la cavidad abdominal, lo que le causó una peritonitis y, posteriormente, la muerte. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, en relación con la integración del expediente clínico). Esta recomendación está parcialmente aceptada y sujeta a seguimiento. Cabe destacar que recientemente la Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal, a quien también se le dirigió esta recomendación, aceptó pagar la reparación del daño de acuerdo a la propuesta de la CDHDF incluida en uno de los puntos recomendatorios, por lo que se le pagará a la familia la cantidad de 170 539.68 pesos.
- *Recomendación 9/2006:* Caso de obstaculización, restricción o negativa al derecho a la salud y responsabilidad médica. A pesar de que de su estado de salud se desprendería que la agraviada debería ser atendida de manera urgente, la intervención quirúrgica no se realizó sino hasta que se le reventó el apéndice, lo cual complicó su estado de salud y, posteriormente, causó

la muerte. Se recomendó a la Secretaría de Salud: *a)* reparación del daño a la víctima, *b)* inicio de procedimientos de responsabilidad contra los servidores públicos involucrados, *c)* acatar lo señalado en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSAI-1998, relacionado con el expediente clínico, *d)* comunicar al personal médico que en todos aquellos casos en los que se presenten y existan signos de alarma, se realice de forma pronta y oportuna el tratamiento idóneo. Esta recomendación está aceptada y sujeta a seguimiento. Cabe señalar que la reparación del daño fue la inscripción de la madre de la víctima en el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud, además de que se le otorgó apoyo jurídico y psicológico por parte de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito y se le dio un apoyo económico de 50 000 pesos, además recibió un subsidio de 100% para la adquisición de un crédito en el Invi. Actualmente la peticionaria tiene la posesión del bien y sólo está pendiente su escrituración.

Comisiones de Arbitraje Médico

1149. La Conamed, que fue creada en 1996, además de contribuir a la resolución de conflictos entre el personal médico y pacientes por medio de la aplicación de mecanismos de resolución extrajudicial, revisa la documentación y la práctica médica de todos los actos reclamados. Las recomendaciones se refieren a temas como: medicamentos de aspecto o nombre parecidos, identificación de pacientes, realización del procedimiento correcto, control de las soluciones concentradas de electrolitos, un solo uso de los dispositivos de inyección y mejoría de la higiene de las manos para prevenir las infecciones asociadas a la atención de salud.¹⁷⁵ La Conamed también atiende quejas relacionadas con la atención médica proporcionada por personal médico de la red hospitalaria del Distrito Federal.¹⁷⁶

1150. Algunas fuentes señalan que la Conamed es una instancia creada con el propósito de proteger los intereses gremiales de los médicos contra posibles demandas de pacientes por mala práctica o iatrogenia severa o grave, la mediación de esta instancia en conflictos de ese tipo parece tender a proteger a las o los médicos, razón por la cual genera desconfianza y poca credibilidad, por lo que las víctimas acuden a instancias judiciales a dirimir las.¹⁷⁷

15.5 Breves consideraciones sobre la justiciabilidad del derecho a la salud

1151. El derecho a la salud se encuentra consagrado en el apartado de las garantías individuales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo tanto, uno de los recursos que se puede promover contra una presunta violación a esta garantía constitucional es el recurso de amparo, regulado en los artículos 103 y 107 constitucionales.

1152. En el ámbito administrativo, se encuentran determinados en la propia Ley General de Salud los tiempos y bases generales para el ofrecimiento de pruebas en casos de sanciones por parte de la autoridad sanitaria, así como para la interposición de recursos de inconformidad. Corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de estas leyes y de las demás disposiciones que se dicten basadas en ellas.

1153. Adicionalmente, se han creado instituciones públicas que pueden intervenir para garantizar el ejercicio del derecho a la salud, para presentar quejas por su incumplimiento e inclusive para solicitar la reparación del daño o alguna indemnización en casos de violaciones al derecho, como son los organismos públicos de derechos humanos, o la Comisión de Arbitraje Médico (Conamed) que funciona en el ámbito federal y en la mayoría de las entidades federativas.¹⁷⁸

1154. No obstante, cabe subrayar que la Ley de Salud del Distrito Federal no establece la figura de la reparación del daño a las personas que han sido víctimas de una violación de su derecho a la salud, lo cual viene a limitar la posibilidad de una restitución del derecho, una reparación, o la satisfacción de la no repetición de hechos en caso de violación.

15.6 Conclusiones del capítulo

1155. El derecho a la salud tiene un reconocimiento jurídico local con apego a los estándares internacionales, pues la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y la Ley de Salud para el Distrito Federal lo consagran como un derecho social universal y fijan las obligaciones de las autoridades capitalinas de promover, proteger y garantizar su cumplimiento.

1156. En 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elevó a rango de ley el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y a los medicamentos para los habitantes de la ciudad. El gobierno capitalino, a través de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ha retomado como ejes rectores de las políticas, programas y acciones en salud, los principios de democratización, centralidad de la institución pública, universalidad, ampliación de los servicios, equidad y solidaridad.

1157. Por medio del Programa de Acceso Gratuito a la Atención Médica y Medicamentos, el gobierno está avanzando progresivamente en materia de accesibilidad económica a los servicios de salud, observando de esta forma su obligación de garantizar el derecho, al proporcionar servicios preventivos, de diagnóstico, curativos y de rehabilitación para las personas no aseguradas por una institución de seguridad social.

1158. A los organismos de salud de la Administración Pública del Distrito Federal se les han asignado importantes partidas presupuestarias y han avanzado en la puesta en marcha de programas y acciones para promover la realización progresiva del derecho a la salud de la población capitalina (especialmente en materia de vacunación universal, atención a las adicciones y detección de casos de diabetes mellitus). No obstante lo anterior, el Distrito Federal presenta índices de desempeño muy por debajo del promedio nacional en materia de vigilancia epidemiológica y vacunación, prevención y control de la diabetes mellitus e hipertensión arterial, VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual, cáncer cérvico-uterino y de la rabia.

1159. El Distrito Federal es la entidad donde se registra el mayor número de casos de VIH-SIDA en el país. A pesar de la puesta en marcha del Programa VIH-SIDA, no se cuenta con los recursos materiales, humanos y financieros suficientes para atender debidamente a todas las personas no derechohabientes portadoras del VIH-SIDA y garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios médicos y tratamientos.

1160. En el ámbito de la salud mental, existe una brecha importante entre las necesidades de la población y los programas y servicios para satisfacerlas, además la prevención, promoción y detección de problemas psicosociales son abordadas de manera incipiente y aún limitada, por parte de las autoridades capitalinas. Preocupa, en particular, que dentro de la red hospitalaria a cargo de la Secretaría de Salud del Distrito Federal no se cuente con hospitales para atender enfermedades psiquiátricas y, en general, la salud mental.

1161. Los índices de defunción por padecimientos crónico-degenerativos (enfermedades cardíacas, diabetes, cáncer y enfermedades cerebro-vasculares) así como el problema del sobrepeso y la obesidad y otros trastornos alimenticios, presentan en el Distrito Federal tasas superiores a la media nacional, pero el sistema de atención en salud parece tardar en adaptarse a esta nueva realidad sanitaria.

1162. Al respecto, cabe resaltar la inexistencia de campañas y programas educativos de amplio alcance y de carácter permanente en materia de orientación nutricional y cuidado personal y otras acciones tendientes a prevenir estos problemas de salud pública. Igualmente, faltan servicios de atención médica, en cantidad y calidad suficientes, para atender estas enfermedades, más aún porque pueden ser prevenidas, tratables o curables si son detectadas a tiempo.

1163. Además del cambio que se observa en el perfil patológico, el Sistema de Salud debe adecuarse a la evolución de la estructura demográfica que está cambiando las necesidades en salud de la población capitalina; en particular las personas adultas mayores están ejerciendo cada vez más presión sobre la demanda de servicios, la cual irá en aumento en las próximos años y décadas.

1164. La infraestructura médica a cargo de la Secretaría presenta una serie de rezagos por su mal estado y su concentración geográfica. Se observa una desigualdad en la distribución territorial de las instalaciones. La población en situación de mayor pobreza se ubica principalmente en las zonas periféricas de la ciudad, que carecen de centros de salud y hospitales. Estos problemas estructurales derivan, en gran medida, de la insuficiencia presupuestal y, en algunos casos, de su deficiente distribución.

1165. Asimismo, los servicios de atención muestran deficiencias debido a la saturación, la falta de personal médico y el desabasto de medicamentos. Las quejas y recomendaciones emitidas por la CDHDF son contundentes en este sentido al señalar que los principales obstáculos identificados para ejercer el derecho a la salud son: la discriminación o exclusión en el acceso a los servicios, la negación o postergación de la atención, la falta de insumos y equipo y la deficiente calidad en los servicios de salud. Esto se debe principalmente a la fragmentación del sistema, la insuficiencia de presupuesto y la lenta actualización de infraestructura y tecnológica.

1166. El Sistema de salud en el Distrito Federal –y por ende el ejercicio del derecho a la salud– se encuentra altamente fragmentado y segmentado. Existen reglas y condicionantes (como ser o no derechohabiente de una institución de seguridad social, la capacidad de pago o el lugar de residencia de cada persona) que determinan la disponibilidad, el acceso y la calidad de los servicios, siendo la población que no está protegida por una institución de seguridad social y no cuenta con los recursos suficientes para costear un seguro privado, la más afectada.

1167. En los casos de una deficiente atención médica, el derecho a la salud debe vincularse también estrechamente con el tema de la reparación del daño, pues “en la medida en que seamos capaces como Estado y sociedad de resarcir el daño ocasionado a un ser humano por una deficiente atención médica, podremos garantizar para otros y para nosotros mismos, un proyecto de vida a futuro”.¹⁷⁹

1168. La salud es uno de los indicadores básicos del desarrollo humano, condición indispensable para tener un nivel de vida adecuado. El derecho a la salud incluye varios elementos para su pleno goce. En particular, la obligación de cumplir implica que el Estado reconozca adecuadamente el derecho a la salud en el ordenamiento jurídico y que promueva una política pública que, entre otros aspectos, incluya la prevención de enfermedades y el cuidado de la salud, que abarca los recursos humanos y materiales con que se tiene que contar para atender las enfermedades y sus efectos. Para cumplir todo lo anterior es importante destinar los recursos económicos, materiales y humanos necesarios.

Notas

- ¹ En este apartado se aborda el derecho a la salud de manera general, sin entrar en la especificidad de cada grupo de población. El grado de cumplimiento del derecho a la salud de las mujeres, niñas y niños, jóvenes, personas adultas mayores, pueblos indígenas, personas con discapacidad, poblaciones callejeras, personas víctimas de trata, LGTTT y personas migrantes y refugiadas, se aborda en los apartados específicos en la parte VI. Grupos de población. Lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos y a los derechos al agua y a un medio ambiente sano se encuentra en capítulos específicos en la parte III. Seguridad humana. En la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad, se aborda el tema de la salud en los reclusorios.
- ² Véase párrafo 1° del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 12 del PIDESC. Además de estos dos documentos el derecho a la salud se ve plasmado en aquellos instrumentos dirigidos a algunos grupos que por su condición presentan mayor riesgo de ser vulnerados. Así, el derecho a la salud se reconoce en el inciso iv) del apartado e) del artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965, en el apartado f) del párrafo 1 del artículo 11 y el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, así como en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Análogamente, el derecho a la salud ha sido proclamado por la Comisión de Derechos Humanos (Resolución 1989/11), así como en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y en la Declaración y Programa de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que contienen definiciones de la salud reproductiva y de la salud de la mujer.
- ³ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A 8III), del 10 de diciembre de 1948.
- ⁴ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966; entró en vigor el 23 de marzo de 1971 y fue ratificado por México el 23 de junio de 1981.
- ⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000) relativa al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, párrafo 2.
- ⁶ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, adoptado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, vinculante en México a partir a 1996, artículo 10.
- ⁷ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafo 4.
- ⁸ *Ibid.*, párrafo 12.
- ⁹ Se precisa que “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”. Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafo 12.
- ¹⁰ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto de San Salvador, *op. cit.*, artículo 10.
- ¹¹ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), párrafos 34 a 37.
- ¹² En lo relativo a las personas con VIH/SIDA, la obligación de cumplir también implica que “todas las personas que necesiten tratamiento, como consecuencia del VIH o del SIDA o por cualquier otra causa, tengan acceso al tratamiento médico disponible y otros medios de atención a la salud, independientemente de su estado en relación con el VIH”. Carta de las obligaciones de respetar los derechos humanos y los principios éticos y humanitarios al abordar las dimensiones sanitarias, sociales y económicas del VIH y el SIDA, dada a conocer, junto con la Declaración de Derechos y Humanidad, en 1992, como anexo al documento E/CN.4/1992/82 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, párrafo 53.
- ¹³ La esperanza de vida se define como el promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento sobre la base de las tasas de mortalidad por edad para un año determinado.

- ¹⁴ La tasa global de fecundidad es el número medio de hijos/as que espera tener o haber tenido una mujer al final de su vida reproductiva de acuerdo con las tasas de fecundidad por edad observadas en un año dado.
- ¹⁵ La tasa bruta de natalidad es el número de nacidos vivos por cada mil habitantes en un año determinado.
- ¹⁶ INEGI, Esperanza de vida por entidad federativa según sexo, 2005, 2006 y 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob56&c=3879&e=09>>.
- ¹⁷ INEGI, Tasa global de fecundidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob17&c=3859&e=09>>.
- ¹⁸ INEGI, Tasa bruta de natalidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob15&s=est&c=3858&e=09>>.
- ¹⁹ La tasa de mortalidad corresponde a la proporción de defunciones registrada por 100 000 habitantes.
- ²⁰ INEGI, Tasa bruta de mortalidad por entidad federativa, 2000 a 2007, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob54&s=est&c=3877&e=09>>.
- ²¹ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, 11 de abril de 2007, IV. Diagnóstico de Salud, Cuadro 1. Principales causas de mortalidad general, Distrito Federal, 2001-2005, p. 34.
- ²² Para más información véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ²³ Para más información véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ²⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 18.
- ²⁵ Secretaría de Salud (ssa), Programa Nacional de Salud 2007-2012. Por un México sano: construyendo alianzas para una mejor salud, México, 2007, p. 159.
- ²⁶ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, cuadro 1. Principales causas de mortalidad general, Distrito Federal, 2001-2005, p. 34.
- ²⁷ ssa, *Salud México 2001-2005, Información para la rendición de cuentas*, México, 2006, Anexos Estadísticos.
- ²⁸ ssa, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, Anexo III.2, p. 192.
- ²⁹ *Ibid.*, Anexo I.2, p. 172.
- ³⁰ *Ibid.*, Anexo I.4, p. 174.
- ³¹ *Ibid.*, Anexo I.2, p. 172.
- ³² *Ibid.*, Anexo I.1, p. 171.
- ³³ Es la proporción de defunciones de mujeres, mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debida a cualquier causa relacionada con, o agravada por el embarazo mismo o su atención, en un determinado año, por cada 100 mil nacimientos en ese mismo año.
- ³⁴ INEGI, Razón de mortalidad materna, <<http://www.metasdelmilenio.inegi.gob.mx/artus/eis/IndicadorArtusMMPUBLICO.asp?numEscenario=39>>.
- ³⁵ Citado en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México*, México, 2006, p. 46.
- ³⁶ Para mayor información sobre mortalidad infantil, véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ³⁷ La tasa de mortalidad infantil es el número de defunciones de menores de un año de edad por cada 1 000 nacimientos ocurridos en un año determinado.
- ³⁸ INEGI, Tasa de mortalidad infantil por entidad federativa, 2000 a 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob55&c=3878&e=09>>.
- ³⁹ La morbilidad corresponde a la frecuencia en que se presenta una enfermedad en una población.
- ⁴⁰ Véase también la parte III, capítulos 10: Derecho a un medio ambiente sano y 11: Derecho al agua.
- ⁴¹ Centro de Transporte Sustentable, *Folleto DESCA: Transporte con perspectiva de derechos humanos*, CDHDF Centro de Transporte Sustentable, México, 2008.
- ⁴² *Idem.*
- ⁴³ *Idem.*
- ⁴⁴ Alternativa Ciudadana 21, Resultados del Taller Propuestas de política ambiental para el Distrito Federal, 22 de mayo de 2003, disponible en <www.alternativa21.org.mx>.
- ⁴⁵ Para más información véase la parte VI, capítulos 27: Derechos de la infancia y 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁴⁶ La nutrición es el proceso biológico en el que los organismos asimilan los alimentos y los líquidos necesarios para el funcionamiento, el crecimiento y el mantenimiento de sus funciones vitales. La mala nutrición que resulta del consumo deficiente de alimentos o nutrimentos, aumenta los riesgos de varias enfermedades, por lo que la nutrición es considerada como uno de los principales determinantes en el proceso de tener una buena salud.
- ⁴⁷ Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Urbana de Alimentación y Nutrición en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 2002*, México, junio de 2003, p. 11. Citada en Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, México, 2008.
- ⁴⁸ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut)*, México, 2006, p. 87.
- ⁴⁹ INEGI, Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer por entidad federativa, 2002 a 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=msal08&s=est&c=3898&e=09>>.
- ⁵⁰ Sistema Nacional DIF (SNDIF) *4º Censo Nacional de Talla 2004*.
- ⁵¹ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵² José Luis Silencio, investigador del Instituto Nacional de Nutrición, citado en Patricia Huesca, "En México sufre desnutrición el 20% de menores de cinco años", *La Crónica*, 16 de agosto de 2006.
- ⁵³ El derecho a la alimentación adecuada está reconocido en el artículo 11 del PIDESC.

- ⁵⁴ Estos datos se encuentran referidos en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México, op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: SNDIF, *4º Censo Nacional de Talla* e Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵⁵ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Ensanut, op. cit.*
- ⁵⁶ José Luis Silencio, investigador del Instituto Nacional de Nutrición, citado en Patricia Huesca, *op. cit.*
- ⁵⁷ Luis Ortiz Hernández, María Nayeli Acosta Gutiérrez, Elisa Núñez Pérez Alma, Nadia Peralta Fonseca, Yoko Ruiz Gómez, “En escolares de la ciudad de México la inseguridad alimentaria se asoció positivamente con el sobrepeso”, en *Revista de Investigación Clínica*, vol. 59, núm. 1, Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, 2007, pp. 32-41.
- ⁵⁸ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.* Anexo III.2, p. 192, con base en *Ensanut 2005*.
- ⁵⁹ Centros de Integración Juvenil, *Niños, niñas y adolescentes: una mirada desde la prevención*, México, 2005, pp. 142-157.
- ⁶⁰ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, 2007-2012, México Distrito Federal, p. 3.
- ⁶¹ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 7.
- ⁶² *Ibid.*, p. 3.
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.* Anexo I.13, p. 183, con base en *Ensanut 2005*.
- ⁶⁵ SSA, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 2.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.
- ⁶⁷ *Ibid.*, p. 2.
- ⁶⁸ Para mayor información respecto del consumo de drogas en la población juvenil, véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁶⁹ Citado en N. Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de Consumo de Drogas en Estudiantes: Tabaco, Drogas y Alcohol en el D.F.*, México, 2007. Consultado en Internet.
- ⁷⁰ Tomado de N. Martínez y A. Cervantes, *op. cit.*
- ⁷¹ Parte de la información viene de Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, El papel del ombudsman en la defensa de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y SIDA, ponencia presentada en el marco del Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, Poliforum León, León, Guanajuato, 1 de diciembre de 2007. Para más información, véase a la parte VI, capítulo 30: Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT) y la parte V, capítulo 23: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.
- ⁷² SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, *Registro Nacional de Casos de SIDA*, datos al 15 de noviembre de 2007.
- ⁷³ *Idem.*
- ⁷⁴ SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA y ETS en México, Consejo Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, 30 de junio de 2006, <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/panoeptide31dic2006.pdf>>.
- ⁷⁵ SSA, *Salud México 2006. Información para la Rendición de Cuentas*, México, 2007.
- ⁷⁶ SSA, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA, Panorama Epidemiológico del VIH/SIDA E ITS en México, *op. cit.*
- ⁷⁷ SSA, *Salud México, 2006, op. cit.*
- ⁷⁸ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define a la salud mental como “la capacidad del individuo, el grupo y el ambiente de interactuar el uno con el otro de forma tal, que se promueva el bienestar subjetivo, el óptimo desarrollo y el uso de habilidades mentales (cognitivas, afectivas y relacionales), la adquisición de las metas individuales y colectivas en forma congruente con la justicia y la adquisición y preservación de las condiciones de equidad fundamental”. Las principales manifestaciones clínicas de la enfermedad mental reflejan una alteración de las funciones cerebrales, como la desatención (trastornos por déficit de atención), la memoria (demencia), el pensamiento (esquizofrenia), el estado de ánimo (depresión), la sensopercepción (esquizofrenia), el aprendizaje (trastornos del desarrollo infantil y la conducta), entre otros. Información del portal de Internet del Consejo de Población del Distrito Federal, Día Mundial de la Salud Mental, 10 de octubre de 2004, <http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario_2004/octubre/mental.html>.
- ⁷⁹ T. Harpham (1994), “Cities and Health in the Third World”, en D. R. Phillips, y Y. Verhasselt (eds.), *Health and Development*, Londres, Routledge, p. 17, citado en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Jonatan Rapaport, Salud urbana, inciso i) sobre salud mental, <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/196>>.
- ⁸⁰ Juan Martín Sandoval de Escurdia y María Paz Richard Muñoz, La salud mental en México (DPS-ISS 03 05), Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis, División de Política Social, México, 2005.
- ⁸¹ Información aportada al Comité Coordinador por parte de Carlos Rodríguez Ajenjo, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones.
- ⁸² T. Harpham (1994), *op. cit.*, p. 116.
- ⁸³ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁸⁴ Página de Internet de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Evaluación de riesgos e impacto en la Salud*, <<http://www.mex.ops-oms.org/contenido/temas/reduccion1.htm>>.
- ⁸⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal 2007, op. cit.*
- ⁸⁶ Para más información véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸⁷ INEGI, *II Censo Nacional de Población y Vivienda, 2005*, resultados por localidades, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>>.
- ⁸⁸ *Idem.*
- ⁸⁹ Véase también más adelante apartado 15.4 Instituciones y políticas públicas.

- ⁹⁰ INEGI, comunicado núm. 119/06, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda, 2005 para el Distrito Federal*, 24 de mayo de 2006.
- ⁹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ⁹² *Idem.*
- ⁹³ *Idem.*
- ⁹⁴ *Idem.*
- ⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, Una valoración general, México, noviembre de 2006, p. 81.
- ⁹⁶ Sedeso, *Ibid.*, pp. 17-18.
- ⁹⁷ SSA, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, indicadores estratégicos.
- ⁹⁸ *Ibid.*, Anexo I.5, p. 175.
- ⁹⁹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerara improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etc.
- ¹⁰⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁰¹ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 14-15.
- ¹⁰² Véase los capítulos sobre Derechos de las mujeres, Derechos de la infancia, Derechos de las y los jóvenes, Derechos de las personas adultas mayores, Derechos de los pueblos indígenas, Derechos de las personas con discapacidad, Derechos de las personas migrantes y refugiadas, Derechos de las poblaciones callejeras y Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT), y Derecho de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial, en la parte VI.
- ¹⁰³ CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”, *boletín de prensa*, núm. 96/2005, 28 de agosto, 2005.
- ¹⁰⁴ Véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ¹⁰⁵ Servicios de Salud del Distrito Federal. Porcentaje de cobertura de Vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, año 2006, <<http://www.salud.df.gob.mx:88/sspdf/modules/tinycontent/index.php?id=41>>. (consultado el 20 de noviembre de 2007), el dato incluye a los beneficiarios del Seguro Popular.
- ¹⁰⁶ Véase la parte VI, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ¹⁰⁷ Véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ¹⁰⁸ RIE, *Jóvenes con propuestas*, México, 2006, p. 10.
- ¹⁰⁹ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984, artículo 2°.
- ¹¹⁰ Ley General de Salud, *op. cit.*, artículo 6°.
- ¹¹¹ *Ibid.*, artículo 35.
- ¹¹² *Ibid.*, artículo 36.
- ¹¹³ *Ibid.*, artículo 25.
- ¹¹⁴ *Ibid.*, artículo 6°.
- ¹¹⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, 2007, *op. cit.*
- ¹¹⁶ M. Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM/Porrúa/CNDH, México, 2005, p. 813.
- ¹¹⁷ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 4.
- ¹¹⁸ M. Carbonell, *op. cit.*, p. 817.
- ¹¹⁹ Portal de Internet de la Secretaría de Salud (ssa), <<http://bibliotecas.salud.gob.mx/greenstone/collect/publin1/index/assoc/HASH0101.dir/doc.pdf>>.
- ¹²⁰ Decreto por el que se crea el órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Bioética, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 2005, artículo 1°.
- ¹²¹ *Ibid.*, artículo 2°, fracciones VIII y IX.
- ¹²² En las leyes dirigidas a sectores más específicos, existen referencias a cuestiones de salud, como la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, etcétera.
- ¹²³ Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1987.
- ¹²⁴ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012, *op. cit.*, I. Marco Jurídico.
- ¹²⁵ “Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006.
- ¹²⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *Una valoración general*, México noviembre de 2006, p. 81.
- ¹²⁷ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Programa de Salud 2002-2006, México, agosto de 2002, p. 8.
- ¹²⁸ *Ibid.*, p. 8.
- ¹²⁹ *Ibid.*, p. 9.

- ¹³⁰ Página de Internet del Seguro Popular, <<http://www.seguro-popular.salud.gob.mx>>.
- ¹³¹ *Idem*.
- ¹³² *Idem*.
- ¹³³ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984, artículo 35. Véase también el apartado sobre Marco jurídico de este capítulo.
- ¹³⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998, artículo 29.
- ¹³⁵ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 9-10.
- ¹³⁶ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006, *op. cit.*, pp. 9-10.
- ¹³⁷ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2006.
- ¹³⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de enero de 2004. También en la página de Internet de la Secretaría de Salud Federal, Servicios de Atención Psiquiátrica, Antecedentes, <<http://sap.salud.gob.mx>>.
- ¹³⁹ Decreto de presupuesto de egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de diciembre de 2006. Citado en Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., *Informe sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal 2007*, *op. cit.*
- ¹⁴⁰ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁴¹ Este programa se desarrolla en el marco de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006.
- ¹⁴² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁴³ Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb, ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura. Información aportada al Comité Coordinador por el enlace en materia de derechos humanos de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, el 16 de noviembre de 2007.
- ¹⁴⁴ Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁴⁵ Gobierno del Distrito Federal, *Primer Informe de Gobierno*, 17 de septiembre de 2007, Anexo analítico, p. 10.
- ¹⁴⁶ “Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁴⁷ Secretaría de Salud del Distrito Federal, Plan de Salud del Gobierno del Distrito Federal (2007-2012), *op. cit.*, p. 5.
- ¹⁴⁸ Poliomiélitis, difteria, tétanos, tosferina, haemophilus influenzae tipo B, hepatitis B, tuberculosis meningea, sarampión, rubéola, parotiditis, rotavirus e influenza.
- ¹⁴⁹ “Comparecencia del C. Secretario de Salud del Gobierno del Distrito Federal, doctor Manuel Mondragón y Kalb...”, *op. cit.*
- ¹⁵⁰ *Ibidem*.
- ¹⁵¹ El 6 de septiembre de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Acuerdo del jefe de Gobierno, por el que se reforma el diverso por el que se crea el Consejo contra las Adicciones del Distrito Federal, mediante el cual se establece que la coordinación del Consejo estará a cargo de la Secretaría de Salud.
- ¹⁵² Secretaría de Salud, Programa para la Atención de las Adicciones en el Distrito Federal, *op. cit.*
- ¹⁵³ *Ibid*, p. 2.
- ¹⁵⁴ Página de Internet de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/1344>>, (consultado el 10 de noviembre de 2007).
- ¹⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁶ Para mayor información, véase el portal de Internet de Inmujeres-DF.
- ¹⁵⁷ Se amplía este tema en la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ¹⁵⁸ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁶⁰ Tomado de Emilio Álvarez Icaza Longoria, presidente de la CDHDF, El papel del ombudsman en la defensa de los derechos humanos de las personas que viven con VIH y SIDA, *op. cit.*
- ¹⁶¹ Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006*, *op. cit.*, pp. 82-83.
- ¹⁶² Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Salud del Distrito Federal.
- ¹⁶³ SSA, *México Salud 2001-2005*, *op. cit.*, Anexos II.3, II.4 y II.5 pp. 187-189.
- ¹⁶⁴ El tema del acceso a la información se desarrolla más ampliamente en la parte IV, capítulo 19: Acceso a la información.
- ¹⁶⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 12.
- ¹⁶⁶ *Ibidem*.
- ¹⁶⁷ Información aportada al Comité Coordinador por Elsa Pérez Paredes de IPAS, México, A.C.

- ¹⁶⁸ Comité DESC, Observación general núm. 14 (2000), *op. cit.*, párrafo 57.
- ¹⁶⁹ *Ibid.*, párrafo 35.
- ¹⁷⁰ Información aportada al Comité Coordinador por parte de la Segunda Visitaduría General, la Dirección General de Quejas y Orientación y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁷¹ El número de quejas que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (y la PAOT) es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se considerará improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁷² En una queja puede señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ¹⁷³ CDHDF, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005.
- ¹⁷⁴ Véase también las recomendaciones relativas a las personas con VIH-SIDA y al sistema penitenciario en la parte V, capítulo 25: Personas privadas de su libertad en centros de reclusión y en la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ¹⁷⁵ Página de Internet de la Conamed <www.conamed.gob.mx>.
- ¹⁷⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Segunda Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ¹⁷⁷ Información aportada al Comité Coordinador por Carlos Rodríguez Ajenjo, secretario técnico del Consejo Nacional contra las Adicciones.
- ¹⁷⁸ Información aportada al Comité Coordinador por la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a través de un pase de lista.
- ¹⁷⁹ Tomado de Emilio Álvarez Icaza Longoria, *El papel del ombudsman...*, *op. cit.*

Capítulo 16. Derechos sexuales y reproductivos¹

1169. Tanto hombres como mujeres son sujetos de derechos sexuales y reproductivos. Este capítulo hace énfasis en el ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres, toda vez que históricamente se les han obstaculizado en mayor proporción y porque los procesos reproductivos atañen específicamente a los derechos de las mujeres y los servicios que el Estado está obligado a garantizar.

16.1 Introducción, conceptos y obligaciones del Estado

1170. Los derechos sexuales y reproductivos son derechos humanos que, de acuerdo con el principio de integridad, están relacionados con otros, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la salud, a la información, a la igualdad, a la educación, a la intimidad, a una vida libre de discriminación y de violencia, y a disfrutar del progreso científico, entre otros, todos contenidos en distintos instrumentos internacionales.

1171. La definición de derechos sexuales, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, establece que

abarcen los derechos humanos que ya han sido reconocidos en leyes nacionales, documentos internacionales de derechos humanos y otras declaraciones. Incluyen el derecho de todas las personas, libres de coerción, discriminación y violencia a: el más alto estándar de salud sexual, incluyendo el acceso a servicios de cuidado a la salud sexual y reproductiva; la búsqueda, recepción y otorgamiento de información relacionada con la sexualidad; la educación sobre la sexualidad; el respeto por la integridad física; escoger a una pareja; decidir ser sexualmente activo o no; al matrimonio consensuado; a decidir tener o no hijos y cuándo; y a ejercer una vida sexual satisfactoria, segura y placentera.²

1172. Los derechos reproductivos se rigen bajo dos principios:

- a) el derecho a la salud reproductiva, que implica la obligación gubernamental de garantizar la disponibilidad de servicios de salud reproductiva así como remover las barreras legales para esa prestación, y
- b) el derecho a la autodeterminación reproductiva, que se basa en el derecho a planificar la familia, a estar libre de interferencias en las decisiones reproductivas, así como a estar libre de todas las formas de violencia y coerción que afectan la vida sexual o reproductiva de las mujeres.³

1173. Los derechos sexuales y los derechos reproductivos buscan la igualdad y equidad sexual; el derecho a estar libres de toda forma de discriminación; el respeto a la diversidad; el derecho de toda mujer a decidir sobre su maternidad; el acceso a información objetiva, veraz y oportuna, basada en argumentos científicos; el derecho a expresar la preferencia sexual y a tener relaciones consensuadas; el respeto a la intimidad y la vida privada, incluyendo el respeto a la confidencialidad; el acceso a métodos anticonceptivos seguros, eficaces, asequibles y adecuados; servicios de salud integrales y de calidad; educación sexual integral, laica y científica; el respeto a ejercer la sexualidad libre de violencia, torturas, coerción, explotación, abusos sexuales y cualquier otro tipo de violencia; entre otras.⁴

1174. Los derechos sexuales y los derechos reproductivos abarcan principios básicos de derechos humanos. La Constitución y los tratados internacionales son la base para el reconocimiento y protección de los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción, dado que contienen la protección a derechos fundamentales. Algunos de estos tratados son la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros, así como los acuerdos producidos por conferencias y cumbres.

1175. En 1979, con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, se avanzó en el reconocimiento de derechos específicos pertenecientes a las mujeres,⁵ muchos de ellos, están relacionados con los derechos sexuales y los derechos reproductivos (igualdad de hombres y mujeres en las decisiones reproductivas y la responsabilidad compartida que implican los hijos, obligación de los Estados para asegurar, a hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica y planificación familiar, etcétera.).⁶

1176. En la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, se sentaron importantes precedentes para los derechos sexuales y los derechos reproductivos, al reconocer que “los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente al respecto sin coerción, discriminación, ni violencia”.⁷

1177. El reconocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es resultado de la lucha de diferentes organizaciones y movimientos sociales como el feminista y amplio de mujeres y el movimiento LGBTTT (lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales),⁸ así como de los estudios en diversos campos (población, salud, estudios culturales, sexualidad) por lo que el surgimiento de unos y otros es indisoluble.⁹

Salud reproductiva

1178. La salud reproductiva es un aspecto fundamental en el bienestar de las personas en general y muy especialmente de las mujeres, quienes llevan la carga biológica de la reproducción. No contar con acceso regular a servicios seguros y de calidad, ocasiona que las mujeres sean vulnerables a un sinnúmero de complicaciones de la salud¹⁰ que pueden llegar incluso a la muerte o a consecuencias nocivas para su salud.¹¹

1179. La obligación de los Estados de suministrar servicios de salud reproductiva, surge como resultado de la obligación de proteger la vida y la salud de toda persona sin discriminación basada en el sexo.¹² Por esta razón, “los Estados deben tomar en cuenta las necesidades particulares de salud tanto de las mujeres como de los hombres, y dado que la salud reproductiva es fundamental para el bienestar de las mujeres, los Estados deben tomar medidas afirmativas para garantizar que la atención a la salud reproductiva esté a disposición y al alcance de todas las mujeres,¹³ asimismo, deben garantizar que la información y los servicios para la atención a la salud sexual y reproductiva estén disponibles, sean accesibles y asequibles, y que sea eliminado cualquier obstáculo legal o informal que exista para el acceso a los mismos.¹⁴

1180. Los Estados también están obligados a eliminar las barreras legales y jurídicas de la atención en la salud reproductiva. Estas barreras pueden ser “las leyes que prohíben el aborto, restringen la publicidad de los anticonceptivos, exigen el consentimiento del esposo para obtener anticonceptivos y penalizan la esterilización voluntaria”.¹⁵

1181. La Ley de Salud del Distrito Federal establece en su artículo 16, el carácter prioritario que tiene la atención a la salud sexual y reproductiva. Menciona que el Gobierno del Distrito Federal debe promover y aplicar de forma permanente e intensiva políticas sobre educación y capacitación sobre la salud sexual, los derechos reproductivos y la maternidad y paternidad responsables. En cuanto a los anticonceptivos, señala que se tiene como propósito disminuir los abortos mediante la prevención de embarazos no planeados o deseados, así como evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, expresa que proveerá de manera permanente servicios gratuitos de información, difusión y orientación sobre la salud sexual y reproductiva, además de suministrar métodos anticonceptivos.¹⁶

Salud sexual

1182. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la salud sexual es un estado de bienestar físico, emocional, mental y social en relación con la sexualidad; no es meramente la ausencia de enfermedad, disfunción o debilidad. La salud sexual requiere un acercamiento positivo y respetuoso a la sexualidad y a las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de coerción, discriminación y violencia. Para conseguir y mantener la salud sexual, los derechos sexuales de todas las personas deben ser respetados, protegidos y cumplidos.¹⁷

16.2 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

1183. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce los derechos sexuales y reproductivos en sus artículos 1°, 4°, 6°, 7°, 24 y 130. Por su parte, la Ley General de Salud y la Ley General de Población, contienen disposiciones que incluyen aspectos sobre los derechos reproductivos.¹⁸

1184. En el Distrito Federal, se cuenta con importantes avances legislativos en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, ya que están contemplados en el Código Penal del Distrito Federal, en el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, en la Ley de Salud del Distrito Federal, así como en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal,¹⁹ que en su capítulo V, De los Derechos sexuales y reproductivos, señala:

Artículo 18. Todas las y los jóvenes tienen el derecho de disfrute y ejercicio pleno de su sexualidad y a decidir, de manera consciente y plenamente informada, el momento y el número de hijos que deseen tener.

Artículo 19. El Gobierno debe formular las políticas y establecer los mecanismos que permitan el acceso expedito de las y los jóvenes a los servicios de información y atención relacionados con el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos.

Artículo 20. El Plan debe incluir lineamientos y acciones que permitan generar y divulgar información referente de salud reproductiva, ejercicio responsable de la sexualidad, VIH-SIDA, educación sexual, embarazo en adolescentes, maternidad y paternidad responsable, entre otros.²⁰

1185. Otro avance importante se relaciona con las diversas reformas²¹ que se han hecho en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, como la realizada a la Ley de Salud del Distrito Federal, que establece el marco jurídico para la prestación de los servicios de Interrupción Legal del Embarazo, entre las que se encuentran:

- prestación en los cinco días siguientes a la solicitud de la mujer,
- servicios gratuitos y de calidad,
- aun cuando las mujeres cuenten con otro tipo de servicios de salud sociales o privados,
- regulación de la objeción de conciencia.

1186. Por otra parte, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 2008, incluye sanciones a la violencia reproductiva.²² Asimismo, propone en su artículo 18 acciones específicas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, tales como:

Generar y difundir información sobre los derechos sexuales y reproductivos; prevención de las enfermedades de transmisión sexual, adicciones, accidentes; Interrupción Legal del Embarazo, salud mental, así como todos aquellos tendientes a prevenir la violencia contra las mujeres; diseñar y difundir materiales educativos con información sobre los derechos sexuales y reproductivos y para prevenir el abuso sexual infantil; proporcionar atención en salud reproductiva de las mujeres, en especial de aquellas que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y/o privadas de su libertad.

1187. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), las comisiones que trabajan lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos son la de Equidad y Género, Procuración y Administración de Justicia, de Salud y la de Asistencia Social. Además de éstas, sería de suma importancia que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, abordara también estos derechos, pues se trata de derechos humanos que tienen gran relevancia y no deben ser ignorados por tan importante instancia legislativa.

1188. En relación a las sanciones por la violación de los derechos sexuales y reproductivos, aun cuando el artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal establece que se impondrán sanciones a quien atente contra la dignidad humana por razones de sexo, embarazo, ideología, entre otras, la falta de mecanismos específicos para la atención, la falta de sensibilización y capacitación del personal encargado de la procuración y administración de justicia, así como el desconocimiento de gran parte de la población sobre sus derechos sexuales y reproductivos, generan un gran obstáculo para hacer valer estos derechos, lo que muchas veces impide su exigibilidad.

16.3 Políticas públicas

1189. El Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, informa y sensibiliza a las mujeres del Distrito Federal sobre la importancia de ejercer sus derechos sexuales y reproductivos, así como a tomar decisiones responsables con respecto a sus vidas y sus cuerpos.

1190. El Inmujeres DF también implementa acciones de información, sensibilización y capacitación a las mujeres sobre sus derechos sexuales y reproductivos.²³

1191. La Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal realiza acciones encaminadas a combatir la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras.²⁴ El programa especial de atención a mujeres trabajadoras, se concentra en los derechos civiles, humanos, laborales, económicos y sociales en el sentido de respetar la integridad física, psíquica y moral; igualdad de protección ante la ley; tener una vida libre de violencia y discriminación;²⁵ respeto a la decisión de embarazarse, conservando la fuente de trabajo y el acceso a un empleo; gozar de la seguridad social; etc. También se asesora a las trabajadoras que han interpuesto alguna queja en relación a hostigamiento sexual, violencia laboral o despido por embarazo.²⁶

1192. En relación al VIH/SIDA, el Distrito Federal cuenta con un programa de atención específico que ejecuta junto con la Secretaría de Salud Federal.²⁷ El artículo 6° de la Ley de Salud para el Distrito Federal establece que:

En materia de Salubridad General a que se refiere el artículo 13 Apartado B) de la Ley General, dentro del territorio del Distrito Federal, corresponderá al Gobierno realizar las actividades establecidas en ese ordenamiento conforme a sus disposiciones, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones: [...] t) Ejecutar, de conformidad con la Ley General y demás disposiciones aplicables, y en coordinación con la Secretaría del Distrito Federal, un programa de atención al VIH/SIDA.

1193. Este Programa de VIH/SIDA proporciona servicios de prevención, detección y apoyo a hombres y mujeres que viven con dicha infección. Presta un servicio gratuito a través de la Clínica Especializada Condesa, la cual concentra a las y los enfermos de VIH a quienes proporciona los medicamentos, y realiza los estudios necesarios de detección y seguimiento del VIH.²⁸

Jóvenes²⁹

1194. Una encuesta realizada en 2004 dentro del estudio, *Las mujeres jóvenes en zonas urbano marginales del Distrito Federal: un análisis sobre la situación de sus derechos sexuales y reproductivos*³⁰ reveló que 54.6% de las entrevistadas dijeron no conocer que las personas tenemos derechos sexuales y derechos reproductivos, mientras que 45% sí sabía.

1195. En términos porcentuales, los resultados muestran que 60% de las entrevistadas no recibió educación sexual por parte del Estado a fin de poder ejercer una sexualidad plena, libre de prejuicios y culpas, 40% afirmó sí haber recibido educación sexual al respecto. Según los resultados anteriores, puede observarse que la mayoría no recibió educación por parte del Estado (60%) y tampoco conoce sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos (54.6%); lo cual podría sugerir una relación entre ambas variables, sin embargo, esta hipótesis tendría que comprobarse a través de un análisis de correlación.

1196. Respecto de la asistencia a los servicios de salud del gobierno local, los resultados muestran que 46.7% no asiste a dichos servicios; aunque 45% sí asiste, concretamente al centro de salud de la colonia. Como puede observarse, los datos obtenidos no permiten establecer si existe o no una rela-

ción positiva entre el conocimiento de los derechos sexuales y los derechos reproductivos y la asistencia a los servicios de salud del gobierno local; ya que las diferencias porcentuales entre quien conoce y no conoce sus derechos, y entre quienes asisten y no asisten a los servicios de salud, son mínimas.

1197. Sobre el conocimiento de los servicios de salud que las jóvenes ubican en sus comunidades, 27.2% tiene como principal referente los centros de salud, 5.9% los centros de salud junto con el IMSS y el ISSSTE, 4.9% dice conocer los centros de integración juvenil, 4.7% refiere los centros de salud junto a médicos particulares, 1.7% los centros de salud y los centros comunitarios, y 0.2% refiere sólo a médicos particulares. Sin embargo, cabe señalar, que la pregunta era sobre el conocimiento de servicios de salud específicos para gente joven y las respuestas mencionan servicios para público en general, sólo 38.5% dijo abiertamente no conocer ningún servicio de este tipo en su comunidad.³¹

1198. Por otra parte, en cuanto a la asistencia a los servicios de salud del Gobierno del Distrito Federal, 46.7% mencionó no asistir a éstos, mientras que 45% sí asiste. Respecto de la relación entre variables, los resultados indican que existe relación entre el conocimiento y la asistencia, cuando el servicio de referencia es el Centro de Salud de la colonia, ya que 27.2% de las entrevistadas ubica a éste como el principal referente en cuanto a servicios de salud de su comunidad; y la mayoría de las jóvenes (45%) asiste precisamente al mismo. En términos generales, la mayoría de las jóvenes (69%) mencionó no haber asistido alguna vez al ginecólogo en el último año; 8.4% asistió una vez, 6.7% dos veces, 2.7% de tres a cuatro veces; y el resto asistió más de cuatro veces. Respecto a la práctica del Papanicolau, 52% no se lo ha realizado en el último año, y sólo 12% mencionó haberlo practicado en ese periodo de tiempo.³²

1199. De las entrevistadas, 52% mencionó haber recibido educación sexual sobre cómo afrontar situaciones de violencia sexual o física, sin embargo, sigue prevaleciendo un alto porcentaje (46%) de jóvenes que no recibieron este tipo de información. De las mujeres jóvenes que, por un lado, son casadas o viven en unión libre y que, por otro, tienen novio o “amigo cariñoso” (29.1 y 19.5%, respectivamente), 5% dijo haber sido obligada a tener relaciones sexuales por parte de su actual pareja, es decir, aproximadamente 9.8 mujeres jóvenes de 405 viven este tipo de violencia.³³

1200. En relación a los servicios de salud, 17.3% conoce algún caso en el que por ser muy jóvenes les han negado condones, y 9.6% menciona conocer situaciones en las que les han negado información por la misma razón.³⁴ Como resultado, se atienden en el Distrito Federal más de 25 000 partos anuales de madres menores de 19 años.³⁵

1201. En el Distrito Federal las y los adolescentes comienzan su vida sexual activa a los 17 años, en el caso de las mujeres y a los 15.5 años, en el caso de los hombres.³⁶

16.4 Obstáculos para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

1202. Los principales obstáculos para ejercer estos derechos son: el desconocimiento de la población sobre sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos; los prejuicios de las y los médicos para

realizar la Interrupción Legal del Embarazo o proporcionar anticonceptivos a los y las adolescentes; los prejuicios de los equipos de salud en cuanto a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en general y a los y las adolescentes en particular y el desconocimiento del personal médico sobre la legislación local al respecto, entre otros.³⁷

1203. Otro inconveniente es la falta de conocimiento y cumplimiento de la legislación, que en el caso de la Ley de Salud del Distrito Federal establece que la atención en materia de salud sexual y reproductiva que den las instituciones públicas de salud, deberá incluir el acceso a información objetiva, oportuna y veraz.³⁸

1204. Es importante resaltar el desconocimiento de las instituciones gubernamentales respecto del trabajo que realizan otras instancias sobre el tema. Esto impide consolidar esfuerzos y lograr un trabajo conjunto que ayudaría al respeto y garantía, de los derechos sexuales y los reproductivos.³⁹

1205. En el caso específico de las mujeres reclusas, hay una gran deficiencia, o incluso ausencia, en la atención a la salud sexual y reproductiva. Un caso claro de violación de los derechos reproductivos se presenta cuando las mujeres en reclusión solicitan una salpingoclasia, solicitud que resuelve un Comité de Bioética.⁴⁰

1206. En el caso de las empleadas del hogar,⁴¹ es particularmente relevante que en la Ley Federal del Trabajo no se mencione ningún derecho de maternidad y lactancia o consideraciones especiales durante el embarazo para este grupo, lo cual resulta grave, pues las actividades que realizan pueden ser peligrosas durante el embarazo y, por lo general, las mujeres tienen que renunciar cuando dan a luz a sus hijos o hijas porque las y los empleadores no les conceden incapacidad por maternidad.

1207. Como se ha mencionado, el ejercicio de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es complejo y, más aún, cuando son los y las adolescentes los que aspiran a ejercerlos. Esto sucede, en gran medida, por la resistencia de los prestadores de servicios de salud a aceptar y considerar la vida sexual activa de esta población, así como los mitos y creencias alrededor de su sexualidad y la ausencia de información basada en evidencia científica, desde un enfoque multidisciplinario, de la que algunos proveedores de servicios de salud carecen.⁴²

1208. Las mujeres y la población adolescente, son las personas más propensas a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos, como lo refleja la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar, la negación de servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de reconocimiento de la autonomía de las y los adolescentes para tomar decisiones en cuanto a su sexualidad y su reproducción, la falta de acceso a servicios de aborto legal, el abuso y la violencia sexual hacia las mujeres y niñas,⁴³ entre otras.⁴⁴

1209. Con relación al acceso a los servicios de salud,⁴⁵ si bien se observa que ha habido un incremento en la población derechohabiente de la capital del país, al pasar de 51.3 a 53.6%⁴⁶ y una ampliación en la cobertura, también se observan obstáculos para garantizar el derecho a la protección de la salud como:⁴⁷

- Que algunas servidoras y servidores públicos estigmatizan el ejercicio de la sexualidad libre, especialmente en las adolescentes.

- Existe una deficiente aplicación de programas de prevención y atención de la salud sexual y reproductiva dirigida a grupos específicos como mujeres indígenas, jóvenes y personas adultas mayores, niñas y niños en situación de calle.⁴⁸
- La falta de sensibilización en funcionarias y funcionarios públicos para que las mujeres accedan a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), lo que incluye el desconocimiento de la normatividad jurídica que establece cuáles son sus responsabilidades.
- La falta de monitoreo en la calidad del servicio.
- La falta de presupuesto que garantice el abasto de una amplia gama de anticonceptivos como el anillo o el condón femenino; y la vacuna de prevención del virus del Papiloma Humano (VPH).
- En los casos en los que las mujeres son portadoras del VIH, la atención médica es inadecuada, pues los médicos no están sensibilizados sobre el trato hacia las personas que viven con VIH y esto se ve agravado cuando se trata de mujeres. En muchas ocasiones no se les respeta el derecho a decidir sobre tener hijos o no y se les niega este derecho de antemano; y
- En el caso de las mujeres presas, no pueden disponer de su sexualidad o reproducción, siendo el personal técnico penitenciario, quien decide sobre estas cuestiones, e incluso sobre su maternidad.

1210. En los servicios públicos de salud reproductiva para adolescentes, se ha identificado la existencia de barreras sociales e institucionales que limitan el acceso de las y los adolescentes a métodos anticonceptivos, asociadas al desconocimiento, miedos y mitos que tiene el personal sobre los efectos colaterales, las fallas que pueden tener los métodos anticonceptivos, el incremento de riesgos de embarazos adolescentes y de infecciones de transmisión sexual, VIH, etcétera.⁴⁹

1211. Una parte importante de las quejas que la CDHDF ha recibido, están relacionadas con el rechazo de las pacientes que se encuentran en labor de parto, en los diversos hospitales adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, lo cual ha puesto en riesgo la salud de la paciente y de la o el nonato. Esto muestra que debe mejorarse significativamente la atención de los servicios de salud, puesto que dicha situación provoca que aún haya mujeres que mueren por causas absolutamente prevenibles a causa del embarazo o del parto.

1212. Las quejas que se iniciaron de oficio están relacionadas con la falta de médicos especialistas en gineco-obstetricia, anestesiología y neurocirugía en los diferentes hospitales de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ya sea por que se encuentran de incapacidad o de vacaciones, y sus áreas no son cubiertas por otros médicos de la misma especialidad, lo cual ha provocado y provoca que los o las pacientes tengan, en la mayoría de los casos, que trasladarse por sus propios medios a otros hospitales, a fin de recibir atención.

1213. En cuanto a salud sexual y reproductiva, la CDHDF ha emitido tres recomendaciones: 1/2002, 10/2006 y 13/2006; la primera por un caso de “negativa de intervención quirúrgica-salpingoclasia a una interna de un centro de reclusión del Distrito Federal”, la segunda por un caso de “obstaculización o negativa al acceso a los servicios de salud”, y la tercera por un caso de “obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud de las agraviadas, por no contar los hospitales materno infantiles con un especialista en gineco-obstetricia y anestesiología, respectivamente”.

1214. Es de destacarse que en las recomendaciones emitidas en materia de salud, la CDHDF identificó una deficiente calidad del servicio médico que se ofrece, en especial en los hospitales materno infantiles de la ciudad de México, así como la falta de organización para cubrir ausencias no programadas de personal médico en los diversos hospitales.

1215. En relación a las personas que viven con VIH/SIDA, la CDHDF registró ocho quejas presuntamente violatorias de derechos humanos en el año 2005, cinco en 2006 y seis en 2007, donde se imputaron las presuntas violaciones a la Clínica Especializada Condesa. En estas quejas, las Visitadurías Generales encargadas de la investigación, calificaron afectaciones a los derechos siguientes:⁵⁰ derecho a la salud (11 menciones), derecho a la igualdad ante la ley (4 menciones), derecho a la honra y la dignidad (3 menciones), derecho de petición y pronta respuesta (3 menciones), derechos de la mujer desde la perspectiva de género (2 menciones) y derecho al trabajo (1 mención).

1216. Ejemplos de las presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas con VIH/SIDA son los siguientes: conductas discriminatorias por ser portadores o portadoras de VIH-SIDA; malos tratos, ya que se les habla con lenguaje ofensivo y se les mira con desprecio; falta de interés en la atención médica que se les proporciona o negativa de ésta; reciben tratos déspotas, despectivos y poco sensibles, burlas y humillaciones; amenazas, agresiones, ambiente hostil; negligencia y omisiones en la atención médica que se les proporciona; injerencias arbitrarias en la confidencialidad de la relación médico-paciente al divulgar su padecimiento; negativa a responder una petición; negativa de medidas de prevención y tratamiento de enfermedades, en virtud de no proporcionar el medicamento en las fechas acordadas; negativa en la entrega de medicamentos para atender su padecimiento, argumentando que no cuentan con ellos y que no hay presupuesto para el suministro de los mismos; conductas discriminatorias por género y negativas relacionadas con la práctica de estudios que requieren.

1217. Actualmente, la CDHDF ha emitido dos recomendaciones, la 12/2006 y la 18/2007 por violaciones a los derechos de personas con VIH/SIDA. Son recomendaciones relativas al mismo caso, en el que diagnosticaron erróneamente a una persona en reclusión de padecer la enfermedad. Ambas recomendaciones se encuentran sujetas a seguimiento.

1218. Otra recomendación relevante es la realizada respecto de las visitas íntimas para las internas e internos con orientación sexual distinta a la heterosexual. En este sentido, se recomendó la expedición de un manual de visitas en donde se regulen las mismas y que se cuente con lugares apropiados para el desarrollo de las visitas íntimas, entre otras acciones.

16.5 Interrupción Legal del Embarazo (ILE) en el Distrito Federal

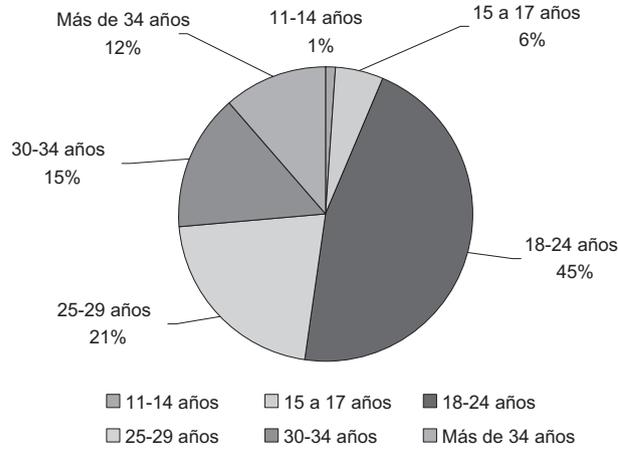
1219. El Distrito Federal es la entidad del país con leyes y procedimientos más avanzados en materia de ILE.⁵¹ El aborto no se considera un delito cuando el embarazo es resultado de una violación o inseminación artificial no consentida, cuando representa un grave peligro para la salud de la mujer, cuando el producto presenta malformaciones, cuando el aborto fue accidental y a solicitud de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación.⁵²

1220. Algunos avances importantes en materia de aborto en el Distrito Federal son:⁵³

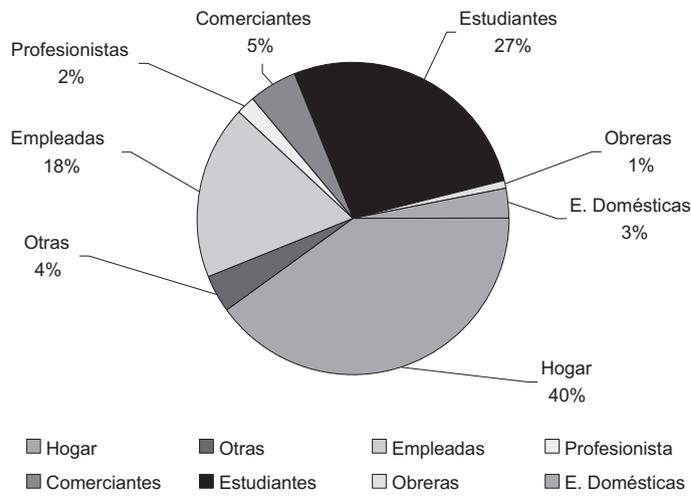
- Contar con un acuerdo que establece los lineamientos para que las y los agentes del Ministerio Público, autoricen la ILE cuando es resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida.⁵⁴
- La realización de diversas reformas legislativas al Código Penal del Distrito Federal, en materia de aborto, que garantizan los derechos humanos de las mujeres, han incrementado el castigo a quien haga abortar a una mujer sin su consentimiento y se han establecido castigos mayores cuando hay violencia física o psicológica.
- Que en cuanto a la Ley de Salud del Distrito Federal, se han realizado adiciones a fin de establecer que en los casos permitidos por la ley, las instituciones públicas de salud en el Distrito Federal realicen la Interrupción Legal del Embarazo gratuitamente, en condiciones de calidad y en un plazo no mayor a cinco días contados a partir de la solicitud de la mujer. También se regula la objeción de conciencia de las y los médicos para que la mujer que solicite un aborto legal tenga garantizado ese servicio. La ley estipula que la Secretaría de Salud del Distrito Federal debe contar permanentemente con personal no objetor. El derecho del personal de salud a objetar la práctica de la ILE se limita a aquellos que tienen a su cargo la prestación del servicio y que por sus creencias religiosas o personales se oponen a dicha interrupción.
- Que en 2007, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó reformas al Código Penal que despenalizan el aborto a solicitud de la mujer en las primeras 12 semanas de gestación. Esta ley incluye mecanismos para la impartición de servicios de salud adecuados y mejora los mecanismos para la protección a una maternidad libre, informada y responsable. Además, señala que los servicios de salud tienen “obligación de fortalecer los programas de salud sexual y reproductiva, otorgar atención a las solicitantes de Interrupción Legal del Embarazo y brindar consejería médica y social”.⁵⁵
- Que para dar una mayor protección a las personas, en cuanto a sus derechos reproductivos, se incluyó la definición de embarazo empleada por la Organización Mundial de Salud y la Federación Internacional de Ginecología y Obstetricia en el Código Penal del Distrito Federal.⁵⁶
- Que luego de estas reformas, la Secretaría de Salud del Distrito Federal publicó, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, nuevos Lineamientos Generales de Organización de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal. Estos Lineamientos reglamentan la prestación de servicios para la Interrupción Legal del Embarazo en todos los casos contemplados en la ley, incluidos los servicios de ILE en las primeras 12 semanas de gestación.

1221. La despenalización del aborto en el Distrito Federal constituye un hito en la lucha por el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos reproductivos de las mujeres.⁵⁷

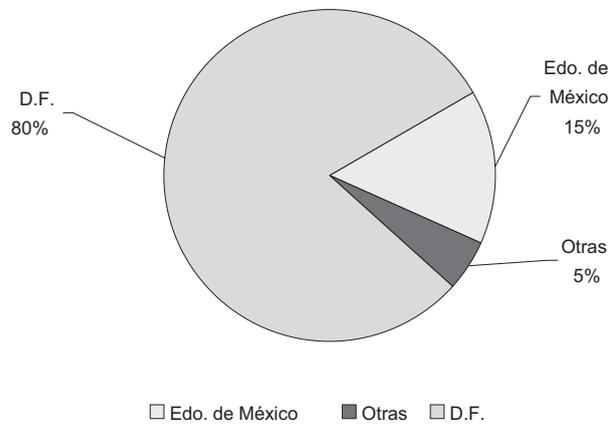
1222. Del 24 de abril de 2007 al 23 de enero de 2008, de acuerdo con información proporcionada por el Secretario de Salud del Distrito Federal, Manuel Mondragón y Kalb, se realizaron 5 200 ILE,⁵⁸ sin derivar ningún caso en complicaciones médicas. De las ILE realizadas, 1% fueron a mujeres de 11 a 14 años; 5.5% a mujeres de 15 a 17 años; 45.7% a mujeres de 18 a 24 años; 21.3% a mujeres de 25 a 29 años; y 15% a mujeres de 30 a 34 años.



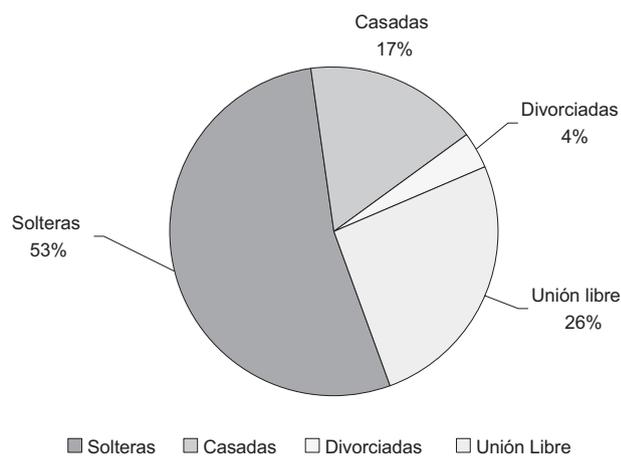
1223. Las ocupaciones de las mujeres que se practicaron la ILE son: 40% hogar, 27% estudiantes, 18% empleadas, 5% comerciantes, 3% empleadas domésticas, 2% profesionistas, y 1% obreras.⁵⁹



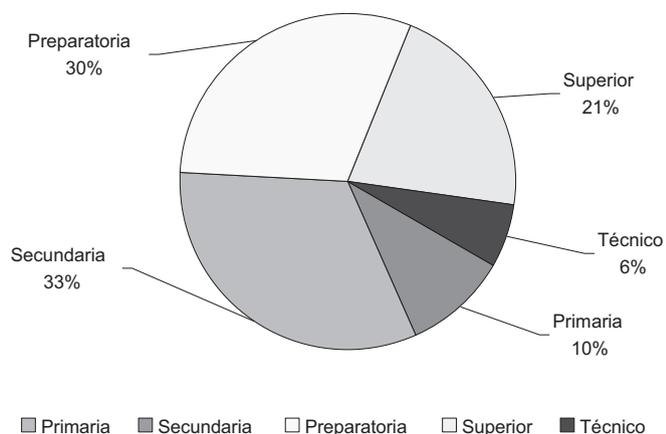
1224. Además, 80% son originarias del Distrito Federal, y 20% de otros estados de la República, aunque cabe destacar que de ese 20%, 18% son del Estado de México.⁶⁰



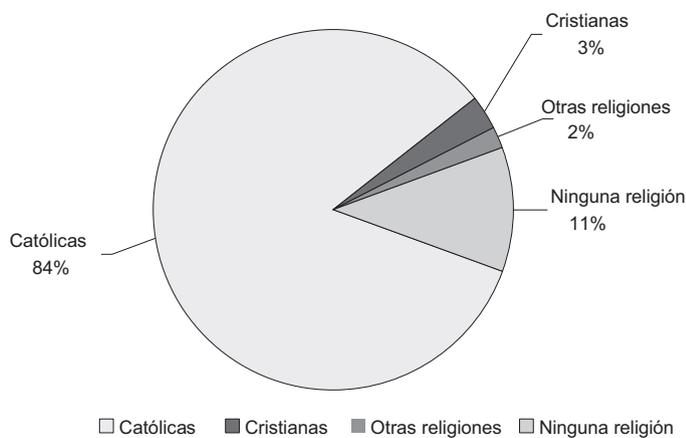
1225. El 53.2% son solteras; 17.2%, casadas; 3.6% divorciadas, y 25.6% en unión libre.⁶¹



1226. El 10% de las mujeres que se practicaron la ILE contaban con una escolaridad de primaria; 32%, secundaria; 30%, preparatoria; 21%, superior, y 6%, técnico.⁶²



1227. Otros datos a destacar son que 85% de las mujeres son católicas; 3%, cristianas; 2% profesan otras religiones, y 11% no profesan ninguna religión.⁶³



1228. El Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, brinda consejería y orientación legal a ciudadanas que soliciten información sobre la ILE por las causales permitidas, incluyendo las nuevas reformas al Código Penal. También se les da orientación en el uso de la anti-concepción de emergencia.⁶⁴

1229. Las asesoras delegacionales del Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, han sido capacitadas por expertas en la temática para reproducir la información sobre la ILE a diversos públicos y en su comunidad. Además, el Inmujeres DF diseñó un formato interno para llevar un registro estadístico y seguimiento sobre los casos de ILE a los que se brinda consejería y orientación legal.⁶⁵

1230. La Secretaría de Salud del Distrito Federal cuenta con Lineamientos Generales de Organización y Operación de los Servicios de Salud relacionados con la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal y un *Manual de Procedimientos* en las unidades médicas de observancia obligatoria para su personal.⁶⁶

1231. Para la sensibilización y educación en relación con los derechos sexuales y reproductivos, el Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral del Inmujeres DF, incluye la impartición de pláticas a las servidoras y servidores públicos, que solicitan información sobre la Interrupción Legal del Embarazo.⁶⁷

1232. La colaboración de la sociedad civil ha sido variada. Ipas México ha trabajado desde hace más de tres años en la sensibilización y capacitación de personal de salud en la prestación de servicios de ILE. A raíz de las reformas recientemente aprobadas, Católicas por el Derecho a Decidir, el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) e Ipas México capacitaron al personal de salud en aspectos relacionados con la prestación de servicios de Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal.

1233. GIRE también ha trabajado con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para capacitar al personal de la Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales en lo relacionado con la atención integral a la violencia sexual, incluyendo la Interrupción Legal del Embarazo. A través de estas capacitaciones, se ha identificado un desgaste –generado por la ausencia de mecanismos de autocuidado– del personal asignado a esta fiscalía, lo que en la mayoría de los casos se ve reflejado en la calidad de la atención a las personas que acuden a las instancias de impartición de justicia a denunciar delitos sexuales.

1234. A pesar de los grandes avances, la desigualdad económica y cultural de las mujeres en el Distrito Federal profundiza la inequidad, ya que las mujeres de escasos recursos tienen un mayor riesgo de sufrir complicaciones postaborto debido a la dificultad que tienen para acceder a servicios médicos gratuitos de Interrupción Legal del Embarazo.⁶⁸

1235. Obtener información para poder conocer el número real de abortos inducidos resulta difícil debido a múltiples factores –la estigmatización de las mujeres que abortan y el miedo al castigo legal–, lo que ha llevado a especialistas a sostener que la única opción es desarrollar una “tolerancia a la ambigüedad” frente a cifras que no pueden ser exactas. Varios factores contribuyen a esta situación: por ejemplo, muchas mujeres se niegan a admitir que se han practicado un aborto; el

personal de salud no suele reportar como tales los abortos inducidos y existe temor a las implicaciones legales.⁶⁹

1236. De acuerdo con el Inmujeres DF, 10% de las mujeres que se embarazan en edad adolescente recurren a la Interrupción Legal del Embarazo, y, en muchos casos, en condiciones inadecuadas de higiene que ponen en riesgo su salud e incluso su vida.⁷⁰

1237. Un problema grave es el gran desconocimiento de la legislación por parte de las y los médicos, así como los prejuicios, la falta de sensibilización y de capacitación que obstaculizan a las mujeres el acceso a servicios de salud reproductiva como la ILE.

1238. A partir de que se publicó la reforma al Código Penal del Distrito Federal sobre la Interrupción Legal del Embarazo, la CDHDF ha recibido quejas de mujeres que han acudido a diversos hospitales a solicitar este servicio, y el personal ha tratado de disuadirlas para que no continúen con el procedimiento, aunque finalmente sí las han atendido.

1239. Para atender las quejas relacionadas con los obstáculos para llevar a cabo la ILE, la CDHDF ha priorizado un contacto inmediato y directo con las autoridades de los diversos hospitales, ya sea a través de oficios, medidas precautorias o gestiones telefónicas, lo cual ha permitido solucionarlas en un tiempo breve y sobre todo, se ha puesto especial atención para que las mujeres que acuden a solicitar la Interrupción Legal del Embarazo sean atendidas de manera inmediata, de tal forma que no exceda el tiempo de las 12 semanas que indica la ley.

1240. De acuerdo con lo anterior, la CDHDF solicitó⁷¹ al Secretario de Salud del Distrito Federal que girara instrucciones a todo el personal médico y de enfermería adscritos a los servicios de gineco-obstetricia y al personal de Trabajo Social de los diversos hospitales del Distrito Federal, a fin de que:

- a) En el ejercicio de sus funciones, cuando acudan mujeres a solicitar sus servicios para la interrupción de su embarazo, cumplan con el servicio público que tienen encomendado, explicando de forma clara y sencilla a las pacientes, los trámites administrativos o médicos que deberán realizar o que le serán efectuados, evitando realizar expresiones físicas o verbales que puedan intimidar, persuadir, discriminar o invadir la esfera personal e íntima de éstas, limitándose a que las preguntas o entrevistas que sostengan con ellas, sean estrictamente profesionales y tendientes a obtener los datos que se requieren para reunir el protocolo respectivo.
- b) En especial, se procure sensibilizar a todo el personal médico y de enfermería del servicio de gineco-obstetricia, así como al personal de trabajo social sobre la importancia de que los datos que obtengan de las pacientes que acudan a solicitar la interrupción de su embarazo, sean manejados como estrictamente confidenciales.
- c) Asimismo, se prevea que en cada uno de los hospitales de la red, se brinde apoyo psicológico antes, durante y después del manejo quirúrgico al que serán sometidas las pacientes que acudan a solicitar la Interrupción Legal de su Embarazo.
- d) En caso de que después de que se realicen los estudios médicos correspondientes y de reunir los requisitos y trámites administrativos correspondientes, la mujer que acuda a solicitar la interrupción de su embarazo, no cumpla con los requisitos establecidos por la ley para someterse a esa intervención quirúrgica, tal hecho se les explique de forma clara y sencilla, señalándoles las razones médicas o legales que motivan esa determinación.

16.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales⁷²

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)

1241. Recomendación 43.⁷³ El Comité DESC pide que el Estado Parte vigile estrechamente la mortalidad de la mujer y tome medidas para disminuir la mortalidad provocada por el aborto ilegal. En particular, recomienda que el Estado Parte intensifique su campaña educativa con relación a la salud sexual y reproductiva de la mujer e incorpore estos temas en los planes de estudio de las escuelas.

1242. Recomendación 44.⁷⁴ El Comité DESC recomienda al Estado Parte que asegure y monitoree el pleno acceso de las víctimas de violencia al aborto legal, que implemente el Programa Arranque Parejo en la Vida en todos los estados, que asegure el pleno acceso de todos, especialmente mujeres, adolescentes y jóvenes a servicios de salud reproductiva y a educación, especialmente en áreas rurales y en comunidades indígenas, y que asigne suficientes recursos para estos fines.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres

1243. Párrafo 37 de las Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el quinto informe periódico de México.⁷⁵ El Comité recomienda que el Estado Parte examine la situación de la población adolescente con prioridad y le exhorta a adoptar medidas para que se garantice el acceso a servicios de salud reproductiva y sexual y se preste atención a las necesidades de información de los adolescentes, incluso mediante la aplicación de programas y políticas conducentes a incrementar los conocimientos sobre los diferentes medios anticonceptivos y su disponibilidad, en el entendimiento de que la planificación de la familia es responsabilidad de ambos integrantes de la pareja. Además, insta al Estado Parte a que se fomente la educación sexual de los adolescentes, con especial atención a la prevención y lucha contra el VIH/SIDA.

1244. Párrafo 33 de las Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el sexto informe periódico de México.⁷⁶ El Comité insta al Estado Parte a que amplíe la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios. Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto en los ámbitos federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicio de aborto seguro en las circunstancias previstas en la ley, y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas en particular al personal sanitario y también al público en general.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1245. Recomienda al Estado mexicano: que investigue las denuncias realizadas en relación con la práctica de algunos establecimientos de salud, consistente en la colocación de dispositivos intrauterinos sin el consentimiento de la mujer; y, en su caso, restablecer las situaciones y sancionar a los responsables de acuerdo a la ley. Que supervise estrictamente el cumplimiento por parte de los empleadores, de las normas nacionales e internacionales en materia laboral, a fin de evitar que se produzcan discriminaciones contra las mujeres en el momento de ser empleadas; y a fin de proveer un ambiente adecuado de trabajo que redunde positivamente en su seguridad y desempeño.⁷⁷

16.7 Conclusiones del capítulo⁷⁸

1246. Si bien en los últimos 10 años en el Distrito Federal se han dado avances significativos en las políticas, programas de gobierno, y en la creación de nueva legislación que garantice los derechos sexuales y reproductivos, las mujeres aún enfrentan inequidades, exclusión, falta de oportunidades y discriminación, en especial las que se encuentran en una situación de vulnerabilidad como son las mujeres con discapacidades, con escasos recursos, indígenas, etcétera.

1247. Uno de los principales problemas en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, es la falta de sensibilización y capacitación del sector salud y de las y los funcionarios públicos en general.

1248. Las políticas públicas implementadas en el Distrito Federal están encaminadas a la tutela de los derechos reproductivos, pero se deja de lado el conocimiento amplio de los derechos sexuales.

1249. Existe una falta de educación sexual en todos los niveles y espacios (escuelas, familia, medios de comunicación, etc.). En especial existe una carencia de educación sexual con perspectiva de género y diversidad sexual, lo que repercute en la visión que se tiene del tema y deriva en discriminación.

1250. Es importante contar con información sobre la situación de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores respecto de sus derechos sexuales y reproductivos.

1251. Hay una obstaculización o negativa para acceder a los servicios de salud por no contar con especialistas, así como la falta de sensibilización y capacitación en hospitales materno-infantiles, hospitales en general y centros de salud del Distrito Federal (Unidad de Gineco Obstetricia de la red hospitalaria del Distrito Federal).

1252. Los servicios, información, legislación nacional y las políticas públicas en materia de salud reproductiva son todavía insuficientes para atender a todas las personas que habitan en el Distrito Federal.

1253. Es necesaria la difusión de las reformas sobre la Interrupción Legal del Embarazo (al Código Penal del Distrito Federal), para que la población, en general, y las mujeres, en particular, las conozcan y puedan exigir el acceso a estos servicios, así como establecer protocolos que normen la conducta laboral del personal de servicios públicos de salud.⁷⁹

1254. Existe desconocimiento de las personas, especialmente de las mujeres, sobre sus derechos sexuales y reproductivos en general.

1255. Existe una falta de coordinación entre los programas de diversas instancias públicas lo que desdibuja los esfuerzos de cada una por lograr mejorar la prestación de los servicios relacionados con estos derechos.

1256. Los comportamientos sexuales están socialmente contextualizados y mediados, son producto de la presión familiar, comunitaria y social, de las determinaciones de los roles de género, de factores sociales, económicos y culturales que representan limitaciones para la decisión y para la actuación sexual, por lo que ese campo, que pareciera tan ajeno a la sociedad y al Estado, no lo es. Se requiere redefinir las obligaciones del Estado respecto a las personas o acciones de la esfera “privada”. Deben existir las condiciones que habiliten a todas las personas para ejercer la sexualidad de manera plena (con información, con seguridad y libertad, sin presiones, con posibilidades o recursos económicos, etc.) y éstas deben ser garantizadas por el Estado.

1257. Al no haber un presupuesto etiquetado para las políticas públicas sobre la promoción, protección y defensa de los derechos sexuales y reproductivos, no sólo en la esfera de la prestación de servicios de salud, sino desde un enfoque integral de la salud y de la sexualidad, se impide la concreción de estos derechos en beneficio de las mujeres.

1258. El hecho de que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal incluya los derechos sexuales y reproductivos y la violencia reproductiva, es un avance muy significativo a favor de las mujeres del Distrito Federal.

En cuanto a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE)

1259. Resulta fundamental conocer con certeza la problemática y los principales obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el acceso a la ILE en el Distrito Federal, por lo que es necesario realizar un análisis al respecto, así como establecer estrategias de seguimiento de la calidad de la prestación de servicios y demanda satisfecha.

1260. Es indispensable la asignación de un presupuesto etiquetado para la realización de la ILE, ya que, de acuerdo con el trabajo realizado por las organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento a la Secretaría de Salud del Distrito Federal en la prestación de este servicio a partir de la reforma legislativa, se ha identificado que este programa no cuenta con un presupuesto etiquetado, lo que dificulta la disponibilidad de recursos tanto materiales como humanos.

1261. Existen barreras burocráticas y normativas que retrasan la atención de las mujeres y van en contra de la evidencia científica que comprueba que cuanto más temprano es la atención en la Interrupción Legal del Embarazo, menores son las complicaciones.

1262. Es importante dimensionar que la demanda en la prestación de servicios en un periodo relativamente corto, ha tenido una importante carga y resistencias en algunos elementos del personal de salud, que ha trascendido a lo laboral, sindical y organizativo. Por ello, es importante desarrollar

e implementar normatividad, lineamientos y manuales de procedimientos con la finalidad de que éstos respondan a la realidad de los servicios y sirvan para eliminar barreras y mejorar la calidad.

1263. Algunos grupos han instalado módulos afuera de algunos hospitales en donde desinforman a las mujeres y atentan contra su derecho a decidir al proporcionar información falsa sobre los procedimientos y consecuencias de la Interrupción Legal del Embarazo. Resulta necesario que el Estado cumpla con su obligación de proteger a las mujeres mediante el ofrecimiento de información basada en evidencia científica, en buenas prácticas y de acuerdo a recomendaciones internacionales.

1264. La falta de lineamientos y normas que aseguren la atención gratuita y de calidad para las mujeres solicitantes de la Interrupción Legal del Embarazo en el Distrito Federal y, en general, de los servicios de salud sexual y reproductiva, dificultan el ejercicio de los derechos, en especial en el caso de las adolescentes y jóvenes.

Notas

- ¹ Para conocer la postura de la Universidad Panamericana en aspectos específicos de este capítulo, favor de remitirse a la sección de Actas de las Sesiones del Comité Coordinador, en el sitio <www.derechoshumanosdf.org.mx> y consultar el Acta de la Sesión Ordinaria del 14 de Abril de 2008.
- ² Véase en <<http://www.who.int/reproductive-health/gender/sexualhealth.html>>. Además, las *working definitions* de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (derivadas de una consulta técnica internacional sobre la salud sexual en enero de 2002, y posteriormente revisadas por un grupo de expertos de diferentes partes del mundo) ofrecen la siguiente definición sobre sexualidad: Es un aspecto central en la vida del ser humano que incluye el sexo, género y roles, orientación sexual, erotismo, placer, intimidad y reproducción. La sexualidad es experimentada y expresada en pensamientos, fantasías, deseos, creencias, actitudes, valores, conductas, prácticas, roles y relaciones. Aun cuando la sexualidad puede incluir todas estas dimensiones, no todas son siempre experimentadas o expresadas. La sexualidad es influenciada por la interacción de factores biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, étnicos, legales, históricos y espirituales.
- ³ Centro por los Derechos Reproductivos, *Gaining Ground, A Tool for Advancing Reproductive Rights Law Reform*, Nueva York, 2006, pp. 14-15.
- ⁴ Marusa López Cruz y Luz Maceira Ochoa (coords.), *Manual para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes*, Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., México, 2003, pp. 16-17.
- ⁵ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁶ *Manual para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos de las y los jóvenes*, op. cit., p. 17.
- ⁷ Párrafo 96, Plataforma de Acción de Beijing.
- ⁸ Para más información véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de las lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestís y transexuales (LGBTTT).
- ⁹ Roger Raupp Rios, *Apuntes para un derecho democrático de la sexualidad*, Universidad de Columbia, 2003 (mimeo).
- ¹⁰ Para más información véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹¹ El derecho a la atención de la salud reproductiva debe ser garantizado por el Estado mexicano. Esto incluye medidas para promover la maternidad sin riesgos, la atención de personas con VIH/SIDA e ITS, la Interrupción Legal del Embarazo en los casos autorizados por la ley, tratamientos de la infertilidad y toda una gama de anticoncepción de calidad, incluida la anticoncepción de emergencia. Susana Chiarotti, 2005.
- ¹² Centro de Derechos Reproductivos, *Los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción son derechos humanos*, noviembre 2001, disponible en <http://www.reproductiverights.org/esp_pub_fac_derechoscuerpo.html>, (visitada el 9 de julio de 2007).
- ¹³ Centro de Derechos Reproductivos, *Haciendo de los derechos una realidad. Un análisis del trabajo de los comités de monitoreo de la ONU sobre derechos reproductivos y sexuales*, 2003, disponible en <http://www.reproductiverights.org/pdf/bo_hacinedo_body.pdf>, (visitada el 9 de julio de 2007).
- ¹⁴ Centro de Derechos Reproductivos, *Los derechos del cuerpo en la sexualidad y la reproducción son derechos humanos*, op. cit.
- ¹⁵ *Ibidem*. Por otra parte, en el Acuerdo de solución amistosa del caso de Paulina del Carmen Ramírez Jacinto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Informe núm. 21/07), el Estado mexicano se compromete a través de la Secretaría de Salud a hacer una encuesta nacional para evaluar aplicación de la NOM 190-SSA1-1999 relativa a la atención médica a la violencia familiar; actualizar la NOM 190-SSA1-1999 para ampliar su aplicación e incluir la violencia sexual que se da fuera del ámbito familiar; emitir un comunicado a los servicios de salud estatales para fortalecer la garantía de no repetición de violaciones al derecho de las mujeres a la Interrupción Legal del Embarazo; llevar a cabo por parte del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, una revisión de las publicaciones sobre el tema del aborto en México para elaborar un diagnóstico e identificar los vacíos de información. Disponible en <http://www.reproductiverights.org/esp_pub_fac_derechoscuerpo.html>, (visitada el 9 de julio de 2007).

- ¹⁶ Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de enero de 1987, véase en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=1&disp=559>>.
- ¹⁷ Véase en <<http://www.who.int/reproductive-health/gender/sexualhealth.html>>.
- ¹⁸ Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de octubre de 1984.
- ¹⁹ Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000. Cabe resaltar que el D.F. es la única entidad que cuenta con una ley al respecto, además de que se consideran los derechos sexuales y reproductivos.
- ²⁰ *Ibidem*.
- ²¹ Véase la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 27 de enero de 2004, en <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/enero04_27_7.pdf>.
- ²² “Artículo 6°. Los tipos de violencia contra las mujeres son: [...] VI. Violencia contra los Derechos Reproductivos: toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, así como el acceso a servicios de aborto seguro en el marco previsto por la ley para la Interrupción Legal del Embarazo, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia”
- ²³ Información proporcionada por el Inmujeres D.F. al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²⁵ Para más información véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación y parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ²⁶ Información proporcionada por la ST y FEDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁷ Para más información véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ²⁸ Información proporcionada por la SSDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ²⁹ Para más información véase la parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ³⁰ Elizabeth C. Plácido y Aura Ibett Gutiérrez Zárate, *Las mujeres jóvenes en zonas urbano marginales del Distrito Federal: un análisis sobre la situación de sus derechos sexuales y reproductivos*, encuesta realizada a 400 mujeres entre 15 y 25 años, Elige, Red de jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., México, 2004, p. 21.
- ³¹ *Ibid.*, p. 22.
- ³² *Ibid.*, p. 23.
- ³³ *Ibid.*, p. 30.
- ³⁴ *Ibid.*, p. 35.
- ³⁵ Obtenido de la página *web* del Inmujeres D.F., en <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>, (consultada el 8 de febrero de 2008).
- ³⁶ Véase <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html>.
- ³⁷ Información proporcionada por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).
- ³⁸ De acuerdo con GIRE, el problema es que la mayoría de los prestadores de servicios no conocen la legislación aplicable en materia de derechos sexuales y reproductivos y, por lo tanto, niegan algunos servicios. Otras veces, aunque conocen la legislación, dejan que sus creencias personales y prejuicios se interpongan en el tipo de información que proporcionan.
- ³⁹ Durante el proceso de elaboración del *Diagnóstico*, quedó manifiesto el desconocimiento del trabajo entre instancias, así como una falta de colaboración o vinculación entre los programas dirigidos a mejorar los servicios de salud reproductiva o los derechos sexuales y reproductivos.
- ⁴⁰ Para más información, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad en centro de reclusión.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴² Propuesta para la promoción de la autodeterminación reproductiva de los y las adolescentes de la ciudad de México, Ipas México. 24 de septiembre de 2007.
- ⁴³ Para más información véase la parte VI, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ⁴⁴ Información proporcionada por GIRE.
- ⁴⁵ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁶ INEGI, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005, para el Distrito Federal*, 24 de mayo de 2006, p. 2.
- ⁴⁷ Esta información se obtuvo del Foro Informativo y Mesas de trabajo con las organizaciones de la sociedad civil para la elaboración del Diagnóstico y el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, llevado a cabo el 21 de agosto de 2007 en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁴⁸ Para más información véase la parte VI, capítulos 26: Derechos de las mujeres, 29: Derechos de los pueblos indígenas, 31: Derechos de las poblaciones callejeras y 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴⁹ D. Becker *et al.* (2002), “Knowledge and opinions about abortion law among mexican youth”, en *International Family Planning Perspectives*, 28 (4): 205-213. En Propuesta para la promoción de la autodeterminación reproductiva de los y las adolescentes de la ciudad de México, Ipas México, 24 de septiembre de 2007.
- ⁵⁰ En una queja pueden señalarse uno o más derechos humanos vulnerados, por lo que las menciones por derecho afectado no siempre coinciden con el número de quejas con las cuales se relacionan.
- ⁵¹ *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.
- ⁵² *Ibidem*.
- ⁵³ GIRE, Cronología de la despenalización del aborto en México, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=42>>.
- ⁵⁴ La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal publicó en la *Gaceta Oficial* del 1° de septiembre de 2006 el Acuerdo A/004/06, con el que se establece el instructivo a seguir en dichos casos.
- ⁵⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de mayo de 2007, <http://www.gire.org.mx/publica2/LineamientosILE_SSDF_040507.pdf>.

- ⁵⁶ *Hoja informativa*, “Los Derechos Reproductivos en la Legislación y en las Políticas Públicas de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, actualización en agosto de 2007.
- ⁵⁷ GIRE, *Boletín de prensa* del 24 de abril de 2007, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=204>>. Cabe señalar que actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está analizando las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República, respectivamente, en contra de la despenalización del aborto en el Distrito Federal.
- ⁵⁸ Información proporcionada por el secretario de Salud del Distrito Federal, Manuel Mondragón y Kalb en el seminario Aborto: un debate abierto, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 21 al 24 de enero de 2008.
- ⁵⁹ *Idem.*
- ⁶⁰ *Idem.*
- ⁶¹ *Idem.*
- ⁶² *Idem.*
- ⁶³ *Idem.*
- ⁶⁴ Información proporcionada por el Inmujeres DF, a través de un pase de lista.
- ⁶⁵ *Ibidem.*
- ⁶⁶ *Hoja informativa*, “Los Derechos Reproductivos en la Legislación y en las Políticas Públicas de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, actualización en agosto de 2007. *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.
- ⁶⁷ Información proporcionada por el Inmujeres DF a través de un pase de lista.
- ⁶⁸ Ana Cortés, *Persecución legal del aborto en la ciudad de México: un atentado al derecho a decidir*, Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C., México, 2006.
- ⁶⁹ GIRE, Cifras del aborto en México, <<http://www.gire.org.mx/contenido.php?informacion=3>>.
- ⁷⁰ Obtenido de la página del Inmujeres-DF <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>.
- ⁷¹ A través del oficio SV-082-07 que se envió el 3 de mayo de 2007 al secretario de Salud del Distrito Federal.
- ⁷² Es necesario aclarar que en este apartado sólo se incluyen las recomendaciones que han sido específicamente emitidas al Estado mexicano, pues hay muchas otras, pero son, en general, para los Estados Partes de los tratados.
- ⁷³ Comité DESC, *Observaciones finales al tercer informe periódico de México, relativo a la aplicación del Pacto DESC*, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1/Add.41.
- ⁷⁴ Comité DESC, Observaciones finales al cuarto informe periódico de México, 2006. E/C.12/CO/MEX/4.
- ⁷⁵ Observaciones finales del Comité CEDAW sobre el quinto informe periódico de México, Relativo a la Aplicación de la CEDAW. 23 de agosto de 2002, CEDAW/C/2002/EXC/CRP.3/Rev.1.
- ⁷⁶ Observaciones Finales del Comité CEDAW: México, del 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/MEX/Q/6. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, 36 periodos de sesiones del 7 al 25 de agosto de 2006.
- ⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, capítulo XI: Conclusiones y recomendaciones finales, septiembre de 1998, <<http://www.cidh.org/countryrep/Mexico98sp/capitulo-11.htm>>.
- ⁷⁸ Información proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir; insumos recogidos de la mesa I del Foro de osc para el DyPDHDF, Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar, CDHDF y GIRE.
- ⁷⁹ *Hoja informativa*, “Leyes sobre el Aborto. Los avances en la ciudad de México”, Grupo de Información en Reproducción Elegida, junio de 2004.

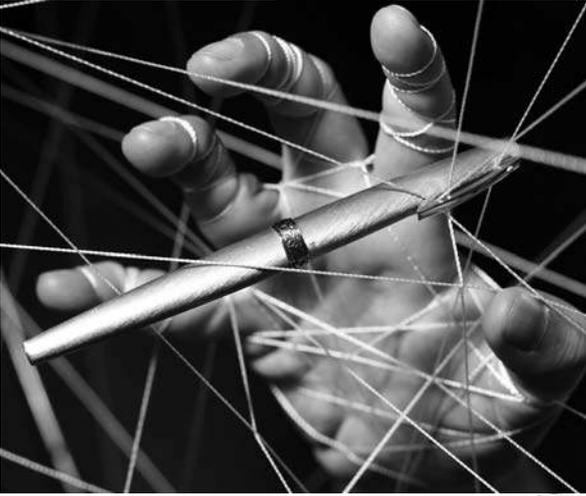


Parte IV. Núcleo Democracia y derechos humanos



Leticia Sánchez Núñez.

Enrique Balleza.



Luis Enrique Olivares Quiroz.



Ulises Castellanos.

Capítulo 17. Democracia y derechos humanos: marco general

17.1 Introducción

1265. La democracia debe resguardar los derechos no únicamente en la esfera de lo *político*, sino también en los ámbitos de *lo civil* y de *lo social*, donde están en juego derechos como el de la igualdad ante la ley, la no discriminación, la vida libre de violencia, y el derecho a la paz. Asimismo, una democracia auténtica y estable necesita construir mecanismos formales e informales para impulsar la libertad de asociación y ampliar la libertad de expresión responsablemente. “Las demandas [de la democracia] no son sólo ideales participativos, sino también ideales sustantivos de la igualdad y su aplicación”.¹

1266. En esta parte IV del *Diagnóstico* se analizan en capítulos específicos los siguientes derechos humanos:

- El derecho a la igualdad y no discriminación.
- El derecho al acceso a la información.
- El derecho a la libertad de expresión.

1267. Estos derechos² dan contenido sustantivo y no sólo formal a la democracia, y tienen una relación directa en la manera en que la ciudadanía se relaciona y convive entre sí, en cómo se relaciona con las instancias públicas, y cómo éstas se relacionan con ella.

1268. La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, tanto formal como sustantiva. Es, a la vez, un derecho en sí mismo y una condición previa al goce y ejercicio de los demás derechos humanos. Por ello, no se alcanzarán condiciones aptas para el ejercicio de los derechos en la ciudad de México, si no se enfrentan la discriminación, la violencia y la exclusión.

1269. Así como en el pasado estos fenómenos contribuyeron a lesionar el ejercicio de las libertades civiles y políticas de algunos grupos sociales, en la actualidad también socavan los derechos económicos, sociales, culturales y del medio ambiente, y afectan sobre todo a los grupos de población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

1270. La eliminación de la discriminación está en relación directa con la democracia y la participación. La Carta Democrática Interamericana expresa que la “eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa [...] contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.³

1271. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “la no discriminación junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación, constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos humanos”.⁴ El derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación se encuentran prácticamente en todos los

instrumentos internacionales en la materia y supone obligaciones de cumplimiento inmediato para los Estados.

1272. Desde las instituciones públicas, la democracia se debe construir con base en el reconocimiento de derechos y libertades, y en la transparencia y la rendición de cuentas. La transparencia supone no sólo un conjunto de normas y mecanismos, sino una cultura democrática de respeto a cada persona como sujeto de derechos, como principio y fin del Estado, y como mandante en relación con el mandatario. La construcción de esta cultura representa un desafío muy grande para todas las instancias públicas de la ciudad de México y para todas y todos sus habitantes.

1273. La transparencia permite que las personas tengan acceso a la información, lo que a su vez las habilita a tener cierto grado de control sobre la gestión pública. Con base en esa información, y mediante el ejercicio de la libertad de expresión y de la participación política, las personas incidirán en los asuntos de Estado y así contribuirán al fortalecimiento de la democracia.

1274. El derecho a la información tutela el acceso que deben tener los gobernados a la información veraz sobre la actuación de sus gobernantes; es un derecho instrumental para el goce y ejercicio de otros derechos, pues posibilita su justiciabilidad y coadyuva al ejercicio de la democracia y de la libertad de expresión.⁵ “Todos los presupuestos democráticos necesariamente dependen en algún momento del cumplimiento del derecho a la información, entendido en sentido amplio. La democracia exige votos, voces, información veraz de los medios y acceso efectivo a la información pública.”⁶

1275. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que “todos los mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos y hasta peligrosos si desde el propio Estado no se asegurara un efectivo acceso a la información que permita formar, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que permanentemente se le solicite su opinión”.⁷

1276. Respecto del derecho a la libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. Su importancia ha sido expresada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) al señalar que 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”.⁸

1277. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana reconoce como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales y la libertad de expresión y de prensa.⁹ En ese mismo sentido, la Coidh ha establecido que sin “una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad”.¹⁰

1278. Las instituciones públicas del Distrito Federal tienen obligaciones concretas en materia de no discriminación, acceso a la información y libertad de expresión. Para cumplir con ellas, se han creado instituciones públicas y se ha desarrollado un cuerpo normativo, que serán los elementos de análisis en cada uno de los derechos que se analizarán en esta sección.

1279. Es claro que la democracia no sólo se construye mediante la garantía, el respeto, la protección y la promoción de los derechos que se mencionan en este núcleo. La seguridad humana mediante condiciones de vida digna,¹¹ y la eficacia del sistema de justicia en su conjunto,¹² son factores fundamentales para este objetivo y, por ello, son tratados cada uno en una parte del presente *Diagnóstico*. La democracia se construye mediante el ejercicio de todos los derechos, y no será integral mientras no existan los mecanismos legales, políticos, económicos, sociales y culturales que la garanticen.

1280. A continuación se anotan unas breves consideraciones en relación con la democracia y los derechos humanos, los derechos políticos y la participación ciudadana, así como también al tema de convivencia, diversidad y desigualdad social en el Distrito Federal, por ser elementos clave de la democracia y porque tienen que ver con las expresiones de la vida y la cultura democrática. Estas consideraciones buscan dar un marco general al tema de Democracia y derechos humanos y que sirva también como complemento a la lectura de los demás capítulos de esta parte.

17.2 Relación entre democracia y derechos humanos

1281. Los derechos humanos son el eje a partir del cual se construye el Estado moderno; su centralismo reside en la salvaguarda de las libertades y en las condiciones para el desarrollo como la condición que legitima su existencia. *La democracia, a su vez, es un complejo ejercicio de derechos mucho más amplio que los procedimientos que aseguran la participación de la ciudadanía en los procesos de elección de los gobernantes. Es la expresión del orden jurídico e institucional “garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos”.*¹³

1282. El desarrollo democrático está inexorablemente ligado a la protección de los derechos humanos y es un indicador de gobernabilidad que debe estar presente en los procesos electorales y en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Por ello, el resguardo de los derechos humanos es la tarea por excelencia de la democracia y el espíritu que hace posible el contrato social. Apelando al principio de integralidad que guardan los derechos humanos, no se puede garantizar la vigencia de un derecho si no se busca hacerlo con todos y cada uno de ellos.

1283. La falta de respeto a los derechos humanos, al poner en riesgo la gobernabilidad democrática, contribuye a la exclusión social y política, a la corrupción, a la falta de acceso a una vida digna, a una débil administración pública y a una limitada rendición de cuentas. La ausencia de compromiso en el respeto a los derechos humanos conlleva el riesgo de incubar la ruptura democrática, agrede el fundamento mismo del Estado y atenta contra el desarrollo humano y social.

1284. La Declaración y Programa de Acción de Viena,¹⁴ aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, señala que la “democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”.¹⁵

Asimismo, enfatiza el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, y llama a la comunidad mundial a tratarlos globalmente y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.¹⁶

1285. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana establece que “la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática”,¹⁷ y contiene una expresa consagración del derecho de los pueblos a la democracia y la obligación de los gobiernos de promoverla y defenderla.¹⁸ Asimismo, señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho, una responsabilidad y una condición necesaria para el pleno ejercicio de la democracia.¹⁹

1286. Además, destaca el esfuerzo internacional de promover la democracia en todos los países del mundo, en concordancia con la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en sus resoluciones 1999/57²⁰ y 2000/47²¹ y, posteriormente, con la Declaración del Milenio de 2000,²² en la que se estableció el compromiso de promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

1287. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llevó a cabo en 2004 un estudio sobre la situación de la democracia en 18 países de la región latinoamericana, incluido México. Los resultados fueron presentados en el informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*,²³ el cual “valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Plantea además, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral”.²⁴

1288. El informe sostiene la necesidad de construir un concepto amplio de democracia, no sólo política, sino social y económica, que vaya más allá de los procesos formales y de las instituciones, y que tenga como indicadores para la medición de su grado de avance la realización de los principios, las normas, los estándares y los valores de derechos humanos. Subraya, como desafío político para los países del continente, la necesidad de una transición de una democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos.²⁵

17.3 Derechos políticos²⁶

1289. Los derechos políticos “conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. En otros términos, estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía, en la estructuración política de la comunidad social de que son miembros”.²⁷

1290. El pleno ejercicio de los derechos políticos contribuye a la igualación de las y los ciudadanos en la esfera pública, en tanto que les da voz para que expresen sus demandas y participen en la solución de los problemas sociales, en diversas modalidades y con distintas intensidades, desde la discu-

sión de los problemas de su lugar de residencia, el ejercicio del sufragio o la participación en partidos políticos y en cargos de representación o de toma de decisiones políticas.

1291. En el plano internacional, los derechos políticos están reconocidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los artículos 20, 24, 32 y 34 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en los artículos 7° y 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el artículo 42 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, así como en los artículos 1° al 6° de la Carta Democrática Interamericana.

1292. En palabras del Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 25, “el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública”.²⁸

1293. El derecho a participar en los asuntos públicos se refiere a la posibilidad real de obtener información y de participar en la discusión de todo lo relativo al poder político e incluye el ejercicio de los tres poderes en los tres órdenes de gobierno.²⁹ El derecho a participar en elecciones presupone la celebración periódica de elecciones auténticas con la participación de distintas opciones, con la garantía plena para que esas opciones, organizadas en partidos políticos o no, planteen a la sociedad sus propuestas. Implica finalmente los derechos plenos de la ciudadanía a votar y ser votada.³⁰ Finalmente, el derecho a tener acceso a la función pública significa que las y los ciudadanos elegirán a sus representantes y serán elegidas o elegidos sin discriminación alguna, así como que una vez llevada a cabo la elección, la gestión de las personas electas estará sujeta al principio de rendición de cuentas.³¹

1294. En el plano nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra los derechos políticos, sus límites, modalidades y derechos conexos en los artículos 2°, 6°, 7°, 8°, 9°, 15, 26, 32, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 54, 55, 58, 59, 61, 82, 91, 95, 101, 122, 125 y 130.

1295. En el marco de lo establecido por la Constitución, también desarrollan los derechos políticos el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (que crea el Instituto Federal Electoral), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (que regula la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la Ley General de Población, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (que crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) y la Ley de Imprenta, entre otras.

1296. Un derecho político central es votar y ser votado. El ejercicio de este derecho remite a la democracia representativa como forma de gobierno que implica la posibilidad de nombrar, por voto universal, secreto y directo, tanto a la persona titular del Poder Ejecutivo como a las personas integrantes del Poder Legislativo. No obstante, en el Distrito Federal el ejercicio del derecho a votar y ser votado para los órganos legislativos y de gobierno locales es reciente y aún se encuentra en fase de consolidación.³²

1297. Este proceso ha implicado una superación paulatina de la visión tradicional de la ubicación de la sede de los poderes federales, lo que ha supuesto un largo proceso de transición iniciado desde 1987 y que aún no ha concluido. La principal consecuencia de este proceso inconcluso es una distribución de competencias entre las autoridades federales y locales distinta a la del resto de las entidades federativas, y en la que el Distrito Federal tiene competencias disminuidas en el conjunto de la Federación.

1298. En el ámbito local, en lugar de una Constitución aprobada por el Legislativo local, rige el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, aprobado y reformado por el Congreso de la Unión. En el marco de este Estatuto, el Distrito Federal cuenta con el Código Electoral, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamientos todos aprobados por la Asamblea Legislativa.

1299. El Código Electoral del Distrito Federal consagra los derechos de las y los ciudadanos del Distrito Federal en la materia, en particular de votar y participar en las elecciones y en los procesos de participación ciudadana, asociarse en partidos políticos y agrupaciones políticas, participar como observadores en los procesos electorales y de participación ciudadana, así como el derecho a ser votados para los cargos de elección popular en el Distrito Federal.

1300. En cuanto al reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, éste es relativamente nuevo en el ámbito nacional y local, y con efectos aún muy limitados después de más de medio siglo. En nuestro país apenas en 1953 se reformó el artículo 34 constitucional para reconocer los derechos políticos de las mujeres, particularmente el derecho al voto. En el ámbito nacional fue hasta 1996 cuando se aprobó una reforma en materia electoral para establecer cuotas de género en la postulación de candidaturas, y se instituyó en un artículo transitorio que los partidos políticos procurarían que sus listas de candidatos al Congreso no rebasaran el 70% para un solo sexo, prescripción que se modificó en 2002.

1301. Sin embargo, la reforma más reciente al Código Electoral del Distrito Federal³³ disminuyó la eficacia de la cuota de género al establecer en el artículo 224 que los partidos o coaliciones no estarán obligados a su cumplimiento, si acreditan que sus candidaturas son resultado de un proceso de elección mediante voto directo. Se trata de un retroceso en el proceso de inclusión de las mujeres en la vida política que tendrá consecuencias directas en el Distrito Federal.

17.4 Participación ciudadana

1302. El Informe del PNUD plantea la urgencia de una política generadora de poder democrático cuyo objetivo sea la ciudadanía integral. “Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos, culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado”.³⁴ Asimismo, la Carta Democrática Interamericana señala que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad, y una condición necesaria para el pleno ejercicio de la democracia.³⁵

1303. Hoy en día, hay importantes avances en la ciudad de México en cuanto a la apertura a la participación de la ciudadanía en asuntos de interés público; a la madurez y autonomía de algunas instituciones de Estado; a la diversidad y pluralidad de opciones y actores políticos; a la activa presencia y trabajo de los organismos civiles y sociales en favor de los sectores más vulnerados y excluidos; a la visibilización de las situaciones de discriminación; a la expresa preocupación por abordar temas prioritarios y urgentes, como la seguridad pública, la procuración y la administración de justicia, el medio ambiente sano y el desarrollo sustentable, entre otros. Como nunca, es un hecho real que la sociedad tiene una percepción de los valores democráticos que no se tenía en décadas anteriores.

1304. Sin embargo, en esta misma sociedad ha ido creciendo la desconfianza y la desilusión en cuanto a los resultados de la democracia y las instituciones del Estado. No modificar la tendencia de este proceso entrañaría la posibilidad de grandes y diversos riesgos, como los retrocesos autoritarios, el estancamiento de la participación ciudadana, el crecimiento de la desilusión acerca de la democracia y, desde luego, la incapacidad de las autoridades de responder al nivel y al ritmo de las demandas que la sociedad exige.

1305. Esta ciudad, centro político y económico del Estado nacional, es el espacio territorial en el que hay el mayor número de posiciones políticas, sociales y culturales en debate. Sólo en esta entidad federativa conviven los tres órdenes de gobierno, los tres poderes federales y sus contrapartes locales, y los organismos autónomos nacionales y los locales. Sin embargo, su centralidad política no garantiza, y sí dificulta, que la democracia sea una realidad cotidiana.

1306. Respecto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos, el Estatuto de Gobierno precisa la posibilidad de participar de manera individual y colectiva, y establece que no sólo deberán crearse mecanismos para facilitarla y ejercerla, sino incluso fomentarse la organización ciudadana. Lo que no establece el Estatuto es quién o cuál es el ente obligado por este artículo. Asimismo, el Estatuto señala que se utilizarán los medios para la información, difusión, capacitación, educación y el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.³⁶

1307. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos va más allá de lo puramente electoral. Implica también mecanismos de democracia directa y semidirecta que involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones y en la elaboración de las leyes, tales como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.³⁷

1308. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es de las más avanzadas del país en relación con estos mecanismos y procedimientos. Prevé el plebiscito,³⁸ instrumento mediante el cual el jefe de Gobierno consulta a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo, previo a actos o decisiones de su esfera de competencia. También pueden solicitar la celebración de un plebiscito 0.5% de los electores sobre cualquier tema, salvo el de los aspectos tributarios, el régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, los actos cuya realización sea obligatoria por ley y “los demás que determinen las leyes”.³⁹

1309. El artículo 21 de la Ley establece que los resultados del plebiscito son vinculantes para el jefe de Gobierno, es decir, obligatorios, cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.⁴⁰

1310. Asimismo, la Ley establece el referéndum, al que define como “instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.⁴¹ El referéndum puede ser convocado por la propia Asamblea, ya sea a petición de sus diputadas y diputados o bien por solicitud de al menos 0.5% de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral del Distrito Federal.

1311. A diferencia del plebiscito, los resultados del referéndum no tienen carácter vinculatorio para la ALDF. La Ley señala que sus resultados sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante y que no se someterán a referéndum las materias tributarias, del régimen interno de la Administración Pública local, la regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda, ni la de los órganos de la función judicial en el Distrito Federal.

1312. La Ley también establece la iniciativa popular,⁴² figura mediante la cual la ciudadanía del Distrito Federal puede presentar ante la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos. Tiene que ser presentada al menos por 0.5% del electorado del Distrito Federal.⁴³

1313. Otra figura es la consulta ciudadana,⁴⁴ que se realiza mediante foros, preguntas directas u otros, sobre cualquier tema de “impacto trascendental” que quieran consultar el jefe de Gobierno, la Administración Pública local, la ALDF o el Comité Ciudadano. En este caso, la Ley considera la participación de habitantes del Distrito Federal (no se reduce a ciudadanos, como los anteriores tres instrumentos) y de asambleas o comités ciudadanos. En este caso, los resultados de la misma “serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante”.

1314. La Ley también regula la colaboración ciudadana,⁴⁵ que plantea la posibilidad de que los habitantes de la ciudad de México colaboren con la Administración Pública local en la ejecución de una obra o en la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, con aportaciones económicas, materiales o de trabajo personal.

1315. Por su parte, la red de contraloría ciudadana⁴⁶ tiene la función de garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público, y está integrada por ciudadanas y ciudadanos voluntarios. La Ley establece como facultad sustantiva de las y los contralores ciudadanos, la de hacer denuncias ante las autoridades correspondientes en caso de conocer de actos que contravengan las normas. Sin embargo, éste es un derecho de cualquier persona y no solamente de las y los contralores. No se señala ninguna obligatoriedad ni grado de participación legal en los asuntos de verificación del gasto público, aunque genéricamente da voz y voto a las y los contralores en los órganos colegiados de la Administración Pública.

1316. La audiencia pública,⁴⁷ de acuerdo con la Ley, se celebrará a solicitud de la ciudadanía, los comités ciudadanos, la Asamblea o el Consejo Ciudadano, así como por representantes de sectores sociales u organizaciones de la sociedad civil. En ella se puede proponer la adopción de acuerdos o actos, recibir información sobre las actuaciones de los órganos que integran la Administración Pública, plantear quejas o peticiones al jefe de Gobierno o a los jefes delegacionales, o evaluar, junto con las autoridades, el cumplimiento de sus programas. La ley considera que las autoridades a las cuales se envíe la petición de la celebración de la audiencia pública podrán modificar e incluso sustituir la

agenda por otra. También señala que, cuando sea posible, se tendrá que dar solución inmediata al asunto planteado.

1317. Las y los jefes delegacionales realizarán recorridos⁴⁸ dentro de su demarcación con la finalidad de verificar las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. Pueden solicitar la realización de estos recorridos la Asamblea, el Comité y el Consejo ciudadanos, así como representantes de sectores sociales o de elección popular.

1318. La Ley considera que cada unidad territorial tenga una Asamblea Ciudadana,⁴⁹ que debería reunirse al menos tres veces por año, de manera pública y abierta. En ella las personas habitantes de la unidad territorial tienen voz y los ciudadanos y ciudadanas tienen voz y voto. En la Asamblea Ciudadana se debe elegir un Comité Ciudadano cada tres años. Dicho comité tiene la facultad de coordinar comisiones de apoyo comunitario sobre diversos temas. Son atribuciones de la Asamblea emitir opiniones y evaluar los programas, políticas y servicios públicos, así como elaborar diagnósticos y propuestas de desarrollo. La Ley señala que la Asamblea Ciudadana puede decidir sobre el uso de los recursos públicos de programas específicos, aunque limita tal atribución a que los programas así lo planteen en sus reglas de operación.

1319. El Comité Ciudadano⁵⁰ electo en la Asamblea es considerado por la Ley como el órgano de representación de la unidad territorial y está conformado por nueve integrantes que desempeñan el cargo durante tres años de manera honorífica. Sin embargo, en los hechos no existe.⁵¹

1320. Finalmente, la Ley establece el Consejo Ciudadano como una instancia de coordinación de los comités ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. Este Consejo se debe integrar con el coordinador de cada uno de los comités ciudadanos de la demarcación territorial. En los hechos, esta figura tampoco existe.⁵²

1321. Además de la Ley de Participación Ciudadana, hay diversas leyes y mecanismos de participación ciudadana muy variados entre sí. Entre otros, mencionaremos el Consejo de la CDHDF, los Consejos Promotores en temas como desarrollo de las personas con discapacidad, adultos mayores, violencia intrafamiliar y pueblos y comunidades indígenas; el Consejo Consultivo de Desarrollo Social y el Consejo de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

1322. Un gran reto en la ciudad de México es la construcción de una cultura política de participación ciudadana más allá de las elecciones que incluyen la disputa de los puestos de poder político por los partidos. En un país con una historia prolongada de dominio hegemónico, tener competencia democrática entre varias opciones partidarias ha sido un gran avance. El problema que nos heredó la historia es que la ciudadanía no tiene una cultura participativa, hecho que se evidencia en la escasa participación y utilidad de los mecanismos legales.

1323. Esto es particularmente grave para la ciudad de México, pues, además de un derecho en sí misma, la participación es también *conditio sine qua non* “para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.⁵³

17.5 Convivencia, diversidad y desigualdad social en el Distrito Federal

1324. El contenido sustantivo de la convivencia ha ido evolucionando socialmente con el tiempo y también se ha hecho más compleja. Actualmente, desde el marco de los derechos humanos, el análisis de las relaciones intrasociales se nutre y pone en duda los prejuicios y juicios que han imperado históricamente, sin dejar de reconocer que la ciudad tiene en la convivencia social y en la forma en que se relacionan y se organizan para ello quienes la habitan, uno de los mayores retos de las instituciones que la administran.

1325. El carácter democrático de la convivencia social tiene como ejes centrales algunos aspectos que hacen posible el respeto individual y el bienestar colectivo, como la vivencia cotidiana de la tolerancia, el respeto a la diversidad, la no discriminación, la inclusión, la no violencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos en sentido amplio, no sólo en los políticos.

1326. La diversidad cultural y étnica del Distrito Federal es muy amplia. Conviven personas no indígenas originarias de todas las entidades federativas del país, personas de una gran cantidad de etnias indígenas,⁵⁴ personas de 46 pueblos históricos (originarios)⁵⁵ del valle de México, así como un número importante de grupos de población de países de los cinco continentes. Es el lugar del país donde coinciden más etnias, más lenguas, más religiones, más orígenes y más culturas diferentes.

1327. La coexistencia de diversas culturas en determinado territorio no supone como algo natural las reglas de convivencia y de respeto mutuo entre ellas. De hecho, en el Distrito Federal hay profundas desigualdades, relaciones de poder que discriminan a unas culturas en relación con otras. Se generan relaciones de segregación y discriminación que significan la falta de aceptación plena de los diferentes y de las diferencias. Son expresiones de discriminación de baja intensidad que, sin embargo, tienen alto impacto en quienes son objeto de ellas.

1328. En el pasado reciente diversos hechos políticos detonaron la emergencia de la intolerancia y la discriminación en muy diversos sectores de la población. Ello obliga, por el potencial peligro que supone para una convivencia social basada en el respeto a la dignidad, a que este tema sea abordado en el presente *Diagnóstico*. En el ámbito de lo privado, un signo igualmente preocupante es la creciente violencia intrafamiliar, con un claro sesgo de género.

1329. La desigualdad, la pobreza, la marginación, la segregación y la discriminación coexisten con los espacios de libertad, desarrollo y autoafirmación. Estos fenómenos no son privativos del Distrito Federal; en muchas ciudades del mundo la desigualdad es una característica central de la vida de sus habitantes. Sin embargo, es claro que México, país de grandes contrastes, refleja sus abismos en su capital.

1330. Hay una enorme diversidad en todos los ámbitos de la vida urbana: coexisten la historia de los pueblos originarios y el nuevo Santa Fe, la marginación de la sierra de Santa Catarina y las Lomas de Chapultepec; la cultura del pueblo de Nativitas y la de Santa María la Ribera; la aridez del oriente y las zonas boscosas del surponiente; el culto a la Santa Muerte con el del Niñoapan en Xochimilco; el mercado de Sonora, y la Torre Mayor; Ciudad Universitaria y la zona industrial de Vallejo; los microbuses y los autos blindados, el comercio ambulante y los corporativos de empresas trasnacionales, el Paseo de la Reforma y la avenida de los Indios Verdes.

1331. Hay diferencias sustantivas en la antigüedad de ciertas zonas de la ciudad, en los grupos etarios, en el nivel socioeconómico de la población, en los grados de marginación, en la calidad y el acceso a los servicios públicos, en el transporte y las vialidades, en la calidad del medio ambiente, en los índices de delincuencia y en las expresiones culturales, entre muchas otras.⁵⁶

1332. La ciudad de México tiene, además, obstáculos importantes que la hacen compleja, afectan el orden jurídico e institucional y las condiciones para una adecuada y respetuosa convivencia social. Resaltan, por lo obvio, común y cotidiano, el crecimiento de la inseguridad pública, las marchas, y en general el deterioro de las condiciones para la vialidad, la cantidad de personas que la transitan cada día, la presión para el abastecimiento de servicios públicos y privados, la corrupción como cultura de relación, los tiempos per cápita de traslado, la dificultad cotidiana que supone la pobreza, los espacios ganados para el mercado y perdidos para la convivencia sin él,⁵⁷ y la falta de confianza ciudadana en la democracia, en los partidos políticos y en las instituciones públicas.

1333. Existen pues, enormes e importantes diferencias, expresiones complejas e ignominiosas de la desigualdad, problemas de infraestructura urbana y de la situación sociodemográfica que suponen competencia por los recursos naturales, materiales, económicos y de tiempo.

1334. Al ser débil la cultura del respeto a los derechos humanos y al Estado democrático de derecho, hay muchas razones y posibilidades para que la convivencia en el Distrito Federal sea una posibilidad permanente de conflicto y violencia. Sin embargo, no son la violencia interpersonal o institucionalizada, las medidas autoritarias ni la represión, los mecanismos a través de los cuales se aseguran el orden ni el respeto a las leyes.

1335. Pero la ciudad de México también tiene, en su propia diversidad, la posibilidad de construir ciudadanía, de generar procesos de avance cultural, económico y social, y de afianzar las libertades fundamentales y las garantías sociales.

1336. Por eso es necesaria la reflexión sobre el papel y responsabilidad ciudadana en la toma de decisiones relativas a la convivencia social. Las autoridades del Estado tienen como grandes responsabilidades generales normar y regular la convivencia y la relación entre los habitantes, establecer mecanismos, transparentar los asuntos públicos, vigilar, sancionar y rendir cuentas, pero es la ciudadanía la que, con su participación, indiferencia o inmovilidad, construye y destruye las pautas de respeto entre las personas, se apropia o no de sus derechos, reconoce o no los de los demás, tolera o agrede, discrimina o incluye.

1337. En palabras de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.⁵⁸

1338. Un régimen que perfecciona su relación con las y los ciudadanos construye inevitablemente condiciones de igualdad y desarrollo,⁵⁹ y, en sentido contrario y complementario, un régimen que establece condiciones de igualdad y desarrollo, perfecciona su relación con las y los ciudadanos. De

igual manera, cuando las y los ciudadanos construyen condiciones de igualdad y desarrollo, perfeccionan su relación con el régimen. Es decir, la democracia manifiesta el respeto y vigencia de los derechos humanos y, a la vez, resulta del respeto y vigencia de los derechos humanos.

1339. La viabilidad de una sana convivencia social en el Distrito Federal no será sin un Estado garante de los derechos y las libertades de las y los ciudadanos, y sin éstos como sujetos responsables de la ciudad.

Notas

- ¹ Alberto Calsamiglia, "Constitucionalismo y democracia", en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comps.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- ² Es claro que no sólo estos tres derechos tienen una relación directa con la democracia. Sin embargo, por falta de información el Comité Coordinador tuvo que darse a la tarea de priorizar unos derechos sobre otros, no porque fueran más importantes, sino porque no fue posible abordarlos con la misma profundidad.
- ³ Carta Democrática Interamericana, art. 9º, 2001.
- ⁴ Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observación general núm. 18, 1989.
- ⁵ Miguel Carbonell, "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", en Sergio López-Ayllon (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM, 2006.
- ⁶ Juan Luis González Alcántara, "Transparencia y acceso a la información judicial", en José Antonio Caballero Juárez *et al.*, *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM, Due Process of Law Foundation/Instituto de Investigaciones para la Justicia/Open Society Institute, 2005.
- ⁷ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-216/2004. Actor: Jorge Arturo Zárate Vite, autoridad responsable: Comisión del Consejo en materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General.
- ⁸ Corte Internacional de Derechos Humanos (Coidh), La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70.
- ⁹ Carta Democrática Interamericana, art. 4º, 2001.
- ¹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 116.
- ¹¹ Véase también la parte III, Núcleo Seguridad humana.
- ¹² Véase también la parte V, Núcleo Sistema de justicia.
- ¹³ Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.
- ¹⁴ Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y que la Asamblea General de Naciones Unidas hizo suyos en la Resolución 48/121, de 20 de diciembre de 1993.
- ¹⁵ Cfr. Declaración y Programa de Acción de Viena, art. 8º, 1993.
- ¹⁶ *Ibid.*, art. 5.
- ¹⁷ Carta Democrática Interamericana, preámbulo.
- ¹⁸ *Ibid.*, art. 1º.
- ¹⁹ *Ibid.*, art. 6º.
- ²⁰ ONU, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 1999/57, de 27 de abril de 1999, Promoción del derecho a la democracia, E/CN.4/RES/1999/57.
- ²¹ ONU, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos, 2000/47, de 25 de abril de 2000, La promoción y consolidación de la democracia, E/CN.4/RES/2000/47.
- ²² ONU, Resolución de la Asamblea General, 55/2, de 8 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio, A/RES/55/2.
- ²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.
- ²⁴ *Ibid.*, p. 26.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 36.
- ²⁶ Véase también la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal.
- ²⁷ Jesús Rodríguez y Rodríguez y Miguel Carbonell, "Derechos del ciudadano", en Miguel Carbonell (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa/UNAM, 2002, p. 171.
- ²⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general núm. 25 de 12 de julio de 1996, sobre Derecho a participar en asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad (en interpretación del art.25 del PIDCP), párr. 1.
- ²⁹ *Ibid.*, véase párrafo 5.
- ³⁰ *Ibid.*, véase párrafo 9.
- ³¹ *Ibid.*, véanse párrafos 7 y 10.

- ³² Véase también la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal.
- ³³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de enero de 2008.
- ³⁴ PNUD, *Informe sobre democracia en América Latina...*, op. cit., Buenos Aires, 2004.
- ³⁵ Carta Democrática Interamericana, art. 6°, 2001.
- ³⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 21 y 22.
- ³⁷ Jean-Francois Prud'Homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 15), 1997.
- ³⁸ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, arts. 12 a 22.
- ³⁹ *Ibid.*, art. 15.
- ⁴⁰ Sólo se ha organizado el plebiscito relativo a la construcción del segundo piso en el periférico, organizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) el 22 de septiembre de 2002. En ese ejercicio la abstención fue de 93.4%. Ha habido otras consultas informales al margen de la ley, como la consulta sobre el horario de verano, de febrero de 2001, y sobre la permanencia del jefe de Gobierno en el cargo, realizadas en los meses de diciembre de 2002 y 2004. Éstas fueron telefónicas y no las organizó el IEDF, por lo que carecieron de validez legal.
- ⁴¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 23 a 33.
- ⁴² *Ibid.*, artículos 34 a 41.
- ⁴³ Hubo una iniciativa popular en la Segunda Legislatura de la ALDF para reformar la Ley Ambiental, pero no se le dio seguimiento. En la Tercera Legislatura se trató de rescatar esta iniciativa para ponerla a discusión, pero no se encontró el documento, lo que refleja falta de seguimiento de una legislatura a otra. En 2007 se impulsó una iniciativa para regular las marchas en la ciudad de México, pero no por parte de la ALDF, sino encabezada por un partido político. Hubo otros dos intentos de iniciativas en 2007: la relacionada con la despenalización del aborto, y otra sobre participación ciudadana.
- ⁴⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 42 a 45.
- ⁴⁵ *Ibid.*, artículos 46 a 48.
- ⁴⁶ *Ibid.*, artículos 57 a 62.
- ⁴⁷ *Ibid.*, artículos 63 a 69.
- ⁴⁸ *Ibid.*, artículos 70 a 73.
- ⁴⁹ *Ibid.*, artículos 74 a 85.
- ⁵⁰ *Ibid.*, artículos 86 a 125.
- ⁵¹ Esta figura fue establecida por la Reforma de 2004, en sustitución de la del Comité Vecinal de la Ley de 1998, cuya primera elección se realizó en 1999, pero hasta la fecha no se ha llevado a cabo la primera elección de los Comités Ciudadanos debido a que la Asamblea Legislativa aprobó en julio de 2005 un artículo transitorio que estableció que dicha elección se realizará "hasta que la Asamblea Legislativa establezca lo conducente en la presente ley".
- ⁵² Como aún no han sido electos los Comités, tampoco se han integrado los Consejos respectivos, por lo que hasta ahora estas figuras de la Ley de Participación Ciudadana son letra muerta.
- ⁵³ Carta Democrática Interamericana, art. 6°, 2001.
- ⁵⁴ Del total de la población del Distrito Federal, 1.5% de cinco y más años habla una lengua indígena, y Milpa Alta y Xochimilco son las delegaciones con mayor población hablante de lengua indígena (3.1 y 2.4%, respectivamente). Entre las cinco primeras lenguas indígenas que se hablan en el Distrito Federal, están el náhuatl (26.4%), el otomí (12.1%), el mixteco (11.3%), el zapoteco (10%) y el mazahua (6.8%). Datos del Consejo de Población del Distrito Federal, Breviario 2000 Distrito Federal, en <www.copo.df.gob.mx/publicaciones/df.pdf>. Véase también la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁵⁵ Así se denomina a los pueblos más antiguos del valle de México, que llegaron a poblar entre los siglos XII y XIII. Cfr. <http://www.pueblosoriginarios.df.gob.mx/lista.html>.
- ⁵⁶ Véase también la parte III, Núcleo Seguridad humana.
- ⁵⁷ Entiéndase la diferencia de crecimiento entre los centros y espacios comerciales en las últimas décadas y el de áreas verdes y plazas públicas.
- ⁵⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 28, 1948.
- ⁵⁹ Cfr. Emilio Álvarez Icaza Longoria, "Situación actual de los derechos humanos en la ciudad de México", *DFensor*, núm. 6, México, CDHDF, julio de 2006.

Capítulo 18. Derecho a la igualdad y a la no discriminación¹

18.1 Contenido del derecho y obligaciones del Estado

Definiciones

Igualdad

1340. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece, en su artículo 1°, que “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. La importancia de la igualdad como columna vertebral de los derechos humanos se reitera con el concepto de “universalidad”, reflejado tanto en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos como en la propia Carta de las Naciones Unidas.

1341. Resulta difícil construir una definición completa de “igualdad” que abarque todos los aspectos. Sin embargo, de principio se puede establecer que la igualdad es un concepto relacional, cuya construcción requiere considerar ciertos términos de la comparación para determinar si hay igualdad o no la hay.

1342. En concreto, “el principio de igualdad nos indica que si entre dos personas existen diferencias irrelevantes, entonces debemos darles un tratamiento igual; pero también nos exige que si esas personas mantienen diferencias relevantes, entonces el tratamiento que el ordenamiento jurídico les otorgue debe ser distinto”.²

1343. El principio de igualdad incluye la aplicación de la ley de forma idéntica –que consiste en que las autoridades encargadas de hacerlo deben dar el mismo trato a las personas– y la igualdad ante la ley –que se refiere a que las leyes no deben establecer diferencias no razonables entre las personas.³

1344. De manera más amplia, el principio de igualdad implica la igualdad real o sustancial, que se manifiesta en el goce y ejercicio efectivos de todos los derechos de todas las personas. La igualdad sustantiva implica entonces que se den las “mismas oportunidades desde un primer momento y que [la persona] disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”.⁴

1345. La igualdad es compleja, por lo que se requiere tomar en cuenta los factores de desigualdad simbólicos y materiales, así como los de adscripción y de pertenencia territorial que dan pie a la discriminación. Se manifiesta entonces en la igualdad de derechos, de oportunidades y de trato para acceder al bienestar material, “pero también para participar en decisiones y en el espacio público; con la igualdad de oportunidades para acceder a los sistemas de justicia, a la seguridad ciudadana y a estilos de vida saludables, y con la igualdad de oportunidades para acceder a múltiples fuentes de conocimiento e información y a redes de apoyo social y de otra índole”.⁵

No discriminación

1346. La discriminación consiste en “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”.⁶

1347. El derecho a la no discriminación deriva de la aplicación del principio de igualdad, en virtud de que prohíbe dar tratos diferenciados –o no diferenciados– que tengan por objeto o efecto la desigualdad formal o sustantiva. Cabe destacar que hay ocasiones en que si el trato a personas o grupos que se encuentran en circunstancias diferentes (por ejemplo, personas con y sin discapacidad) no es diferenciado, generará como resultado una situación discriminatoria. Por eso es especialmente importante resaltar que la discriminación puede resultar tanto de la intención de llevarla a cabo como ser consecuencia de una acción que, en principio, no haya estado encaminada hacia ese fin.

1348. Según las expresiones normativas del derecho a la no discriminación, hay distinciones que, de entrada, no deben ser factores determinantes para establecer tratos diferenciados: origen étnico, nacionalidad, origen social, lugar de origen, color, diferencia genética, sexo, edad, discapacidad, condición económica o social, condiciones de salud, lengua, religión, orientación o preferencia sexual, identidad de género, ideologías u opiniones, ocupación o actividad, apariencia física.⁷

1349. La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece: “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico”.⁸

1350. La discriminación ocurre en detrimento de los derechos de personas, grupos o colectivos sociales, y pueden ser tanto agentes estatales como no estatales quienes discriminan. Al respecto, existen diversas dimensiones de la discriminación:

- La *discriminación personal* se da entre personas, que pueden ser dos o más.
- La *discriminación institucional* ocurre cuando los actos discriminatorios se producen de manera regular, debido a que se basan en criterios de conducta previamente establecidos en textos y documentos, así como en acuerdos, prácticas o costumbres no explícitos que rigen el funcionamiento de una determinada institución.
- La *discriminación estructural* existe cuando el orden social está dispuesto de manera que, casi sin excepción, ciertas personas o grupos de personas padecen la limitación o negación sistemática de sus derechos y libertades.

1351. En la conceptualización del derecho a la igualdad y a la no discriminación, hay que tomar en cuenta el complementario derecho a la diferencia y a la diversidad. “Las diferencias –sean naturales o culturales– no son otra cosa que los rasgos específicos que diferencian y, al mismo tiempo, individualizan a las personas y que, en cuanto tales, son tutelados por los derechos fundamentales. Las desigualdades –sean económicas o sociales– son en cambio las disparidades entre sujetos producidas

por la diversidad de sus derechos patrimoniales, así como de sus posiciones de poder y sujeción”.⁹ El principio de igualdad y el derecho a la no discriminación no deben ser concebidos como factores de homogeneización de las personas, sino como vías para que coexistan las diferencias en un plano de igualdad.

Marco jurídico

Marco jurídico internacional

1352. Los derechos a la igualdad y a la no discriminación se reflejan en prácticamente todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En concreto, se encuentran contenidos en los artículos 1°, 2°, 7°, 10, 16, 21(2), 25(2), 26(1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en los artículos 2°(2), 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en los artículos 2°, 3° y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y en los artículos 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1353. Además de los tratados internacionales generales, una amplia variedad de instrumentos específicos tiene por objeto la protección de ciertos grupos de población o detallar las vías para garantizar ciertos derechos específicos sin discriminación. Entre dichos instrumentos se encuentran la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,¹⁰ la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹¹ la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco de la ONU. La OIT ha generado un buen número de instrumentos jurídicos específicos, como el Convenio 111 sobre discriminación en las esferas del empleo y la educación.

1354. En el marco de la OEA, se encuentran, entre otras, la Declaración sobre la Igualdad de Derechos y de Oportunidades entre la Mujer y el Hombre y la Equidad de Género en los Instrumentos Jurídicos Interamericanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

Marco jurídico nacional

1355. En el ámbito nacional, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el derecho a la no discriminación¹² en el artículo 1°, mientras que en el 4° plasma expresamente la igualdad entre hombres y mujeres, y en el 12 se refiere a la igualdad ante la ley. A su vez, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación es el instrumento que rige en la materia en todo el país, y crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

1356. Asimismo, un cuerpo de leyes federales consagra los derechos específicos de personas y grupos de población en razón de su situación y en atención a la discriminación que suelen sufrir. Este cuer-

po incluye la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley General de las Personas con Discapacidad, así como las leyes que crean el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Marco jurídico local

1357. En el ámbito del Distrito Federal, en 2006 entró en vigor la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que crea el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en esa entidad. Al igual que en el ámbito federal, el Distrito Federal cuenta con una amplia gama de leyes que protegen derechos específicos de ciertos sectores de la población y que crean instancias de diversa índole para atender estas temáticas. En concreto existen la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de las Niñas y Niños del Distrito Federal y la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal. Asimismo, los artículos 9º, 10, 37 y 75 de la Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y el 206 del Código Penal para el Distrito Federal prohíben expresamente la discriminación.

Obligaciones del Estado

1358. Las obligaciones del Estado respecto al derecho a la igualdad y a la no discriminación, son las de:

- *Respetar*: entre otras cuestiones, el Estado debe: *i*) asegurar que todas las personas sean iguales ante la ley, y *ii*) no llevar a cabo acciones discriminatorias y tomar medidas en contra de la discriminación ejercida por servidoras y servidores públicos.
- *Proteger*: se entiende que, al menos, el Estado debe: *i*) prohibir toda discriminación, *ii*) tomar medidas en contra de la discriminación ejercida por agentes privados en todos los ámbitos y *iii*) establecer mecanismos de protección apropiados por conducto de tribunales competentes y otras instituciones públicas.
- *Promover*: el Estado debe, como mínimo: *i*) difundir el conocimiento sobre los derechos humanos y sus mecanismos de protección, y *ii*) contribuir a la construcción de una cultura de derechos humanos. En el caso de la discriminación, esta obligación es de particular importancia, ya que tiene una dimensión cultural importante, en la que su arraigo la normaliza y la hace invisible.
- *Garantizar*: entre otras, el Estado debe: *i*) legislar a favor de la igualdad y en contra de la discriminación y *ii*) llevar a cabo políticas y programas específicos para combatir la discriminación y las desigualdades. De acuerdo con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado debe garantizar “a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

1359. En particular, para alcanzar la igualdad sustantiva se han establecido ciertos requisitos:¹³

- Dar, en ciertas circunstancias, tratos no idénticos a las personas para equilibrar las diferencias, lo que se conoce como discriminación a la inversa.
- Abordar de manera efectiva las causas subyacentes de la discriminación contra las personas.
- Adoptar medidas para transformar realmente las oportunidades, las instituciones y los sistemas, de tal modo que dejen de basarse en pautas de vida y paradigmas de poder determinados históricamente.

1360. El principio de igualdad implica que ante situaciones de discriminación estructural el Estado debe responder de manera proactiva, es decir, buscando remediar las disparidades que prevalecen en la sociedad.¹⁴ Una herramienta para lograrlo, son las medidas positivas de carácter temporal.

1361. A manera de ejemplo se enlistan a continuación algunas de las obligaciones específicas del Estado respecto a ciertos grupos:

- Tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus formas, y para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. Específicamente, debe tomar las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias.¹⁵ Asimismo, debe adoptar por todos los medios apropiados políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.¹⁶
- Tomar las medidas apropiadas para garantizar que niñas y niños estén protegidos contra toda forma de discriminación por las condiciones, opiniones o creencias de sus padres, tutores o familiares.¹⁷
- Elaborar y poner en práctica políticas, leyes y medidas administrativas para asegurar los derechos reconocidos en la Convención, y abolir las leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyen discriminación contra las personas con discapacidad.¹⁸
- Determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y alcance de los problemas, la necesidad de adoptar políticas y programas debidamente concebidos para atender las exigencias, legislar en caso necesario y eliminar toda legislación discriminatoria, así como adoptar disposiciones presupuestarias que correspondan para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores.¹⁹
- Asegurar a las personas y pueblos indígenas el goce, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, y ayudarlos a eliminar las diferencias socioeconómicas entre los indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.²⁰

18.2 Diagnóstico

Arraigo cultural de la discriminación

1362. Resulta complejo medir el grado de discriminación en una ciudad como la de México. Para medirla en el ámbito nacional, el Conapred y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) llevaron a cabo una encuesta²¹ de percepción de la discriminación en 2005. Muchos de sus resultados pueden ser representativos de la ciudad de México.

1363. Dicha encuesta reveló que, en promedio, nueve de cada diez mujeres, personas con discapacidad, indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero y transexuales (LGBTTT), personas adultas mayores y pertenecientes a minorías religiosas, opinan que existe discriminación por su condición. Prácticamente una de cada tres personas pertenecientes a estos grupos dice haber sufrido discriminación por su condición en el año anterior a la encuesta.²²

1364. De acuerdo con la encuesta, las personas que son percibidas como más desprotegidas son las adultas mayores, las y los indígenas, las personas con discapacidad y quienes viven con VIH/SIDA. Sin embargo, cuando se le preguntó a las personas encuestadas a quién no dejarían vivir en su casa, 48.4% dijo que a un homosexual y 42.1% a un extranjero.

1365. De manera complementaria, en febrero de 2007, Consulta Mitofsky llevó a cabo una encuesta sobre *Mitos y percepciones sobre la homosexualidad*,²³ que, al igual que la encuesta del Conapred y la Sedesol, arroja resultados nacionales. Cabe destacar que 53.5% de las personas no aceptaría que un hombre homosexual viviera en su casa, 51.7% no aceptaría a una lesbiana y 48.9% a una persona con SIDA.²⁴

1366. Esta diferencia revela que hay ciertos tipos de discriminación que están tan enraizados en la sociedad que ni siquiera se perciben como cuestiones discriminatorias. Éste es el caso de la población indígena que, a primera vista, parece no ser discriminada de acuerdo con las respuestas de la *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*. Sin embargo, 43% opina que los indígenas tendrán siempre una limitación social por sus características raciales y 34.1% considera que para salir de la pobreza, los indígenas deben dejar de comportarse como tales.²⁵

1367. No hay datos duros sobre el arraigo de la discriminación en el ámbito local. Sin embargo, se ha observado en la ciudad de México “una dinámica en la que se discrimina por temor a las diferencias, por el miedo a enfrentarse a las diversas identidades de las personas y grupos que componen una comunidad o una sociedad; se excluye porque a menudo se siente que estas diferencias amenazan la propia identidad, sin comprender que esta diversidad es la que lleva al enriquecimiento mutuo; se discrimina por el miedo que provoca lo desconocido, lo otro, lo diferente a las costumbres, tradiciones, ideología, formas de pensar y de sentir de un grupo social. Se discrimina por los prejuicios, los estereotipos y los estigmas que se han aprendido y reproducido a la largo de la vida, por costumbre o por tradición”.²⁶

Causas fundamentales de la discriminación

Pobreza

1368. Una de las caras más contundentes de la discriminación es la marginación y la pobreza en una sociedad. “[L]a pobreza puede afectar en primer lugar a los miembros de determinadas clases desfavorecidas o a ciertos grupos étnicos o religiosos, a las mujeres, a los ancianos [*sic*] o a los indígenas, pero en la mayoría de los casos, la pobreza se ve agravada por alguna clase de discriminación”.²⁷

1369. La discriminación estructural refuerza la condición socioeconómica adversa de ciertos grupos, pues los invisibiliza y genera situaciones de polarización social, evidentes en la distribución de la población en el Distrito Federal por zonas territoriales. Si bien el PIB per cápita del Distrito Federal (23 029 dólares) es el más alto del país y mucho más alto que la media nacional (9 015 dólares),²⁸ 2.2 millones de personas aún viven en un grado de marginación muy alto, lo que representa 25.2% de la población del Distrito Federal. En los grados de marginación muy alto, alto y medio se agrupa 72.6% (6.2 millones) de la población.²⁹

1370. Por un lado, la falta de acceso a una vida digna, evidenciada por las cifras de vivienda, salud y educación,³⁰ se convierte en obstáculo para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. A su vez, la falta de representación política, de acceso a medios de comunicación y, en ciertos casos, del ejercicio de derechos tan elementales como el derecho a la personalidad jurídica, hace prácticamente imposible la reivindicación de los derechos sociales.

1371. Una situación extrema de lo anterior es lo señalado en el capítulo sobre poblaciones callejeras, que sucede también a personas transgénéricas y transexuales, cuando se refiere a su dificultad de acceder a un estatus real de ciudadanía en virtud de que carecen de las formas legales mínimas para reclamar sus derechos (acta de nacimiento, credencial de elector, etcétera).³¹

La pertenencia territorial

1372. Un factor de discriminación en la ciudad de México, intrínsecamente ligado a la pobreza y la exclusión social, es la pertenencia territorial. La ciudad de México se ha desarrollado a través de asentamientos humanos irregulares y genera cordones de pobreza y enclaves de riqueza que reflejan la segregación de las personas por su condición social o económica.³²

1373. De acuerdo con la CEPAL, “la pertenencia a un entorno territorial urbano marcado por la inseguridad física, la descomposición social, la erosión de normas de convivencia comunitaria y la pobre oferta educativa, donde se dan todos los círculos viciosos de la pobreza, constituye un factor que limita claramente las oportunidades de desarrollo”.³³

1374. Por ejemplo, de acuerdo con la información facilitada por la Delegación Iztacalco, ésta es la entidad con mayor hacinamiento y un alto índice de marginación por falta de oportunidades de empleo que se traduce en una baja economía familiar. Estas circunstancias, de acuerdo con la delegación, propician conflictos sociales como la deserción escolar, violencia y desintegración familiar, embarazos en adolescentes, violencia entre vecinos, consumo de drogas detonado por la proliferación

del narcomenudeo. “La falta de mantenimiento de los servicios urbanos básicos, como alumbrado público, la red de agua potable y drenaje, el deterioro de la carpeta asfáltica, guarniciones y banquetas, la proliferación de autos chatarra abandonados, trae como consecuencia el deterioro del entorno urbano.”³⁴

1375. Asimismo, las personas que pertenecen a un hábitat rural disperso, se encuentran en una situación de desventaja en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades, por causas como “la desconexión con los centros urbanos, la falta de acceso a mercados ampliados, la precariedad de la oferta educativa y sanitaria y, en general, la distancia respecto de los ‘códigos de modernidad’”.³⁵

1376. En la ciudad de México, entre la población de 15 años o más, Milpa Alta y Xochimilco tienen los porcentajes más altos de analfabetismo (5.3 y 3.6%, respectivamente).³⁶ Estas dos delegaciones son, también, las de porcentaje más alto de viviendas que no cuentan con agua entubada (13 y 11.2%, respectivamente).³⁷ Debe tomarse en cuenta que estas dos delegaciones son las que tienen más población de cinco años o más que habla una lengua indígena y con mayores índices de marginación.

1377. Por su lado, “las élites tienden cada vez más a autoexcluirse de la vida ciudadana y refugiarse en territorios amurallados. No interactúan con otros grupos en la ciudad salvo en calidad de empleadores o directivos de empresas. Generan y pagan sus propios sistemas educativos y dan clara prioridad a sus vínculos con pares de otros países frente a la opción de vincularse con la propia sociedad”.³⁸ Esto genera una brecha todavía mayor entre grupos, al profundizar los prejuicios y estereotipos y al impedir que se genere un debate social y un espacio de convivencia amplio e incluyente.

Contextos de la discriminación

1378. La discriminación en la ciudad de México atraviesa todas las estructuras sociales, territoriales y de poder. Se manifiesta de formas tan diversas como las maneras que tienen las personas de relacionarse. Va desde las interpelaciones entre personas que pueden o no conocerse, reforzadas por palabras del lenguaje coloquial, como “puto”, “vieja”, “mocoso”, “naco”, “fresa”, hasta el uso de la violencia como mecanismo para denigrar y excluir al otro.

Participación

1379. Ya que la discriminación y la exclusión reflejan estructuras subyacentes de poder y dominación, la forma más inmediata de revertirlas es el empoderamiento de los grupos discriminados. A este respecto, la participación en los asuntos públicos es una pieza clave del empoderamiento, tanto para hacer visibles las necesidades de todos los grupos, como para determinar las soluciones más apropiadas a sus problemas.

1380. Sin embargo, la participación de los grupos mayormente discriminados en asuntos públicos aún es incipiente. Un ejemplo claro de la exclusión en puestos de decisión es el caso de las mujeres.

1381. El Gobierno del Distrito Federal cuenta con un total de 164 538 trabajadoras(es); 30.44% son mujeres, lo que equivale a 50 086 empleadas; mientras que el restante 69.56% son hombres. Este total está distribuido de la siguiente manera:

- Mandos medios y superiores: 26.11% son mujeres (1 624) y 73.89%, hombres (4 595).
- Empleadas(os) de base. Hay un total de 155 233, de los cuales 30.54% son mujeres (47 415), mientras que el restante 69.46% son hombres.³⁹

Políticas de seguridad

1382. Sin duda, uno de los problemas más graves de la ciudad de México es el aumento de la inseguridad. Sin embargo, sin querer restar la importancia debida a la seguridad, la percepción de las y los habitantes del aumento de la delincuencia, cuya consecuencia es el miedo, profundiza los prejuicios, estereotipos y estigmas en contra de ciertos grupos de población.

1383. En este contexto, el tema de la seguridad pública constituye un riesgo serio en materia de discriminación. La política de la Secretaría de Seguridad Pública de incentivar a los policías para que lleven a cabo un número mayor de detenciones⁴⁰ y las políticas de “limpieza urbana”,⁴¹ ponen en riesgo la integridad y seguridad personales de ciertos grupos que, generalmente, son aquellos a quienes se detiene fácilmente y sin consecuencias. Esto lo apoya la opinión pública manifestada en muchos medios de comunicación de que la inseguridad requiere de medidas “duras” contra el crimen, en detrimento de las libertades fundamentales, y refuerza la idea de que existen grupos de población “peligrosos”, como las y los jóvenes⁴² y las personas en situación de calle.⁴³

1384. En particular, los jóvenes son sujetos frecuentes de detenciones arbitrarias por su apariencia física o por su condición social. En ocasiones, las autoridades detienen e internan a jóvenes callejeros en “anexos”, espacios poco supervisados donde los grados de violencia son altos. Aunado a lo anterior, “la privación de la libertad contra la voluntad del paciente es lo más frecuente y, en la misma proporción, es el fracaso en el mantenimiento de la abstinencia. Está demostrado que los encierros forzados en clínicas de adicciones sólo incrementan la ansiedad, los cuadros depresivos y la violencia de los pacientes. Es probable que alguien exija el reconocimiento de los casos que han tenido éxito con métodos obsoletos e informales, sin embargo, no son válidos para justificar intervenciones que violentan la dignidad humana y el derecho a la libertad”.⁴⁴

1385. Cabe destacar que las menciones de violaciones al derecho a la igualdad y a la no discriminación en las quejas presentadas en 2007⁴⁵ ante la CDHDF fueron 13 contra la Secretaría de Seguridad Pública, 11 en contra de las delegaciones, 9 contra la PGJ y 9 contra diversos reclusorios.

Trato a los usuarios de instituciones y servicios públicos

Transporte público

1386. El transporte público en la ciudad de México es uno de los servicios en el que destaca la discriminación hacia diferentes personas y grupos de personas, y se refleja en la propia infraestructura, que restringe el acceso de personas con discapacidad y de las personas adultas mayores. La gratuidad

del servicio para estos dos grupos no asegura su acceso. Los elevadores en las estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro son muy escasos, el Metrobús no cuenta con un sistema sonoro para los ciegos y se ha reportado que las personas que conducen los “peseros” no se detienen para recoger a las personas adultas mayores que solicitan las paradas.⁴⁶

1387. La violencia por apariencia física, orientación o preferencia sexual y por identidad de género también se da en instalaciones públicas, como el Sistema de Transporte Colectivo Metro. La Recomendación 1/2005 de la CDHDF se refiere precisamente a un caso de discriminación, detención arbitraria, violación al derecho a la integridad personal, a la honra y a la dignidad. En el párrafo 41 de su recomendación, la CDHDF concluye: “Resulta evidente que en el caso del peticionario nos enfrentamos al que quizá sea el peor tipo de discriminación: aquella de la cual alguien es objeto por el simple hecho de ser quien es —y ni siquiera por pronunciarse válidamente al respecto”. Esta Recomendación no fue aceptada por la autoridad responsable.⁴⁷

1388. Entre las quejas presentadas en 2007 a la CDHDF por discriminación, destacan siete menciones de discriminación contra el Sistema de Transporte Colectivo y tres contra el Sistema de Transporte Público, Metrobús.

Otros servicios públicos

1389. La *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal* arroja resultados alarmantes. Entre otros, cabe destacar que 18.4% de las mujeres y 12.6% de los hombres encuestados habían sufrido al menos un incidente de maltrato en los últimos 12 meses. De éstos, 15.1% de las mujeres y 15.3% de los hombres encuestados habrían sufrido un incidente de maltrato en alguna institución pública de salud.⁴⁸

1390. Respecto de las quejas recibidas en la CDHDF en 2005 y 2006 sobre presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas adultas mayores, de las narraciones de hechos se desprende que las quejas versan sobre todo acerca de la negación u obstaculización del acceso a los programas de beneficios para personas adultas mayores y sobre casos en los que presuntamente hubo malos tratos y despojo de bienes en albergues para personas adultas mayores.

1391. En otro contexto, del análisis de las quejas recibidas en la CDHDF también se desprende que, generalmente, las mujeres encuentran muchas dificultades para acceder a la justicia cuando son víctimas de violencia. A pesar de haber una Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, es frecuente que se insista a las mujeres víctimas de violencia que se desistan de denunciar o que lleguen a una conciliación.

Contexto laboral

1392. De acuerdo con la encuesta realizada por el Conapred, casi todas las características por las que comúnmente se discrimina han sido aplicadas en el ámbito laboral. Mucha de esta discriminación está a la vista de cualquier persona, en los requisitos de ingreso a un empleo, por ejemplo, en los que muy frecuentemente se margina por lugar de residencia, sexo, edad o condiciones de salud.⁴⁹

1393. En el análisis de las quejas presentadas ante la CDHDF por discriminación en los años 2005 y 2006, (62 y 58 quejas, respectivamente) se nota un número importante de casos de discriminación en el ámbito laboral por diversas causas. De manera preponderante, se registra por razones de salud y, en particular, hacia las mujeres embarazadas. Dichas quejas son contra instituciones públicas, en el seno de las cuales se discrimina laboralmente a las y los servidores públicos.⁵⁰

Contexto social y mercantil

1394. Frecuentemente, cuando se trata el tema de la discriminación en el contexto social entre particulares, se hace referencia a los valores, como si discriminar fuera una cuestión potestativa que cayera en el ámbito de las decisiones personales.

1395. Sin embargo, tanto el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como las leyes de discriminación federal y del Distrito Federal claramente prohíben la discriminación entre particulares.

1396. Un caso en especial grave es la discriminación a personas LGBTTT. Una de las formas de discriminación a las que están sujetas es la violencia. Se distingue un crimen de odio por homofobia en razón de que “la gran mayoría de las víctimas fue hallada asesinada con extrema violencia y saña (golpes múltiples, uso de armas blancas, tortura, e incluso cuerpos mutilados o destazados), lo que refleja la necesidad psicológica del victimario no sólo de infringir un daño a la víctima, sino de castigarla hasta el exterminio, constituyendo una verdadera ejecución, a diferencia de otros homicidios”.⁵¹

1397. Otro espacio común de discriminación es la prestación de servicios privados. En reconocimiento de lo anterior, la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal contempla una multa para los establecimientos que discriminen. Si bien esta ley es un avance importante, no incluye la discriminación en la publicidad, que debiera estar sujeta a revisión.⁵²

1398. Finalmente, las escuelas,⁵³ los bancos⁵⁴ y otros establecimientos⁵⁵ son escenario de gran número de actos discriminatorios por razones de pobreza, sexo, edad, salud, nacionalidad y pertenencia étnica, entre otras.

Grupos o colectivos mayormente discriminados

1399. De acuerdo con la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, se consideran grupos en situación de discriminación las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-SIDA, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y aquellos que sufran algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas.⁵⁶

1400. La pertenencia a más de un grupo discriminado genera las mayores exclusiones. Ser mujer indígena, adulta mayor y habitante de una zona marginada se traduce en falta de oportunidades y en una situación de vulnerabilidad respecto al goce y ejercicio de todos los derechos. Un ejemplo es

el índice de analfabetismo. Milpa Alta y Xochimilco son las dos delegaciones con mayor población indígena y las que mayor índice de analfabetismo presentan en general. Del índice de analfabetismo, el porcentaje de mujeres (3.5%) es mayor al de los hombres (1.6%), y se acrecienta sustancialmente con la edad: 13.4% de las mujeres adultas mayores en el Distrito Federal son analfabetas.⁵⁷

18.3 Mecanismos para combatir la discriminación

Análisis de la legislación

Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF)

1401. La LPEDDF tiene algunos rasgos distintivos. En primer lugar, la definición habla de derechos y libertades fundamentales.⁵⁸ Por lo tanto, las conductas discriminatorias se entienden a la luz de los tratados internacionales de derechos humanos y no están limitadas a las garantías individuales consagradas en la CPEUM.

1402. Asimismo, la LPEDDF habla de “igualdad de oportunidades”: reconoce no sólo el derecho a la no discriminación mediante igualdad formal o legal, sino que hace referencia a la igualdad material o sustancial.

1403. De manera complementaria a lo anterior, la LPEDDF establece, en el último párrafo de su artículo 5°, que será considerado discriminatorio cualquier ley o acto “que siendo de aplicación idéntica para todas las personas, produzca consecuencias perjudiciales para los grupos en situación de discriminación”. Esta frase refuerza el concepto de igualdad material o sustancial contenido en el de igualdad de oportunidades.

1404. La LPEDDF señala como conducta discriminatoria la que tenga *por efecto* anular o menoscabar el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, mientras que el artículo 1° constitucional se refiere a que la conducta debe tener *por objeto* los derechos y libertades de las personas. En la ley local, las consecuencias de la conducta son las que se toman en cuenta, mientras que constitucionalmente, el factor subjetivo es el que determina la conducta discriminatoria.

1405. Un aspecto negativo de la ley es que no considera la discriminación contra ciertos grupos o por ciertas causas que son muy comunes en la ciudad de México. Por ejemplo, no menciona la discriminación por lugar de residencia ni la discriminación hacia los y las trabajadoras sexuales.

1406. El artículo 14 de la LPEDDF contiene una lista de prácticas discriminatorias *a priori*. Si bien cumple con este requisito, se debe notar que el listado parece fortuito por contener fracciones que se refieren a conductas relacionadas con ciertos grupos, que no necesariamente son los únicos que sufren este tipo de discriminación.

1407. Por ejemplo, la fracción XVII señala que es conducta discriminatoria “negar asistencia médica a personas que estén internadas en instituciones de salud o asistencia, principalmente seropositivos o con discapacidad”. Sin embargo, no se menciona aquí a personas adultas mayores ni a personas que

viven con VIH/SIDA o no, que se encuentran en centros de reclusión, ni la falta de atención médica para personas con discapacidad que no se encuentran en instituciones de salud o de asistencia. Asimismo, es indispensable leer las conductas a la luz de la definición que la propia ley hace de discriminación, ya que puede haber falta de atención médica por razones diferentes (falta de recursos o de personal) a la discriminación.

1408. Por otra parte, al artículo 6° de la LPEDDF señala aquellas conductas que no se consideran discriminatorias. Algunas no deben aceptarse sin un análisis previo. Por ejemplo, no está claro que no sean discriminatorios los límites académicos en razón de la edad y los requisitos de ingreso en el servicio público del Distrito Federal. Sobre este tema, es indispensable considerar la posibilidad de revisar los requisitos de ingreso a todas las instituciones públicas, incluyendo los poderes Legislativo y Judicial, para asegurarse de que no hayan criterios discriminatorios.

1409. El artículo 13 de la ley contiene ciertas medidas generales que los entes obligados por ésta deben llevar a cabo para prevenir y erradicar la discriminación. El capítulo III, sobre Medidas generales a favor de la Igualdad de oportunidades, contiene medidas específicas:

- i)* para mejorar las condiciones de vida,
- ii)* en la esfera de la educación,
- iii)* relativas a la participación en la vida pública,
- iv)* en la esfera de la procuración y administración de justicia,
- v)* de protección contra la violencia hacia personas o grupos en situación de discriminación y
- vi)* en la esfera de los medios de comunicación.

1410. Sobre las medidas contenidas en el artículo 13 y en el capítulo III, antes mencionados, cabe señalar que si bien constituye un adelanto contar en una Ley con prescripciones concretas para las políticas públicas, perderá sentido si dichas medidas no se ven reflejadas en los planes y programas de las instituciones públicas del Distrito Federal. Es decir, los preceptos no son aplicables sino mediante el ejercicio de presupuestos públicos debidamente contruidos con perspectiva de género y no discriminatorios.

1411. Respecto al capítulo IV sobre Medidas positivas específicas a favor de la igualdad de oportunidades, se considera que, por un lado, no todas las acciones ahí descritas son medidas positivas. Entendemos por acciones o medidas positivas, “dispositivos de carácter temporal destinados a superar una situación de desigualdad material, a atacar estereotipos y a acelerar la equiparación de oportunidades de grupos sociales desaventajados”.⁵⁹ Muchas de esas medidas deben ser permanentes, y no simplemente positivas.

1412. Un ejemplo se encuentra en el artículo 21, referente a la igualdad de oportunidades para las mujeres, en el que se señala que se deben “establecer en igualdad de condiciones la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para el trabajo de igual valor”.⁶⁰ No es una medida positiva, ya que no debe ser temporal, sino permanente, pues son acciones destinadas a garantizar derechos universales.⁶¹

1413. Por otra parte, algunas medidas que sí son positivas no deberían, precisamente por su carácter temporal, verse reflejadas en las leyes sin mencionar que una vez alcanzado el objetivo, quedarán sin

efecto. Por ejemplo, las medidas que se refieren a los apoyos económicos: si se lograra sustancialmente la igualdad de oportunidades mediante estas medidas, tendrían que quedar sin efecto, y los recursos utilizados para tal fin habrían de destinarse a otras medidas para favorecer a otros grupos.

1414. Cabe señalar que la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal tiene deficiencias en relación con la perspectiva de género. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal ha enviado a la Secretaría Técnica del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal una propuesta sobre lenguaje incluyente en la LPEDDF⁶² que habría que presentar como parte de una iniciativa de reforma a la misma.

Otras leyes

1415. En las leyes del Distrito Federal hay diversas menciones al derecho a la igualdad y a la no discriminación. Algunas son: artículo 2° del Código Civil para el Distrito Federal, fracciones IV y XI del artículo 6° de la Ley de Aguas; fracción XV del artículo 11 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal; fracciones XIV y XV del artículo 1° de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal; artículos 5°, 9° y 18 de la Ley de Educación para el Distrito Federal y los artículos 2° y 6° de la Ley de Fomento Cultural.

1416. Muchas de estas leyes reconocen la igualdad y la no discriminación como objetivos generales o principios rectores. Sin embargo, es también necesario que establezcan obligaciones específicas para garantizarlos.

1417. En otros casos, como el de la Ley de Transporte y Vialidad, la formulación es vaga: de acuerdo con el artículo 7°, la Secretaría de Transporte y Vialidad tiene la facultad de “impulsar el servicio público de transporte de pasajeros para personas con discapacidad, adultos mayores, mujeres en periodo de gestación y niños, así como fomentar la regularización del servicio privado y particular de transporte de este tipo de personas”.

1418. En algunas leyes en las cuales se consideran relaciones entre particulares, como la Ley de Propiedad en Condominio del Distrito Federal, no se hace mención de la igualdad y la no discriminación. Tampoco se dice que la Procuraduría Social tenga facultades para intervenir en casos de discriminación entre particulares en el ámbito de sus competencias.

1419. En ningún caso se incluye una sanción por discriminar, salvo en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, por el que, hasta la fecha, no ha habido sentencia condenatoria por este delito.

1420. Cabe mencionar que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sí considera, en su artículo 2°, que uno de sus objetivos es combatir toda forma de discriminación y exclusión a cualquier persona o grupo social como, consecuencia de un acto de autoridad, y en su catálogo de violaciones de derechos humanos incluye expresamente el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

1421. Por otra parte, hay leyes para grupos específicos y leyes generales que mencionan a algunos grupos específicos. Sin embargo, la dispersión y falta de articulación de estas disposiciones, así como la vaguedad de los términos en los que se plantean, dificultan –y en ocasiones obstaculizan– el cabal reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de los grupos mayormente discriminados.

Código Civil para el Distrito Federal

1422. El Código Civil para el Distrito Federal contiene disposiciones notorias por su lenguaje discriminatorio y asistencialista-tutelar. Por ejemplo, en el artículo 22 menciona las incapacidades de ejercicio de los derechos, e incluye en el mismo apartado a las personas en estado de interdicción y a las niñas y niños. En ese mismo artículo, menciona la integridad de “la familia”, cuando en realidad no hay un concepto único de familia, sino varios.

1423. El artículo 138 quintus del Código Civil establece que las relaciones jurídicas familiares generadoras de deberes, derechos y obligaciones surgen entre las personas vinculadas por lazos de matrimonio, parentesco o concubinato. Sin embargo, en ningún momento menciona el vínculo establecido mediante la Ley de Sociedad de Convivencia en el Distrito Federal, lo cual constituye una clara discriminación legislativa en virtud de que, actualmente, no existe ni el matrimonio ni el concubinato para parejas del mismo sexo.

1424. La Ley de Sociedad de Convivencia, por su parte, si bien representa una conquista importante para la población LGTBTT, no equipara sus derechos con los de las personas heterosexuales. Por ejemplo, la propia ley antepone la figura del matrimonio y del concubinato a la de la sociedad de convivencia, al prohibir ésta si una de las personas está unida en matrimonio o concubinato con otra, pero no prohíbe ninguna de estas dos figuras si hay una sociedad de convivencia. Es decir, si una persona en sociedad de convivencia contrae matrimonio, automáticamente se disuelve la sociedad de convivencia.⁶³

La Ley de Cultura Cívica

1425. Uno de los ordenamientos que claramente pone en riesgo los derechos a la igualdad y a la no discriminación es la Ley de Cultura Cívica para el Distrito Federal, que se refiere, en diversos artículos, a la salvaguarda de la “tranquilidad de las personas”, concepto que retoma del Estatuto de Gobierno, pero que es, a todas luces, tan vago como el de “las buenas costumbres” que se consagra en diversas leyes del orden federal. Este concepto puede dar lugar a arbitrariedades que, en relación con la discriminación, pondrían en riesgo a ciertos grupos que son percibidos como “peligrosos” o “molestos” por su sola apariencia física.

Reglamento de Tránsito Metropolitano

1426. Merece especial mención, por su reciente y muy cuestionada entrada en vigor, el Reglamento de Tránsito Metropolitano, que no solamente usa el concepto inadecuado de “personas con capacidades diferentes”, sino que los artículos que mencionan a estas personas lo hacen de manera adjetiva,

sin coherencia y sin un sentido real de responder a su derecho de accesibilidad específico (por ejemplo, el artículo 9°). El reglamento tampoco considera las circunstancias particulares de las personas con discapacidad que conducen sus propios vehículos.

Acceso a la justicia en materia de discriminación

1427. Por una parte, la CDHDF tiene facultades para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando sean imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal.⁶⁴ El ámbito de competencia en razón de la materia de la CDHDF es el de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el de la discriminación y exclusión.⁶⁵

1428. El Conapred tiene como atribución conocer y resolver los procedimientos de queja y reclamación que se le presenten.⁶⁶ Su competencia es complementaria a la de la CDHDF, en virtud de que conoce de quejas contra particulares y reclamaciones contra servidores públicos del ámbito federal.

1429. Las delegaciones de la ciudad de México tienen competencia para conocer de quejas relacionadas con establecimientos mercantiles⁶⁷ e imponerles, en caso de discriminación, la pena de 351 a 2 500 días de salario mínimo general vigente en la ciudad de México.

1430. Por su parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal tiene la facultad de recibir denuncias por el delito de discriminación, tipificado en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, en el que se señala que se pueden imponer las siguientes penas: de uno a tres años de prisión o de 25 a 100 días de trabajo a favor de la comunidad y multa de 50 a 200 días. En el caso de servidores públicos que discriminen en el ejercicio de la función pública, se les aumentará en una mitad la pena antes mencionada y se les destituirá e inhabilitará para el desempeño de cualquier cargo público por el mismo lapso de la privación de la libertad. Este delito se persigue por querrela.

1431. A continuación se detallan las cifras de denuncias de enero de 2004 a abril de 2007:

- Se denunciaron 90 actos de discriminación ante la PGJDF: 10 en 2004, 29 en 2005, 44 en 2006 y 7 en 2007.⁶⁸
- Las causas de la presunta discriminación son: discapacidad, 12; trabajo, 12; orientación sexual, 11; embarazo, 9; edad, 9; sexo, 8; salud, 5; características físicas, 3; profesión, 2; nacionalidad, 2; ideología, 2; color de la piel, 2; enfermedad, 2; origen, 1; religión, 1; procedencia étnica, 1; no específica, 8.
- Las conductas presuntamente discriminatorias son: provocar o incitar al odio o a la violencia, 24; vejar o excluir a persona o grupo, 27; negar o restringir derechos laborales, 34; negar o retardar un servicio siendo servidor público, 3; no específica, 2.
- 35 de las presuntas víctimas fueron hombres y 37 mujeres. En 17 casos no se especifica.⁶⁹
- Actualmente, 24 de estos casos están en integración. En los demás se ha determinado no ejercer acción penal por diversas causas.

1432. No ha habido ninguna sentencia que condene a una persona por discriminación y se ha identificado que resulta complejo integrar las averiguaciones previas.

1433. A su vez, el capítulo VI de la LPEDDF, que se refiere a las Acciones para investigar y sancionar prácticas discriminatorias, considera la posibilidad de que el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal reciba quejas y las turne. En la práctica, esta facultad no genera ningún beneficio para la persona afectada, pues significa un trámite adicional sin ningún resultado. Al 30 de septiembre de 2007, el Consejo ha recibido solamente 22 quejas por discriminación.

1434. Si bien hay diversos mecanismos de protección del derecho a la no discriminación, la escasa cantidad de quejas o casos presentados ante las diversas instancias no es reflejo de la ausencia de discriminación en la ciudad, sino, por lo contrario, de la normalización de la misma, así como de la falta de cultura de denuncia. A pesar de eso, cabe resaltar que, al menos ante la CDHDF, el número de quejas ha aumentado sensiblemente:

| Año | Periodo | Número de quejas | Motivo | Autoridades presuntamente responsables |
|------|-----------------|------------------|---|--|
| 2005 | Enero-noviembre | 29 | Presuntamente violatorios de derechos humanos y actos discriminatorios | <ul style="list-style-type: none"> o Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc o Secretaría de Salud o Secretaría de Seguridad Pública o Sistema de Transporte Colectivo Metro o Jefatura de Gobierno o Otros |
| 2006 | Enero-noviembre | 27 | Presunta violación a derechos humanos por discriminación o discriminación por género | <ul style="list-style-type: none"> o Secretaría de Salud o Clínica Especializada Condesa (Programa de VIH-SIDA de la ciudad de México) o Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas o Hospital General La Villa o Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal o Policía Auxiliar o Otros |
| 2007 | Enero-octubre | 109 | Tipos de violación relativos a discriminación y obstaculización, injerencia arbitraria o negativa a la igualdad, por razones de género, ante la ley | <ul style="list-style-type: none"> o Consejería Jurídica y de Servicios Legales o Procuraduría General de Justicia o Secretaría de Cultura de la Ciudad o Secretaría de Desarrollo Social o Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda o Tribunal Superior de Justicia o Otros |

Políticas públicas

El Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal

1435. La principal institución a cargo del tema de la no discriminación es el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Éste es un órgano colegiado interinstitucional integrado por diversas instancias del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, ALDF, El tribunal Superior de Justicia, TSJDF la CDHDF y algunas personas invitadas de la sociedad civil. El primer tema que presenta dificultades es la naturaleza misma del Consejo, que al ser interinstitucional, tiene características específicas cuyas ventajas y desventajas deben analizarse.

1436. Entre sus atribuciones, el Consejo tiene las de diseñar los indicadores para la evaluación de las políticas públicas con perspectiva de no discriminación; diseñar, difundir y evaluar el Plan para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, desarrollar, coordinar y fomentar la difusión de estudios multidisciplinarios sobre la discriminación, y emitir ante la ALDF opiniones en relación con las iniciativas de leyes que ahí se presenten.⁷⁰

1437. El Consejo, de reciente creación, requiere de herramientas jurídicas y materiales necesarias para cumplir con sus atribuciones. Un ejemplo es que, para efectuar el análisis y opiniones sobre las iniciativas de leyes, la ALDF debería estar obligada por ley a remitir las iniciativas al Consejo, a fin de obtener su opinión.

1438. Hay ciertas dificultades con la operación del Consejo, que debe cumplir con sus atribuciones mediante una Secretaría Técnica, que si bien tiene fondos asignados, no cuenta con una estructura adecuada para el desarrollo de sus funciones.

1439. Además de las instituciones mencionadas en el apartado inmediato anterior, como parte de la Administración Pública del Distrito Federal, hay diversas instancias que han sido creadas con atribuciones para velar por los derechos de las personas o grupos en situación de discriminación, los cuales se explican a continuación.

Secretaría de Desarrollo Social

1440. La Secretaría de Desarrollo Social abarca, en el sector central, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. Como organismo desconcentrado, cuenta con el Instituto de Asistencia e Integración Social, y como organismos descentralizados, con la Procuraduría Social, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud, ambos del Distrito Federal. En lo que se refiere a sus programas, se han diseñado algunos a favor de las personas con discapacidad, jóvenes, mujeres, niñas y niños, indígenas y personas adultas mayores.

1441. La perspectiva de no discriminación es un componente de muy reciente incorporación en el diseño y ejecución de las políticas públicas en el Distrito Federal. En el Programa de Desarrollo Social 2007-2012 se ha incluido el derecho a la no discriminación en el discurso y en el cuerpo de principios, como uno de los ejes transversales.

1442. Sin embargo, su incorporación al diseño y ejecución de políticas públicas es todavía muy desigual en alcance y profundidad entre políticas y programas, entre entidades y dependencias y entre los distintos órdenes y niveles de gobierno. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal, en lo que compete a las políticas públicas, se ha aplicado de manera incipiente y desigual con alcances claramente insuficientes.

1443. No obstante, también se reportan experiencias y avances concretos en la disminución de brechas de desigualdad y exclusión, expresión material de la discriminación, que deberán consolidarse y profundizarse.

1444. Entre estos avances se encuentra la mejoría en el ejercicio del derecho a la salud entre la población afiliada a la seguridad social y la que no cuenta con derechohabencia formal, a través de la afiliación de cerca de 800 000 familias al Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos de la Secretaría de Salud; la mejoría en las condiciones de ingreso de la población de 70 años y más que goza de la pensión ciudadana, alrededor de 420 000 personas y, en particular, de las casi 280 000 mujeres adultas mayores que la reciben mensualmente, para muchas de las cuales consiste en el primer y único ingreso no condicionado en sus vidas.

1445. Asimismo, se han mejorado las condiciones de acceso de las mujeres, de las zonas pobres del Distrito Federal, a servicios de detección oportuna del cáncer de mama mediante un masivo programa de mastografías y la mejoría en las condiciones de la propiedad de la vivienda por mujeres, que son las beneficiarias mayoritarias de los créditos del Instituto de Vivienda. En este rubro subrayamos la sensible mejoría en el acceso a la vivienda por parte de familias indígenas, que cuentan con un programa propio en la materia, que ha permitido que desde 2001 hasta la fecha, más de 1 500 familias indígenas en la ciudad hayan accedido a vivienda en propiedad incluyendo, hasta donde las condiciones materiales lo han permitido, la incorporación de la perspectiva de la pertinencia cultural. El programa de vivienda indígena ha sido el más grande en la historia de la ciudad.

1446. De la misma manera, la niñez indígena es la destinataria principal del programa de apoyo a niñas y niños en riesgo de deserción escolar del DIF-DF, ya que una de cada cuatro becas se destinan a niñas y niños indígenas. En materia educativa se ha venido cerrando la brecha de escolaridad entre mujeres y hombres, y en algunos casos, como la escuela secundaria, incluso se presenta por vez primera en la historia de la ciudad una tasa ligeramente mayor de escolaridad de mujeres que de hombres.

1447. Aunque de manera incipiente, se han ido mejorando las condiciones de acceso de las mujeres a la justicia, específicamente en lo que se refiere a diversas formas y modalidades de violencia de género. Se ha fortalecido y ampliado el servicio de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar y del Albergue para Mujeres Víctimas de la Violencia, así como se ha instituido el Programa de Seguro contra la Violencia hacia las Mujeres y el Programa de Reinserción Social de las Mujeres Egresadas de Refugios y Albergues, y se ha elevado el alcance y profundidad de los servicios que en materia de violencia de género presta el Instituto de las Mujeres. La reciente promulgación de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal obliga a la creación de un Sistema de Prevención y Atención de la Violencia para las Mujeres, que deberá mejorar las condiciones de acceso de las mujeres a la justicia y reducir la violencia e inequidad que padecen.

1448. Existen, además, consejos consultivos para diferentes temáticas:

- i)* El Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.
- ii)* El Consejo de Asistencia e Integración Social.
- iii)* La Comisión Interdependencial de Equidad para los Pueblos y Comunidades Étnicas en el Distrito Federal.⁷¹
- iv)* El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal y Órganos Colegiados.
- v)* El Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.

Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

1449. La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (ssp) está impulsando el Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*] que tiene dos líneas de acción: *i*) sensibilizar al personal de la ssp sobre el tema de discapacidad, y *ii*) propiciar la accesibilidad a servicios ciudadanos.⁷² Para esta última, se diseñó un sistema de tarjetones vehiculares para la utilización de los estacionamientos reservados.⁷³ Sin embargo, este programa ha sido criticado por sus limitantes para imponer sanciones inmediatas a las personas infractoras.

1450. Por otra parte, considerando que prevalecen situaciones de discriminación que se reflejan en las detenciones de ciertas personas por su pertenencia a grupos (personas y poblaciones callejeras, jóvenes, personas LGBTTT, etc.), se estima urgente generar programas integrales de capacitación y revisar las políticas de combate a la inseguridad que priorizan el número de detenciones y ponen en riesgo a las personas más vulnerables.

Instituciones específicas

1451. Hay, además, en el Distrito Federal, instancias cuya misión es responder a las necesidades específicas de ciertos grupos, como el Instituto de las Mujeres (Inmujeres-DF), el Instituto de la Juventud, el DIF-DF, entre otras.⁷⁴

Instituto de Acceso a la Información Pública

1452. El papel de instituciones como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es fundamental para avanzar en la participación de los grupos discriminados en la ciudad. Sin embargo, de acuerdo con el cuestionario⁷⁵ elaborado por el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, no se considera necesario diseñar campañas de promoción y educación para crear conciencia en la población acerca del fenómeno de la discriminación, el respeto a la diversidad y el ejercicio de la tolerancia, y tampoco cuenta en sus instalaciones con rampas y barandales de apoyo ni señalización para personas con discapacidad.

Instituto Electoral del Distrito Federal

1453. En julio de 2003 el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) colocó casillas de votación en lugares de libre acceso adaptadas para personas con discapacidad y adultas mayores. Se entregaron a los funcionarios de casilla folletos con información para el adecuado trato a los votantes que integran estos dos grupos de población.⁷⁶ Se han desarrollado materiales innovadores que tienden a garantizar el ejercicio del voto de todos los ciudadanos, como:

- a) Clip para sujetar boletas electorales.
- b) Sello “X” (evita sostener y anotar en la boleta con el plumón tradicional).
- c) Cancel modular electoral (con una altura y medidas adecuadas para estas personas).

- d) Mascarilla Braille; y
- e) Etiquetas para urnas con indicaciones en Braille.

1454. De acuerdo con el cuestionario elaborado por el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal,⁷⁷ los programas que incluyen la atención a grupos en situación de discriminación son los de Capacitación Electoral, Educación Cívica, Edición de Publicaciones y la Campaña de Difusión de la Cultura Democrática. Sin embargo, ninguno de estos programas promueve espacios para la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los programas y políticas públicas correspondientes de las personas o grupos en situación de discriminación.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

1455. En marzo de 2002, la CDHDF puso en marcha el Programa contra la Discriminación, cuyo objeto es diseñar mecanismos y estrategias para la sensibilización en torno a la discriminación en la ciudad de México e impulsar, en coordinación con otros actores, la construcción de una agenda en materia de derechos humanos. De este programa surgió la Campaña Permanente por la No Discriminación, que se diseñó con la idea de promover y difundir diversas acciones y estrategias enfocadas a la sensibilización y concientización sobre el derecho a la no discriminación, mediante la construcción de sinergias institucionales en las que se priorice la participación de la sociedad en su conjunto.

1456. Actualmente, a través del Programa de Promoción por la No Discriminación, la CDHDF lleva a cabo acciones orientadas a prevenir y erradicar la discriminación en la ciudad de México, como las audiencias públicas, cuyo fin es abrir un espacio de expresión ante el ombudsmán capitalino para los grupos mayormente discriminados (en 2006 se llevó a cabo una audiencia pública para indígenas; en 2007, una para personas con discapacidad y dos para personas y grupos LGBTTT).

1457. En 2007, el objetivo del Programa de Atención a la No Discriminación fue contribuir a prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal, mediante las estrategias siguientes: *i)* conocer la situación y las necesidades especiales de los grupos en situación de discriminación; *ii)* hacer compatibles las agendas de la CDHDF con las de la sociedad civil organizada, *iii)* incidir en políticas públicas y legislación, *iv)* promover la apropiación de la cultura de la inclusión y el rechazo a la discriminación y *v)* difundir, entre los grupos en situación de discriminación, los mecanismos de defensa de los derechos humanos y del derecho a la no discriminación.

1458. En 2006, la CDHDF creó la Cuarta Visitaduría, que recibe y procesa las quejas de ciertos grupos específicos. Asimismo, cabe mencionar, que las demás visitadurías tienen la obligación de tramitar quejas relativas a presuntas discriminaciones.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

1459. La ALDF desarrolla sus trabajos sobre el tema de discriminación por medio de la Comisión de Equidad y Género, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Derechos Humanos. Entre las acciones legislativas realizadas, están la dictaminación y aprobación de puntos de acuerdos e iniciativas de reforma en diversos temas.

1460. Algunas de las iniciativas más recientes presentadas ante la ALDF relacionadas con el tema de la discriminación son:

| Nombre de la iniciativa | Presentación | G. Parlamentario | Objetivos de la iniciativa | Estatus |
|---|--------------|---|---|------------------------------|
| Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 25, 139, y que adiciona el artículo 125 bis al Código Penal para el Distrito Federal | 27/3/07 | Coalición Parlamentaria Socialdemócrata | Tipificar penalmente el feminicidio, los crímenes de odio por homofobia, lesbofobia, identidad genérica y nacionalidad, considerados como agravantes en la comisión del delito. | En proceso de dictaminación |
| Iniciativa de decreto por el cual se reforman diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal | 29/3/07 | PAN | Modificar el artículo 4º, donde ahora se entenderán como grupos en situación de discriminación a las personas tatuadas o perforadas. | En proceso de dictaminación |
| Iniciativa de reformas a la Ley de Cultura Cívica | 3/4/07 | PRD | Propone modificaciones a la Ley de Cultura Cívica, para no afectar a las personas de escasos recursos, ni estigmatizarlas por su condición. | En proceso de dictaminación |
| Iniciativa de decreto por la cual se reforma la fracción IV del artículo 6º de la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México | 12/4/07 | PAN | Permitir a las personas con ceguera realizar exámenes auditivos y en Braille para ingresar a dicha institución. | En proceso de dictaminación |
| Iniciativa con Proyecto por el que se reforma el artículo 20 de la Ley para las personas con Discapacidad en el Distrito Federal | 2/10/07 | PAN | Permitir el acceso de discapacitados que estén acompañados y auxiliados por perros guías, a todos los edificios o establecimientos mercantiles | En proceso de dictaminación |
| Iniciativa para adicionar un artículo al capítulo III de la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles. | 11/10/07 | PRI | Hacer obligatorio el acceso a perros guía en establecimientos mercantiles, como restaurantes o bares. | |
| Iniciativa de Ley de los Derechos de los Pueblos Originarios y Comunidades de Origen Étnico en el Distrito Federal | 8/11/07 | PRD | La Comisión de Asuntos Indígenas está realizando foros de consulta para integrar las iniciativas que con el tema se han presentado | |
| Iniciativa de Ley de Derechos Sociales de los Grupos Étnicos con Permanencia en el Distrito Federal | 29/11/07 | PRD | | En proceso de dictaminación. |

18.4 Conclusiones del capítulo

1461. El arraigo cultural de la discriminación permea todas las estructuras administrativas y de procuración y administración de justicia. Se encuentra en las leyes, en los reglamentos, en los procedimientos, en el trato hacia las personas. La discriminación es estructural y no incidental.

Falta de información

1462. No existe información ni un análisis comprensivo de la discriminación en la ciudad de México con indicadores, ni se genera información desagregada por parte de las instituciones públicas. No se tiene información específica para el Distrito Federal sobre la discriminación entre particulares.

Causas fundamentales de la discriminación

1463. La pobreza y la pertenencia territorial son dos de las causas y consecuencias más contundentes de la discriminación en el Distrito Federal. La marginación se materializa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y se profundiza mediante la exclusión de los espacios de participación.

Contextos de la discriminación

1464. Los contextos en los que se da la discriminación en la ciudad de México con mayor frecuencia son los espacios de participación en la vida pública, las políticas de seguridad, y en los ámbitos laboral, mercantil y social en general.

Grupos o colectivos mayormente discriminados

1465. De acuerdo con la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, los grupos mayormente discriminados en la ley son las niñas, los niños, los jóvenes, las mujeres, las personas que viven con VIH-SIDA, con discapacidad, con problemas de salud mental, orientación sexual e identidad de género, adultas mayores, privadas de su libertad, en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, y los que sufren algún tipo de discriminación como consecuencia de las transformaciones sociales, culturales y económicas.⁷⁸

Legislación

1466. Hay un gran número de disposiciones que se refieren a la igualdad, a la (no) discriminación y a diversos grupos de población, sin embargo, la gran dispersión y falta de visión estratégica generan tanto espacios de desprotección, como incongruencias que deben ser remediadas.

1467. Aún existen disposiciones en leyes, códigos y reglamentos que son discriminatorios.

1468. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal tiene deficiencias; en particular, en las facultades del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, las medidas positivas y los actos considerados *a priori* como discriminatorios, así como los actos que no se consideran discriminatorios.

1469. El tipo penal de la discriminación, plasmado en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal no se aplica, por lo que no constituye una verdadera protección a las personas contra la discriminación.

Políticas públicas

1470. Actualmente no se ha dado cumplimiento a las atribuciones conferidas por ley al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación.

1471. Los consejos asesores o promotores no cuentan con evaluaciones sobre la eficacia de sus labores, por lo que no se puede determinar el grado en que constituyen verdaderos espacios de deliberación y toma de decisiones de política pública.

1472. Las políticas públicas hasta ahora ejecutadas no han sido del todo exitosas en eliminar la discriminación y generar una situación de igualdad de trato y de oportunidades. No se ha llevado a debate de manera amplia y participativa la idoneidad de los programas sociales universales.

Instituciones públicas

1473. Las instituciones públicas generalmente tienden a replicar la discriminación culturalmente arraigada en la sociedad.

1474. Las y los servidores públicos no están capacitados y sensibilizados sobre el fenómeno de la discriminación, por lo que replican prejuicios, estereotipos y estigmas al ejercer el servicio público.

Notas

¹ Este apartado es complementario de los apartados que corresponden a los diversos grupos de población que se encuentran en la parte VI: Grupos de población.

² Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM/Poírúa/CNDH, México, 2005.

³ *Idem*.

⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal (1999), párr. 8.

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, México, 2000.

⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general 18, relativa a la no discriminación (1989), párr. 7. Esta definición, sustantivamente, ha sido recogida por diversas legislaciones nacionales e internacionales, por lo que hay consenso en que la discriminación implica la diferenciación basada en ciertas características, con consecuencias negativas para la persona o grupo de personas (p.ej. negación, anulación, etc., de derechos).

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 1°; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículo 4°, y Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, artículo 5°.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva 18/2003 (derechos de los migrantes indocumentados).

⁹ Luigi Ferrajoli, *Igualdad y diferencia de género*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), (Col. Miradas 2), 2005.

¹⁰ Cabe mencionar la Declaración emitida en ocasión de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia, que se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica, en 2001.

¹¹ Esta Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008.

¹² Del artículo 1° de la CPEUM, “se desprende que –como regla general– el principio de no discriminación rige no solamente para las autoridades, sino también para los particulares”. Cita de Miguel Carbonell, *El derecho a no ser discriminado entre particulares*, México, Conapred (Col. de Estudios 3), 2006.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación general 25, referente a medidas especiales de carácter temporal (1999).

¹⁴ Mario Santiago Juárez, *Igualdad y acciones afirmativas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Conapred, 2007.

¹⁵ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 2° y 5°.

¹⁶ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículo 7°.

¹⁷ Convención de los Derechos del Niño, artículo 2°, f. 2.

¹⁸ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 4°, fracción 1.

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observación general 6 (1995), y Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas adultas mayores.

²⁰ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), artículo 2°.

²¹ Conapred y Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005.

²² *Idem*.

²³ Roy Campos y Carlos Penna, *Mitos y percepciones sobre la homosexualidad*, Consulta Mitofsky, México, 2007.

²⁴ *Idem*.

- ²⁵ Conapred y Sedesol, *Primera Encuesta Nacional...*, *op. cit.*
- ²⁶ Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Informe de actividades*, México, 2004.
- ²⁷ Oficina del Alto Comisionado parrafos Derechos Humanos (OACDH) *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, Ginebra, 2004.
- ²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Índice de desarrollo humano*, México, 2006. Cifras de 2004.
- ²⁹ Sedesol y Consejo de Desarrollo Social, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006: una valoración general*, México, 2006. Para más información, véase la introducción a la parte III. Núcleo Seguridad humana.
- ³⁰ Para más información, véase la parte III, y parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ³¹ Para más información, véase la parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras. Esta misma situación se observa en relación con algunas comunidades indígenas de la ciudad de México. Para más información, véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ³² Para más información, véase la parte III, capítulos 11 y 12: Derecho al agua y Derecho a una vivienda adecuada, respectivamente.
- ³³ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, *op. cit.*
- ³⁴ Delegación Iztacalco, pase de lista.
- ³⁵ CEPAL, *Equidad...*, *op. cit.*
- ³⁶ INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005.
- ³⁷ *Idem.*
- ³⁸ CEPAL, *Equidad...*, *op. cit.*
- ³⁹ Véase <http://www.inmujeres.df.gob.mx/tem_interes/index.html>.
- ⁴⁰ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.
- ⁴¹ Para más información, véase la parte VI, capítulos 28 y 31: Derechos de las y los jóvenes y Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴² Un caso paradigmático de la discriminación que impera en los cuerpos de seguridad de la ciudad de México contra mujeres jóvenes de bajos recursos económicos, es el de la joven Nadia Ernestina Zepeda Molina, detenida arbitrariamente días después de haber cumplido 18 años de edad, violada sexualmente y acusada falsamente de tráfico de drogas. Nadia fue detenida el 23 de enero de 2003 en la colonia Agrícola Oriental, durante un operativo realizado por el hoy extinto grupo Sagitario, cuando iba caminando por la calle con un par de amigos. Ni los policías ni su vehículo llevaban ningún tipo de identificación. Sin haber mostrado orden de detención, los oficiales subieron a Nadia y a sus amigos a la camioneta. Ella fue violada sexualmente. Después de varias horas de viajar en el transporte policiaco, fue “entregada” a las autoridades ministeriales y acusada de haber sido detenida al momento de comercializar droga. Los acompañantes de Nadia fueron liberados, pero ella fue mantenida incomunicada dos días. Después de enfrentar un juicio plagado de irregularidades, fue sentenciada a cinco años de prisión y encarcelada en el Centro de Readaptación Social Santa Martha Acatitla. Nadia fue liberada el 25 de agosto de 2005. Véase <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=401>>.
- ⁴³ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal y la parte VI, capítulos 28 y 31: Derechos de las y los jóvenes y Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴⁴ Juan Martín Pérez García, “Entre la discriminación y el olvido. Estado y sociedad frente al consumo de drogas”, *El Defensor*, núm. 9, CDHDF, 2007. Para más información, véase la parte VI, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁴⁵ Esto abarca el periodo de enero a septiembre 2007.
- ⁴⁶ Para más información, véase la parte VI, capítulo 32 y 33: Derechos de las personas adultas mayores y Derechos de las personas con discapacidad, respectivamente.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero y travestis (LGBTTT).
- ⁴⁸ Martha Lilia Giraldo Rodríguez, *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal*, Gobierno del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2006. Para más información, véase la parte VI, capítulo 32: Derechos de las personas adultas mayores.
- ⁴⁹ Conapred y Sedesol, *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, México, 2005.
- ⁵⁰ Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁵¹ Letra S, *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, <<http://www.letraese.org.mx/contracrímenes.htm#2>> (consultada el 30 de octubre de 2007). En la misma página se describe el caso paradigmático de Raúl Osiel Marroquín Reyes, *el Sádico*, presunto secuestrador y homicida de jóvenes homosexuales a quienes contactaba en bares y discotecas de la ciudad de México, quien está involucrado en seis secuestros y el homicidio de cuatro de sus víctimas. Cuando lo detuvieron, dijo no tener remordimientos por sus crímenes. Incluso aseguró que sus delitos “hacían un bien a la sociedad, pues esta gente hace que se malee la infancia”. Para más información, véase la parte VI, capítulo 30: Derechos de personas lesbianas, gays, transexuales, transgénero y travestis (LGBTTT).
- ⁵² El 4 de agosto de 2004, la Asamblea de Indígenas Migrantes dirigió un comunicado a la CDHDF para denunciar la presencia, en diversas estaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro de, de un anuncio que promocionaba un desodorante que decía: “Para que el metro no huela a Indios Verdes...”, y en letras más pequeñas: “...Ahora nadie va a oler mal, protección contra el mal olor las 24 horas, desde \$13.00”. Este caso se resolvió mediante conciliación.
- ⁵³ Por ejemplo, véase el artículo de Ángel Bolaños Sánchez, “Niños indígenas migrantes en el Distrito Federal se quejan de discriminación en la escuela”, *La Jornada*, el domingo 23 de abril de 2006, en <<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/23/038n1cap.php>> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁴ Por ejemplo, véase el artículo de Sergio Fimbres sobre discriminación a personas LGBTTT en bancos, del 19 de septiembre de 2007, en <<http://erradiquemosladiscriminacion.blogspot.com/2007/09/ignoran-bancos-ley-de-convivencia.html>> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁵ Por ejemplo, véase la entrevista a Regina Orozco en *Enkidu*, en <http://enkidumagazine.com/art/2007/200907/e_2009_017_a.htm>

- (consultada el 15 de febrero de 2008), en el que la artista relata la discriminación que sufrió al serle negada la entrada a sus acompañantes travestidas en un centro nocturno de la ciudad de México. Asimismo, véase Delegación Álvaro Obregón, “Verificación y posible clausura de Sports World”, *Boletín de prensa*, núm. DAO/CCS/012/07, en <http://www.aobregon.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id_noticia=71> (consultada el 15 de febrero de 2008).
- ⁵⁶ Actualmente hay, en la ALDF, tres iniciativas de reforma a la ley con objeto de agregar como grupos discriminados a las empleadas del hogar, a las personas obesas y a las personas con tatuajes y *piercings*.
- ⁵⁷ INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005.
- ⁵⁸ La CPEUM se refiere genéricamente a “derechos y libertades de las personas” mientras que la LPED habla solamente de “derechos”. De acuerdo con la definición de Miguel Carbonell, son fundamentales “los derechos que están previstos en el texto constitucional y en los tratados internacionales”, *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM/Porrúa/CNDH, 2005.
- ⁵⁹ Christian Courtis, “Legislación y las políticas antidiscriminatorias en México: el inicio de un largo camino”, en Carlos de la Torre (coord.), *Derecho a la no discriminación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Conapred/CDHDF, México, 2006.
- ⁶⁰ Véase el artículo 21, fracción V, LPEDDF.
- ⁶¹ Christian Courtis, *Legislación y las políticas antidiscriminatorias...*, *op. cit.*
- ⁶² Propuesta de lenguaje no discriminatorio en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, enviado para la V Sesión del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación, 25 de mayo de 2007.
- ⁶³ Ley de Sociedad de Convivencia, artículo 20.
- ⁶⁴ Véase el artículo 3º, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁶⁵ Véase el artículo 2º, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- ⁶⁶ Véase el artículo 20, fracción XII, Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.
- ⁶⁷ Véase el artículo 9º, 10 y 75, Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles del Distrito Federal.
- ⁶⁸ Cifras hasta abril de 2007.
- ⁶⁹ En un caso se trata de dos presuntas víctimas, un hombre y una mujer.
- ⁷⁰ Véase el artículo 31, LPEDDF.
- ⁷¹ Creado por decreto del jefe de Gobierno del Distrito Federal del 14 de febrero de 2007. También se creó recientemente el Consejo de los Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal. Para mas información, véase la parte VI, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁷² ssp, Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*], en <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Discapacitados.htm>>.
- ⁷³ *Idem*.
- ⁷⁴ Para mayor información, véase la parte VI, Grupos de población.
- ⁷⁵ Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, *Cuestionario para la consulta interna sobre la discriminación en el Distrito Federal*, México, 2007. En la pregunta “El área a su cargo fomenta la participación activa de los grupos en situación de discriminación, en la vida pública y social?”, el Infodf respondió: “no aplica”.
- ⁷⁶ Anunciación Comunicación Alternativa, “Habrà el 6 de julio casillas adaptadas”, 7 de abril de 2003.
- ⁷⁷ Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, *Cuestionario para la consulta interna sobre la discriminación en el Distrito Federal*, México, 2007.
- ⁷⁸ Actualmente, en la ALDF, hay tres iniciativas de reforma a la ley con objeto de agregar como grupos discriminados a las empleadas del hogar, a las personas obesas y a las personas con tatuajes y *piercings*.

Capítulo 19. Derecho al acceso a la información

19.1 Introducción

Definición

1475. Por definición, el derecho de acceso a la información pública gubernamental supone dos elementos principales: la titularidad de una potestad jurídica para solicitar y obtener información pública gubernamental,¹ la cual definiremos como aquella que los órganos de Estado generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier motivo, y de forma especial la que documenta el ejercicio de sus facultades o su actividad.

1476. Una vez que la información es producida, procesada o, en ciertos casos, simplemente apropiada, sus tenedores están obligados a administrarla adecuadamente con el fin de que la sociedad disponga de ella. En consecuencia, suele hablarse de acceso a la información pública gubernamental siempre que se trate de la *interacción* entre *personas* y una *agencia estatal*, que tenga por objeto conocer la información generada por esta última o depositada en sus archivos. El acceso a la información admite, por una parte, el derecho a conocerla y, por otra, la obligación del Estado de permitir el acceso a ella.

1477. Así, la ciudadanía (sea formalmente organizada, simplemente organizada o por medio de la participación individual) tiene un doble valor frente al derecho a conocer la información pública. Por un lado, como parte del amplio universo de sujetos activos con derecho a ser informados por los órganos públicos, dependencias gubernamentales y los organismos de Estado; y por otro, como actor social que participa directamente en la observación del ejercicio de las actividades públicas con la abierta intención de colaborar en el proceso de toma de decisiones que la afectan directa o indirectamente y de realizar propuestas para ser escuchadas en sus respectivas áreas de conocimiento.

Evolución

1478. Una característica de las sociedades democráticas es el reconocimiento legal de la potestad de las personas de acceder a la información pública gubernamental. Este derecho fundamental ha tenido un largo recorrido en México. Su punto de partida fue la modificación, en 1977, del artículo 6° constitucional, aprobada durante la “reforma política”, en la que se adicionó una frase, para quedar como sigue:

La manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

1479. Debido a su vaguedad, la incorporación de este texto a nuestro marco normativo abrió un amplio debate sobre sus alcances e implicaciones. Incluso, en la década de los ochenta, se realizaron

diversos esfuerzos para promulgar una legislación específica en la materia que ayudara a determinar el contenido y límites de este derecho.² Sin embargo, como ninguno de esos esfuerzos prosperó y el derecho a la información no tuvo otra referencia que el enunciado incluido en el artículo 6° constitucional, correspondió al Poder Judicial de la Federación, y principalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por la vía de criterios jurisprudenciales, determinar su contenido.

1480. La primera resolución de la SCJN derivó de un amparo en revisión interpuesto por Ignacio Burgoa,³ quien, al alegar el ejercicio de los derechos constitucionales contenidos en los artículos 6° y 8°, solicitó información sobre el monto de la deuda externa en el sexenio del presidente López Portillo. Tomando como referencia el dictamen de la reforma a la Constitución, la Segunda Sala de la Corte negó el amparo y expresó:

el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada reforma política y que consiste en que el Estado permita el que a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición del derecho a la información queda a la legislación secundaria y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.⁴

1481. Posteriormente a esta que podríamos considerar la primera etapa del derecho de acceso a la información (en la que paradójicamente fue negado como tal), y a raíz de los acontecimientos de Aguas Blancas en 1995, el pleno de la Suprema Corte aprobó otra tesis jurisprudencial. En ella reconoce, a diferencia del precedente anterior, que los individuos tienen derecho a obtener información de las actividades del Estado a efecto de mantener a la ciudadanía informada, y que esta información debe ser veraz,⁵ limitándose a establecer la obligación de comportarse con verdad.

1482. Dos nuevos amparos en revisión sirvieron para la delimitación del derecho de acceso a la información en los términos que actualmente se conoce. En el primero,⁶ si bien la Segunda Sala sobreseyó la demanda, de manera implícita esbozó el contenido del derecho al argumentar que “el contenido del derecho a estar informado como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa”.⁷ En la otra resolución⁸ la Corte dibujó con mayor claridad el contorno del derecho de acceso a la información al establecer que:

Como garantía constitucional que es el derecho a la información, es patente que su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1° de la Constitución, en consecuencia, la totalidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral, en la medida en que las personas jurídicas son reconocidas por la ley.⁹

1483. Hacia finales de los años noventa, éstas eran, por la vía de la interpretación judicial, las bases del derecho de acceso a la información. Este incipiente desarrollo recibió, en pleno contexto de la llamada “transición democrática”, el impulso de dos sucesos. El primero fue resultado de un seminario convocado en la ciudad de Oaxaca, en el que medios de comunicación y académicos plantearon la exigencia de contar con una ley de acceso a la información. La relevancia de este seminario se condensa en la Declaración de Oaxaca y en su poderosa repercusión en la opinión pública.¹⁰

1484. El otro suceso fue, precisamente, la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya entrada en vigor en 2002 se convirtió en un parteaguas en la materia. Las discusiones en torno al contenido de la ley, así como su promulgación, tuvieron un efecto positivo en el acontecer legislativo de los estados. Gradualmente, la totalidad de las entidades federativas del país y el Distrito Federal emitieron su propia legislación en la materia.

1485. El estado actual de la cuestión está marcado significativamente por la llamada “constitucionalización” de la transparencia y el acceso a la información, que se concretó con una nueva reforma al artículo 6° de la Carta Magna, publicada el 20 de julio de 2007 y que señala:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

1486. A partir de esta modificación, y de acuerdo con el artículo 133 constitucional, el orden jurídico en materia de acceso a la información se integra por:

- a) el propio artículo 6° constitucional y las interpretaciones que de él ha hecho la Suprema Corte de Justicia Nacional;
- b) por los ordenamientos internacionales ratificados por México y las interpretaciones que los organismos establecidos en ellos han hecho sobre el derecho a la información;
- c) las leyes federal y locales; y
- d) los lineamientos administrativos que en sus términos sean promulgados.

Marco normativo del acceso a la información en el Distrito Federal

1487. En los términos del apartado anterior, la legislación especial en la materia para el Distrito Federal se encuentra con la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, que reconoce como sus objetivos transparentar el ejercicio de la función pública y que todas las personas tengan

acceso a la información pública que generan y poseen los órganos de gobierno locales. También señala que esta información debe ser considerada como un bien de dominio público y debe ser accesible para cualquier persona.¹¹

1488. Un aspecto relevante de esta Ley es que trata de establecer una pauta para lograr que los entes públicos del Distrito Federal lleven a cabo el ejercicio del gasto público,¹² respetando los principios de “legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad en sus actos”.¹³

19.2 Obligaciones del Estado

1489. El acceso a la información tutela la obtención de información como bien jurídico directo (en que su entrega satisface *per se* algún derecho), así como casos en que es considerada un medio relevante para el ejercicio de otros derechos (es decir, la información solicitada es un bien indirecto requerido para hacer efectivo en mejor medida otro derecho).

1490. En ambos casos, su cumplimiento se mediría al valorar las condiciones para su goce y disfrute. Desde este punto de vista, bastaría con evaluar si el acceso a la información se cumple, dependiendo de si se entrega o no la información requerida, así como una mirada crítica a los factores que inciden en ello. Sin embargo, para la elaboración de este *Diagnóstico* se parte de una concepción sustantiva de la democracia que supone la garantía y el respeto de los derechos humanos considerados como indivisibles e interdependientes.¹⁴ Desde este segundo enfoque, la vigencia y respeto del derecho a la información tiene, además, una importante repercusión en varios aspectos de la vida de las personas. Éste es el punto de partida que se emplea para determinar, en primer término, las obligaciones del Estado y, posteriormente, si este derecho se cumple o no en el Distrito Federal.

Acceso a la información en sociedades democráticas

Acceso a la información pública, libertad de expresión¹⁵ y derecho a la información

1491. En el derecho internacional de los derechos humanos se ha logrado un sólido desarrollo jurisprudencial que relaciona el derecho a la información con la libertad de expresión. Esta relación deriva de la redacción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales contienen expresiones que hacen referencia a la hipótesis de tener acceso a información (buscar, investigar y recibir).¹⁶

1492. Por ejemplo, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece que:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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.

1493. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha interpretado que el contenido de este artículo de la Convención incluye “el derecho de acceder libremente a la información existente en los archivos y documentos en poder del Estado” y que ésta “es una de las garantías fundamentales de la democracia constitucional, por cuanto asegura a la vez la participación de la ciudadanía en la discusión y decisión de los asuntos comunes, y la transparencia de las actuaciones estatales”.¹⁷

1494. Una de las herramientas más poderosas de la libre expresión de ideas, es el ejercicio de actividades preponderantemente informativas. La sutil diferencia entre expresión e información¹⁸ radica en el ánimo de organizar los datos con la intención de comunicarlos.¹⁹ Por tanto, “se puede afirmar que si bien es cierto que el sujeto activo de esta libertad puede ser, en estricto sentido, cualquier individuo, también lo es que generalmente se delega en los periodistas,²⁰ quienes encuentran en esta libertad el fundamento más importante para el ejercicio de su profesión”.²¹

1495. Las sociedades democráticas requieren de pluralidad y de medios informativos serios. Por ello, garantizar el acceso a la documentación depositada en los archivos de las dependencias públicas (a cualquier persona y de forma especial a los periodistas) es una condición imprescindible para generar una opinión pública democrática, identificada con el respeto y defensa de los derechos humanos.²²

1496. De esta primera relación entre libertad de expresión, derecho a la información y acceso a la información se deduce que la participación del Estado tiene dos vertientes. La primera se expresa en la abstención de impedir el flujo de la información, para lo cual las sanciones y la actuación del órgano garante desempeñan un papel central. La segunda se refiere al conjunto de acciones positivas que los órganos de Estado deben implementar, incluidos su procesamiento y producción, para poner a disposición de la ciudadanía la información y documentación relacionadas con la gestión pública.

Acceso a la información y participación política

1497. Otro aspecto relacionado con la vigencia de la democracia es la participación política. Este derecho implica que, además de deliberar libre e informadamente sobre asuntos públicos (derecho civil), la ciudadanía participará directamente en la conducción de dichos asuntos (derecho político).

1498. El artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al referirse a los derechos políticos, establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:²³

- a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1499. Las tres dimensiones de este derecho, la participación en la gestión de los asuntos públicos, la participación en elecciones –voto y candidatura– y el acceso a las funciones públicas, requieren de información suficiente. De forma concreta, en nuestro país el Tribunal Electoral del Poder Judicial

de la Federación (ТЕРПФ) ha señalado que “todos los mecanismos de la democracia participativa serían completamente vacuos y hasta peligrosos si desde el propio Estado no se asegurara un efectivo acceso a la información que permita formar, a nivel de cada ciudadano, un juicio informado acerca de aquellas cuestiones sobre las que permanentemente se le solicite su opinión”.²⁴

1500. Al igual que en la relación con las libertades de expresión e información, el acceso a la información impone a las autoridades del Distrito Federal ciertas obligaciones. En este caso, garantizar a la ciudadanía la participación en los asuntos públicos, en una sociedad democrática con información suficiente.

Acceso a la información pública y derechos económicos, sociales y culturales²⁵

1501. Como se señaló, una concepción de democracia²⁶ sustantiva que considere seriamente la interdependencia de los derechos humanos, debe prestar atención al vínculo que un derecho guarda con otros. Es el caso de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales y el acceso a la información. A continuación se presentan dos ejemplos relevantes de esta interdependencia, reconocida por los órganos facultados para interpretar el contenido normativo de los tratados internacionales de derechos humanos.

Derecho a la información y derecho a la salud

1502. La condición de dependencia entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la salud ha sido expresamente reconocida por el Comité de Derechos Humanos en su Observación general núm. 14, que expresa: “el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos y depende de esos 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 derechos y libertades abordan los componentes integrales del derecho a la salud”.²⁷

1503. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general núm. 4,²⁸ destaca que “el derecho de los adolescentes a tener acceso a información adecuada es fundamental [en la promoción] de medidas económicamente racionales, incluso a través de leyes, políticas y programas, con respecto a numerosas situaciones relacionadas con la salud”.²⁹

1504. El Comité ha puesto, además, énfasis en la obligación de garantizar el conocimiento de “información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, *en especial la información y el material* que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”.³⁰ Como se aprecia, para la vigencia del derecho a la salud³¹ es determinante no sólo la posibilidad de solicitar y recibir información..., sino que se requiere que las autoridades cumplan con la obligación de difundirla, y aseguren que cierta información de interés público llegue a la población.

Acceso a la información y derecho al agua

1505. La relación entre el derecho al agua y el acceso a información en poder de las agencias del Estado cuenta con una larga tradición, tanto en la literatura como en el desarrollo jurisprudencial e incluso en el marco normativo.³² Por ejemplo, al definir el contenido normativo de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en la Observación general núm. 15, el Comité DESC determinó que uno de los factores para el ejercicio del derecho al agua,³³ que se aplican en cualquier circunstancia, es la accesibilidad. Como componente de ésta señala el “acceso a la información”, y subraya que “la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”.³⁴

1506. Más adelante, el propio Comité DESC insiste en la relevancia del acceso a la información para el pleno respeto del derecho al agua y expresa:

Al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua, deberán respetarse, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular. El derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente³⁵ que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros.³⁶

1507. Este ejemplo nos muestra, que entre las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal se encuentra la de proporcionar la información que se encuentre en su poder, así como la que esté en posesión de terceros y sea relevante para la vigencia de ciertos derechos.

Información como bien directo tutelado por el derecho al acceso a la información

1508. Hay casos en los que el acceso a la información se entiende como derecho autónomo y no como derecho instrumental, pues si bien la información obtenida aún estará sujeta a usos ulteriores, su característica de bien directo es mayor. Los siguientes son los ejemplos más relevantes y se exponen con la finalidad de mostrar el conjunto de obligaciones que el Estado tiene en la materia.

Información y derecho a la autodeterminación informativa (habeas data)

1509. Esta acción (*habeas data*) se sustenta en el derecho a la vida privada y consiste en garantizar a las personas el acceso a cualquier información que les compete personalmente y que se encuentre en poder o haya sido previamente confiada a un tercero.³⁷

1510. En su forma más amplia, este derecho brinda protección jurídica para lo siguiente:

Tener acceso a información de su interés o para conocer datos sobre su persona que se encuentran en archivos o registros; actualizar informaciones o datos personales contenidos en archivos o registros; rectificar informaciones o datos inexactos; excluir o suprimir datos sensibles que, por su carácter personal o privado, no deben ser objeto de almacenamiento o registro a fin de salvaguardar la intimidad

personal o la eventual discriminación; garantizar la confidencialidad de informaciones o datos personales que, por su carácter reservado, no deben difundirse a terceros (secreto tributario, bancario o médico).³⁸

1511. Desde esta perspectiva, las autoridades del Distrito Federal concentran un cúmulo de información directamente relacionada con la autodeterminación informativa y, por lo tanto, este derecho es potencialmente exigible frente a ellas.³⁹ Forma parte de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal adoptar medidas adecuadas que garanticen que las personas conozcan su propia información y, si es el caso, corregirla.

*Acceso a la información y derecho al debido proceso*⁴⁰

1512. Otra posibilidad relacionada con la información como bien directo, es la solicitud de copias de un expediente o documento para presentarlo como prueba en una acción judicial.⁴¹ En estos casos, la información en posesión de las instancias de gobierno puede ser determinante para la vigencia del derecho a ser oído y vencido en juicio. Un ejemplo ilustrativo de lo anterior proviene de una resolución del Poder Judicial Federal, al abordar una negativa a entregar información propia como resultado de la aplicación del artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La Corte sostuvo en este caso que el principio de discrecionalidad (contenido en la ley):

en modo alguno debe llegar al extremo de negar la expedición de constancias y pruebas solicitadas por quien hubiera comparecido al procedimiento relativo como parte interesada para exhibirlas como pruebas en un procedimiento judicial o jurisdiccional [...] pues tal negativa se traduce en una limitación a las posibilidades de defensa del solicitante, violándose de tal manera su garantía de audiencia.⁴²

1513. El acceso a información sobre la acusación formulada en los procesos judiciales es otro de los elementos que forman parte de las garantías mínimas del proceso penal.⁴³ Sobre el particular, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que en “todos los casos de acusación de carácter penal, incluidos los de las personas no detenidas [...] el derecho a ser informado ‘sin demora’ de la acusación exige que la información se proporcione [...] tan pronto como una autoridad competente formule la acusación”. Y que para satisfacer estas exigencias, la acusación puede haber sido formulada verbalmente o por escrito, “siempre que en la información se indique tanto la ley como los supuestos hechos en que se basa”.⁴⁴ Es el caso de la autoridad competente del Distrito Federal, que al dar información a los acusados, está satisfaciendo de forma directa este derecho.

Consideraciones respecto de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de acceso a la información

1514. A partir del contenido normativo del derecho de acceso a la información, así como de aquellos casos en que la satisfacción de ciertos derechos también implica el acceso a la información, se determinan las siguientes obligaciones que las autoridades del Distrito Federal deben cumplir en la materia:

- 1) La actuación de las autoridades del Distrito Federal debe estar regulada por un marco normativo que prevea: *a)* procedimientos sencillos para solicitar y entregar información; *b)* diferentes medios para acceder a la información y privilegiar las formas de entrega que demande la persona solicitante; *c)* costos de acceso a la información que, si los hay, deben ser mínimos y en todo caso limitarse al de los materiales de reproducción; *d)* entrega de la información en forma oportuna, para lo cual han de regularse plazos razonables que las autoridades deberán cumplir; *e)* se debe prever la posibilidad de tener acceso a la información propia y derecho a su rectificación.
- 2) Se debe crear un organismo autónomo para promover apertura y resolver controversias sobre la interpretación de dichos procedimientos.
- 3) Es obligación de las autoridades del Distrito Federal establecer responsabilidades transversales en materia de acceso a la información. Todos los entes públicos, órganos y organismos, así como la administración paraestatal, deberán contar con funcionarios y funcionarias responsables de entregar y difundir información. Además, debe haber una política de conservación de la información pública que incluya la obligación de procesar y producir información.
- 4) Se han de establecer mecanismos que garanticen la vigencia del derecho, incluidas sanciones para los funcionarios y funcionarias que no cumplan con la responsabilidad de entregar, producir o conservar la información, y para las y los servidores públicos que omitan su deber de transmitir cierta información.
- 5) Determinada información debe difundirse de manera proactiva y en ciertos temas se tiene que garantizar, además, la efectiva difusión de información relevante para algunos grupos, sectores o poblaciones, así como para la vigencia de derechos específicos.

19.3 Contexto en el Distrito Federal

Contexto político⁴⁵

1515. La estructura política del Distrito Federal difiere de la de los estados de la República, lo mismo que la configuración del espacio público y los grados de influencia e interacción entre los ámbitos de gobierno. Esto se debe a que la ciudad de México coincide en su demarcación política con el Distrito Federal, que es la sede de los poderes de la nación, razón por la cual diversos asuntos relativos a su administración competen a la Federación. Por ejemplo, el secretario de Seguridad Pública es nombrado por el Ejecutivo Federal de una terna de candidatos propuesta por el jefe de Gobierno.

1516. Si bien el Distrito Federal tiene un gobierno autónomo desde 1997, no es un estado soberano en los términos que la Constitución Política reconoce al resto de las entidades federativas. No cuenta con un gobernador como tal, el Poder Ejecutivo reside en el jefe de Gobierno y no tiene una Constitución propia, sino un Estatuto de Gobierno.

1517. El Poder Legislativo del Distrito Federal se encuentra depositado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).⁴⁶ Desde 1987 hasta 1994 funcionó como un *órgano de representación ciudadana*, y en ese periodo se llevaron a cabo las gestiones de la I y II Asamblea, que contaron con facultades para “dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno”. A partir de 1993 se gestó un periodo de reforma política, como resultado que tuvo la ALDF pasara a ser un *órgano de gobierno*, con “facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias y se convierten en creadoras de ley para el Distrito Federal”.⁴⁷ Mediante una nueva reforma, en 1996 pasa a llamarse Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1518. La Legislatura que tomó posesión el 15 de septiembre de 2006, se compone de representantes de ocho diferentes partidos políticos. La conformación de la IV Legislatura es la siguiente: 34 curules son para el Partido de la Revolución Democrática (PRD); 17, para el Partido Acción Nacional (PAN); cuatro, para el Partido Nueva Alianza (Panal); cuatro, para el Partido Revolucionario Institucional (PRI); tres, para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); dos, para el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC); un diputado para el Partido del Trabajo (PT) y uno para el Partido Convergencia. Esta referencia al órgano legislativo competente para el Distrito Federal y al contexto político, es de particular importancia para el cumplimiento de las obligaciones del Estado que están directamente relacionadas con el marco normativo, como se verá más adelante.

Contexto para el acceso a la información

1519. El Distrito Federal cuenta con una ley de acceso a la información desde 2003.⁴⁸ Sin embargo, si bien la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) se inscribe en la etapa temprana de la promulgación de las leyes en la materia, en su momento fue objeto de duras críticas de la sociedad civil y del sector académico. Se consideró que era una ley “que limitaba el libre ejercicio del derecho [ciudadano] a la información y dejaba al criterio de los funcionarios públicos qué información pública ponían a disposición del público y qué información continuaba restringida”.⁴⁹ También se cuestionó el nombramiento de los consejeros ciudadanos del entonces Consejo de Información Pública (Consi) y las condiciones de autonomía y operatividad de dicho Consejo.⁵⁰

1520. En octubre de 2005, se reformaron más de 50 de los 74 artículos que conforman dicha Ley. Estas modificaciones eliminaron las trabas que la primera versión contenía y establecieron normas notoriamente superiores.⁵¹ Entre los aspectos más relevantes que cambiaron se encuentran:

- a) la inserción del derecho internacional para la interpretación de la Ley;
- b) la opción de solicitud vía electrónica;
- c) ampliación de la información de oficio;
- d) incorporación de la prueba de daño;
- e) obligación de elaborar versiones públicas de la información reservada;
- f) transparencia de los expedientes judiciales; y
- g) eliminación del requisito de presentar identificación oficial, entre otras.⁵²

1521. De esta Ley deriva el andamiaje institucional para ejercer el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal, que reposa en gran medida en una red de Oficinas de Información Pública (OIP), una para cada ente público de la Administración Pública centralizada, para los organismos paraestatales, para cada una de las 16 delegaciones, para el Poder Legislativo y el Poder Judicial y para los órganos autónomos.⁵³ Esta estructura intergubernamental permite entregar y tramitar cualquier solicitud de información en el Distrito Federal. Para ello es necesario hacerlo vía la OIP correspondiente a cada dependencia poseedora de la información solicitada (o a través del sistema Infomex que se describirá más adelante).

1522. En términos generales, estas oficinas se encuentran bien organizadas, orientan a los ciudadanos sobre los lugares donde deben solicitar la información y proporcionan los datos necesarios para

tomar contacto con las personas responsables. Estas últimas muestran disponibilidad para resolver, vía telefónica, dudas sobre la información solicitada y el procedimiento de acceso a la información.⁵⁴ El marco normativo prevé, además, un conjunto de hipótesis de asesoría y orientación que suelen respetarse. En la interacción con las OIP, una de las obligaciones más relevantes es asesorar cuando la solicitud de información no es competencia de la dependencia que la recibe.

1523. Por otra parte, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf), órgano que sustituyó al Consi a raíz de las reformas legislativas, es el centro del derecho de acceso a la información en el Distrito Federal. Este Instituto tiene como principal responsabilidad encargarse de dirigir y vigilar el cumplimiento de la LAIPDF y de que “los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones”.⁵⁵

1524. Además, para mejorar la cultura de acceso a la información, el Instituto tiene competencia para sugerir y proponer contenidos sobre el tema de transparencia y acceso a la información en el sistema educativo del Distrito Federal. Esto ha permitido la firma de convenios con diversas instituciones educativas, tanto públicas como privadas, entre las que se encuentran el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus ciudad de México y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).⁵⁶

1525. Respecto a las medidas para facilitar a las personas a la información pública del Distrito Federal, uno de los esfuerzos más importantes ha sido la implementación del Infomex, plataforma elaborada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Banco Mundial que permite realizar solicitudes de acceso a la información a distancia y automatiza todo el proceso de trámite de solicitudes. La base del Infomex es un sitio en Internet que permite a cualquier persona en México o en el mundo solicitar información. Además, funciona como un sistema de gestión interna, pues en el momento en que alguien presenta una solicitud directamente ante una OIP, la persona responsable de dicha oficina debe capturarla en el sistema.⁵⁷

1526. En el Distrito Federal, Infomex no limita el acceso a la información únicamente a Internet, las OIP de cada dependencia siguen funcionando. Por otra parte, en septiembre de 2007 se instaló el Centro de Atención Telefónica (Tel-Infodf) para recibir solicitudes de información y brindar esta facilidad a la población no familiarizada con Internet. De acuerdo con lo expresado por el Infodf,⁵⁸ con esta simplificación de trámites se incrementó sustancialmente el número total de solicitudes de información, que aumentó de 6 621 en 2006, a 14 357 en 2007 (hasta mediados de octubre de 2007).

1527. El ejercicio del derecho de acceso a la información refleja fielmente la intensidad con que se vive la ciudadanía en el Distrito Federal. Muestra de ello son los grados de detalle de la información solicitada y la diversidad de temas sobre los que se pregunta. Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2007 la información requerida se dividió en los siguientes rubros: sobre actos de gobierno, 22.3%; informes y programas, 18.3%, y sobre el rubro programático, presupuestal y financiero, 12.7%.⁵⁹ Este dato es significativo, pues muestra una profundización en las preocupaciones de la ciudadanía que, al inicio de la vigencia de la Ley, básicamente estaba en el ejercicio presupuestal. Otro dato importante es que el Distrito Federal recibe más peticiones de información por cada 100 000 habitantes que cualquier otra entidad del país.⁶⁰

1528. En el ejercicio del acceso a la información también repercute la complejidad político gubernamental que se vive en el Distrito Federal. Por ejemplo, el tipo de órgano de gobierno que más solicitudes concentró durante 2006⁶¹ fue el Ejecutivo, con 76.4% del total, lo que se explica porque éste reúne a 59 de los 69 entes obligados (se trata de 43 entes del GDF y 16 delegaciones políticas). De hecho, la concurrencia de la Administración Pública del Distrito Federal con la sede de los Poderes de la Unión y el fenómeno de conurbación con el Estado de México también se manifiestan en el origen de los solicitantes. Cerca de 90% de las solicitudes son presentadas por habitantes del Distrito Federal, mientras que 6% son de habitantes del Estado de México; el resto se distribuye entre 18 estados.⁶²

1529. Finalmente, respecto del perfil de las y los usuarios, es complicado registrar quiénes o qué sectores están haciendo uso del derecho de acceso a la información, puesto que no hay obligación de dar datos personales al hacer una solicitud. A pesar de ello, y con los pocos datos con que se cuenta, observamos algunas tendencias. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2007 sólo se obtuvieron datos de 571 solicitantes, de ellos se deduce que los principales sectores que están pidiendo información son: academia y estudiantes, 23.3%, y medios de comunicación, 22.2%.

19.4 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado en el Distrito Federal

Adopción de un marco normativo adecuado

1530. Como se señaló en el apartado de obligaciones del Estado, las autoridades competentes del Distrito Federal deben promulgar una legislación y disposiciones normativas adecuadas en materia de acceso a la información. Estas disposiciones han de ser suficientes para garantizar el ejercicio del derecho en condiciones favorables a la ciudadanía y asegurar que en aquellos casos en los que sea determinante para el ejercicio de otros derechos, esta condición se cumpla.

1531. El 8 de mayo de 2003 se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF). Desde entonces y hasta la fecha, la Ley ha sido reformada de forma sustantiva en cuatro ocasiones:

- En diciembre de 2003 se aprobó la primera reforma a la LTAIPDF.
- En octubre de 2005, se aprobó la segunda reforma a la LTAIPDF, en la que se dispuso la desaparición del Consi y se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf). Además, se introdujeron importantes cambios que facilitaron el acceso a la información e incrementaron la tutela jurídica de expectativas.
- En mayo de 2006, en la tercera reforma a la LTAIPDF, se eliminó la participación de representantes de gobierno.
- En enero de 2007, se reformó la LTAIPDF y se estableció que el Infodf se integraría con seis comisionados/as.

1532. En conjunto, con estas reformas y las disposiciones de carácter administrativo respectivas, se satisface la obligación de contar con un marco normativo adecuado para el acceso a la información.⁶³

Esto sin detrimento de mejoras, de las que la Ley de Transparencia es susceptible como cualquier otra ley. Los rubros más importantes se satisfacen de la siguiente manera:

- Se reconoce que toda la información es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. En cumplimiento de la obligación de máxima publicidad, estas restricciones están establecidas en normas de igual jerarquía.⁶⁴
- El marco normativo reconoce diferentes medios para solicitar información y da preferencia a la forma de entrega señalada por la parte solicitante.
- La ley establece un procedimiento sencillo que no requiere acreditar interés alguno o justificar su utilización. Además, se dispone que el acceso a la información pública es gratuito y que los costos de reproducción sean mínimos.
- Se establece un catálogo amplio de información que deberá ser difundida de oficio.
- La ley establece criterios para la protección de la información relacionada con la vida privada y los datos personales, así como la posibilidad de conocerlos y solicitar su rectificación.

1533. No obstante, es pertinente señalar que una visión integral de la protección de la información propia depositada en archivos y bancos de datos, así como el derecho a su rectificación cuando sean incorrectos, debe incluir también la tutela jurídica de este acceso y rectificación, aun en bancos de datos de particulares. En este sentido, la Asamblea Legislativa tiene aún pendiente la tarea de aprobar una legislación en la materia.⁶⁵

Existencia de un órgano u organismo autónomo⁶⁶

1534. Con la reforma al artículo 6° constitucional se estableció con la máxima jerarquía normativa la obligación para los estados y el Distrito Federal de tener órganos autónomos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, independientemente de que en algunos casos ya existían. Si bien la creación legislativa de un órgano autónomo también se consideraría entre las obligaciones derivadas de contar con un marco normativo adecuado, debido a la relevancia que dicha instancia garante tiene para la vigencia del derecho de acceso a la información (DAI) se considera una obligación de carácter autónomo. De hecho, en el caso del Distrito Federal, los requisitos de esta obligación fueron satisfechos incluso antes de la reforma referida.

1535. Una mirada a las condiciones institucionales del Infodf permite comprobar que dicho cumplimiento se ha ido logrando no sólo en términos de formalidades, sino también en cuestiones sustantivas. La asignación presupuestaria y el ejercicio de la autonomía son dos indicadores relevantes de la forma en que se satisface la obligación de contar con un órgano para la resolución de controversias.

1536. Sobre el primer punto, algunos datos son significativos: en 2003, cuando todavía se le denominaba Consi, únicamente se le asignaron 12 millones de pesos, mientras que en 2005 se le duplicó el presupuesto (25 millones);⁶⁷ en 2006 se incrementó en un millón de pesos (26 millones)⁶⁸ y en 2007 recibió 71 millones de pesos.⁶⁹

1537. Para su mejor comprensión, conviene poner estos datos en perspectiva. En 2006 el presupuesto del Infodf fue el más elevado en el país en términos absolutos, aunque en términos relativos

ese monto correspondió apenas a 0.029% del presupuesto total del Distrito Federal, que lo ubica como el octavo órgano que menos presupuesto recibió en proporción al presupuesto total. El incremento entre 2006 y 2007, de 173%, se tradujo en una proporción de 0.072% del presupuesto total del Distrito Federal.⁷⁰ Esta acción contribuye a dar mejores herramientas al órgano garante del acceso a la información para llevar a cabo las funciones que la ley le confiere.

1538. La dotación de recursos materiales debe complementarse con un conjunto de características adicionales. La capacidad de respuesta y el ejercicio de atribuciones, especialmente las de resolución y difusión, son a su vez indicadores de la forma en que se ejerce la autonomía. Respecto de la actividad jurisdiccional del Instituto, el volumen de trabajo aumentó de 152 recursos de revisión presentados en 2006, a 447 al 15 de octubre de 2007. Es importante señalar que de los casi 600 recursos resueltos por el Infodf, sólo menos de 10 han sido impugnados por la vía del amparo.

1539. Aunado a lo anterior, la actuación del Infodf ha sido determinante al mostrar el potencial del acceso a la información para dotar a la ciudadanía de herramientas que le permitan el control del poder público. Por ejemplo, mediante información pública entregada en cumplimiento de sus resoluciones, se han documentado casos de irregularidades en la gestión pública como:⁷¹

- Inspectores no acreditados en mercados públicos.
- Edificación de construcciones sin licencias respectivas.
- Operación de establecimientos mercantiles sin permisos o sin procedimientos de verificación solventados.
- Extracción de materiales pétreos sin permisos.
- Administración irregular y sin registro de recursos autogenerados en delegaciones.
- Operativos de grúas irregulares.
- Entrega de recursos a organizaciones de locatarios no registrados.
- Beneficiarios irregulares en programas de asistencia social.
- Uso indebido de vehículos oficiales.
- Otorgamiento indebido de exenciones fiscales.

1540. La oportunidad del Instituto para ampliar el alcance del acceso a la información a través de sus resoluciones es, además, un indicador indirecto del trabajo de difusión y capacitación para el ejercicio del derecho. En efecto, si bien la presentación de un recurso es una vía excepcional ante la insatisfacción en el respeto al DAI, también es cierto que el volumen de recursos tramitados guarda relación con un mayor número de solicitudes y con una ciudadanía con mayores conocimientos sobre el derecho a impugnar.

1541. El Infodf, en su calidad de órgano garante y promotor, ha tomado otras medidas para impulsar la vigencia y garantía del acceso a la información. Una de ellas es la difusión de diversas mediciones sobre el cumplimiento de las obligaciones de los artículos 12 y 13 de la LTAIPDF, además de la certificación de servidores públicos y la emisión de recomendaciones específicas a los entes públicos.⁷²

1542. Por último, un par de áreas de oportunidad para fortalecer la autonomía del Infodf, que compete a sus atribuciones de autodeterminación y con un efecto considerable en el mejor funcionamiento del órgano garante son: la instauración de un servicio profesional de carrera y la implemen-

tación de un marco normativo interno que detalle asuntos relacionados con las incompatibilidades, el conflicto de intereses y los regímenes especiales.⁷³

Obligaciones transversales en todos los entes públicos, incluidas políticas de generación y conservación de la información

1543. La aprobación de un marco normativo adecuado debe ser complementada con el respeto de dichas disposiciones. Para ello es determinante que en la totalidad de los sujetos obligados por la Ley, se nombren responsables y se fijen obligaciones que garanticen el ejercicio y respeto del acceso a la información. Un primer elemento para valorar el grado de satisfacción de esta obligación es el tratamiento que se dé a las solicitudes. Según datos oficiales, de las 6 621 solicitudes recibidas en 2006, 6 089 (92%) fueron tramitadas y atendidas, 251 (3.8%) fueron canceladas, 252 (3.8%) quedaron pendientes y 29 (0.4%) quedaron en estatus de prevenidas. En relación con estos porcentajes destaca que las delegaciones políticas dejaron en estatus de pendientes un alto número de solicitudes, 88 de las 252.⁷⁴

1544. Al cierre del primer semestre de 2007, se recibieron 7 745 solicitudes, de las cuales quedaron pendientes 550 (7.1%) y fueron tramitadas y atendidas 6 581 (88.5%).⁷⁵ Si bien esta información no refleja en detalle la forma en que se tramitan las solicitudes y cómo se establecen y cumplen las responsabilidades para ello, complementada con otra nos da un diagnóstico más preciso. Por ejemplo, son tres las razones principales que inciden en el estatus de solicitudes pendientes de tramitar: *a)* el incremento de solicitudes de información; *b)* suspensión de trámites de los entes responsables y *c)* el relevo administrativo en los entes de la administración centralizada. Estos tres factores se asocian directamente a las responsabilidades transversales y al grado de satisfacción de esta obligación. Consolidar los mecanismos que impidan que por cuestiones administrativas internas dejen de ser atendidas las solicitudes, es la primera tarea identificada en la que se debe trabajar.⁷⁶

1545. Otro elemento que sirve para medir el cumplimiento de la obligación de responsabilidades transversales es el grado de satisfacción del derecho activo.⁷⁷ Si bien lo ideal sería contar con información empírica que procese y analice la forma en que se atienden y tramitan las solicitudes, ante la ausencia de estudios integrales al respecto, es pertinente acudir a dos fuentes relevantes: una es el *informe estadístico* elaborado por el Infodf respecto del número de solicitudes presentadas y recursos tramitados;⁷⁸ otra, los estudios independientes, como la *Métrica de la transparencia* o los monitoreos ciudadanos.

1546. Las estadísticas del Instituto reflejan un crecimiento en el porcentaje de solicitudes atendidas en un plazo superior al establecido por la Ley. Mientras que en 2006 la tasa fue de 2.7% del total de solicitudes atendidas y tramitadas, al primer semestre de 2007 correspondió 5%.⁷⁹ Deben implementarse las medidas administrativas necesarias para evitar que las atenciones fuera de plazo se conviertan en violaciones indirectas al derecho. Otro dato que destaca en sentido negativo, es el incremento de solicitudes canceladas por la falta de atención a alguna prevención por parte del solicitante (pasó de 93 en 2006 a 258 al primer semestre de 2007),⁸⁰ lo mismo que información sin recoger por el solicitante. En ambos casos es pertinente destacar que no puede (o debe) concluirse que la razón de estos incrementos sea atribuible a los entes públicos. No obstante, es importante contar con mejor

información respecto de las cuestiones estructurales que estén obstaculizando de manera indirecta el ejercicio del DAI, como temor a represalias, prevenciones con requisitos insubsanables, etcétera.

1547. En lo que hace a la correlación de solicitudes presentadas y recursos tramitados respecto de estas solicitudes, de los 69 entes públicos obligados en el Distrito Federal, los cinco que mejor índice de acceso a la información presentan son:⁸¹ CDHDF, Contaduría Mayor de Hacienda, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, el heroico Cuerpo de Bomberos y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Mientras que los cinco que más bajo índice presentan son: la Secretaría de Salud, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Delegación Coyoacán, la Delegación Cuauhtémoc y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁸² Debe aclararse que éste es un índice simple, usado con fines estrictamente de referencia, toda vez que no considera factores como el número de solicitudes atendidas o la complejidad en la atención a lo solicitado (es obvio suponer que un ente como el Tribunal Superior, que ocupa el segundo lugar en número de solicitudes tramitadas, cuenta con un mayor factor de probabilidad para recibir recursos que quienes menos solicitudes reciben y sin punto de comparación con aquellos que no las reciben).

1548. Si adicionamos el sentido de los recursos en los casos más significativos, obtendremos nuevas orientaciones respecto del estado de esta obligación. Por ejemplo, las respuestas del Tribunal Superior de Justicia, la UACM, la Secretaría de Salud, las delegaciones Cuauhtémoc y Coyoacán, además de ser recurridas en mayor proporción comparativa con el resto de los entes públicos, concentran también el mayor número de modificaciones, revocaciones y órdenes de entrega de la información.⁸³ Nuevamente esta información nos sirve estrictamente con fines de referencia y no debe interpretarse como un veredicto respecto a la forma en que se tramitan las solicitudes. Simplemente nos dice qué entes, por diversas razones, reciben más recursos contra sus respuestas y cuáles no son avalados por el Infodf. Se requiere más información para determinar cuáles de éstos deben implementar medidas correctivas y cuáles forman parte del comportamiento estándar porcentual, entre solicitudes tramitadas y recursos recibidos.⁸⁴

1549. Una medida implementada para avanzar en la mejor tramitación de las solicitudes y cumplimiento de las obligaciones de transparencia es la certificación total de los entes públicos. Destaca que sólo dos (la CDHDF y la Delegación Azcapotzalco) han realizado los dos cursos que las acreditan como certificadas al 100%. Seis entes cumplen con un índice de 0.5: la Junta de Asistencia Privada, el Fideicomiso para la Recuperación Crediticia, el Instituto de la Vivienda en el Distrito Federal y la Delegación Iztacalco. El resto de los 61 entes públicos presenta un índice de 0.25 en capacitación.⁸⁵ Es su obligación designar personas para cumplir las responsabilidades y dotarlas de los elementos necesarios para ello. La capacitación ocupa un lugar central para estos fines y, en el caso del Distrito Federal, constituye un ámbito de acción en el que falta mucho por avanzar.

1550. Otra medida destinada a la mejor satisfacción del derecho de que se trata es la emisión de recomendaciones a los entes públicos. En este caso particular, el índice de cumplimiento de las recomendaciones está relacionado en dos dimensiones. Por una parte, es obligación de los entes nombrar responsables para la interlocución y mejor colaboración con el Infodf y, por lo tanto, debe haber personas a cargo de la ejecución de las recomendaciones emitidas. Por otra parte, solventar estas recomendaciones tiene relación directa con la capacidad de los entes públicos para mejorar el tratamiento de solicitudes y la difusión de información. Sin embargo, sólo ocho han solventado en su totalidad las recomendaciones (CDHDF, Infodf, Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, Fideicomiso Cen-

tro Histórico de la Ciudad de México, Jefatura de Gobierno, Delegación Benito Juárez y Secretaría de Gobierno). Por otra parte, cinco reportan no saber de las recomendaciones (Delegación Cuajimalpa, Instituto de la Juventud del Distrito Federal, Instituto del Deporte, Delegación Xochimilco y Caja de Previsión para los Trabajadores de Raya del Distrito Federal).⁸⁶

1551. Con un universo de cobertura de medición menor, el estudio *Métrica de la transparencia* encontró que, en el Distrito Federal, el Poder Ejecutivo presenta un índice de 66% en la atención a la ciudadanía.⁸⁷ Este estudio se refiere a las condiciones de trato e información que reciben las personas cuando acuden directamente a tramitar sus solicitudes. Considerando que casi 26% de las solicitudes son presentadas personalmente ante las OIP,⁸⁸ el efecto negativo que tiene el incumplimiento de las responsabilidades de atención personal en la vigencia del derecho es considerable. De ahí que sea especialmente importante que en el Distrito Federal se hagan esfuerzos constantes por mejorar la atención directa a la ciudadanía.

1552. En lo que se refiere a una política de conservación de la información, esta obligación se establece en la fracción V del artículo 6° constitucional, que dispone que “los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados”. A pesar de lo importante de este mandato constitucional, no hay una legislación que regule las políticas administrativas que deberán aplicarse para conservar la información. Tampoco se han establecido criterios claros sobre el tipo de información que debe generarse,⁸⁹ y destaca particularmente la ausencia de obligaciones para la documentación de sesiones públicas.⁹⁰

1553. Un mecanismo instaurado en el Distrito Federal que mejora las condiciones en las que se procesa la información es el Observatorio Ciudadano,⁹¹ un espacio de integración mixta y colegiada destinado a la evaluación y estudio de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal. Este Observatorio evalúa el desempeño y resultados de las políticas públicas en áreas estratégicas de gobierno, para lo cual se aplican mecanismos de consulta directa a la ciudadanía y mediante la obtención y procesamiento de información estadística. En 2007 se evaluaron y midieron los siguientes servicios básicos: seguridad pública, servicio de agua, mantenimiento de espacios públicos, mantenimiento de calles y vialidades, recolección y manejo de residuos sólidos y alumbrado público.

1554. El tratamiento de estos temas es importante, pues se refiere precisamente a la generación y conservación de información sobre seguridad pública. Seguridad Ciudadana, una organización de la sociedad civil, documentó que a pesar de las obligaciones derivadas del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la creación de bases de datos, la ausencia de criterios (técnicos y jurídicos) para capturar la información y compartirla⁹² produce efectos muy negativos. Esto ocurre porque incide en las posibilidades de contar con un sistema de inteligencia eficiente, conlleva una baja rendición de cuentas y provoca que la formulación y evaluación de políticas públicas sean poco rigurosas.

1555. En este sentido, uno de los temas por trabajar en el Distrito Federal es la definición de una política integral dirigida al establecimiento de un sistema de información que incluya la revisión de la racionalidad de los documentos que deben generarse, las condiciones en que deberán conservarse y los formatos y modelos de procesamiento que faciliten, además de su uso para la toma de decisiones, su oferta a la ciudadanía.⁹³

Establecimiento de sanciones y aseguramiento de la entrega de información

1556. La fracción VII del artículo 6° constitucional establece que “la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. En este sentido, la fijación y aplicación de sanciones constituye una de las obligaciones del Estado cuya relevancia no deriva de su aspecto punitivo, sino del carácter de garantía secundaria indispensable para que el acceso a la información goce de mayor viabilidad.

1557. En el caso del Distrito Federal “[e]n lo que se refiere a asuntos de responsabilidad por presuntos incumplimientos de la Ley de Transparencia local, hasta el mes de junio de 2007, la Contraloría ha recibido 97 casos derivados de inconformidades presentadas ante el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, de los cuales se han resuelto 60 expedientes en los que se responsabilizaron a 46 servidores públicos, con sanciones administrativas que van desde un apercibimiento hasta la suspensión del empleo, cargo o comisión”.⁹⁴

1558. Además de estos mecanismos, que se activan por medio del Infodf y a los que da seguimiento la Contraloría, el carácter de derecho fundamental del acceso a la información permite que la CDHDF reciba quejas por presuntas violaciones a este derecho. De enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión recibió 57 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, en las que las Visitadurías Generales responsables de la investigación calificaron afectaciones al derecho a la información. De éstas, siete quejas se encuentran en trámite y 50 fueron concluidas, principalmente por haberse solucionado durante su tramitación (25 quejas) y por no haber elementos suficientes para acreditar la presunta violación (14 quejas). De las quejas calificadas por las Visitadurías Generales como afectaciones al derecho a la información y que ya concluyeron, en ningún caso la causal de conclusión fue recomendación.

1559. Debe insistirse en que la necesidad de establecer un sistema de información va más allá de una simple concepción de solicitud-entrega de información. Si bien éste es el componente más visible e importante, no hay que dejar fuera la previsión de las obligaciones de generar y conservar información, tal como se expuso en el apartado anterior. De ahí que entre las sanciones y medidas que operen como garantías secundarias, deben preverse aquéllas destinadas a asegurar que la información sea producida, procesada y conservada. Sobre este tema en particular aún no hay en el Distrito Federal definiciones precisas.

Transparencia activa e información de interés público

1560. Del actual contenido de la LTAIPDF, procede destacar los artículos 12 y 13, ya que en ellos se establecen las obligaciones de los entes públicos del Distrito Federal sobre la información que deben publicar, las condiciones en las que deben hacerlo y los lugares donde deberá ser puesta para consulta de las y los interesados.⁹⁵ Estas disposiciones armonizan con la fracción V del artículo 6° constitucional, que establece que los sujetos obligados “publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

1561. El Infodf ha implantado diversos mecanismos de medición del cumplimiento de estas obligaciones, acciones entre las que destaca Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y de la Calidad de la Información en los Portales de Internet de los Entes Públicos. Este ejercicio se realiza dos veces al año (primero y segundo semestres) y se hace considerando que la complejidad de los artículos 12⁹⁶ y 13,⁹⁷ para cada uno de los rubros señalados por el artículo 13, es diferente. Además incorpora criterios sustantivos y adjetivos con diversos pesos en su ponderación. Los resultados de esta evaluación revelan que, en conjunto, los 69 entes públicos promedian un índice de satisfacción de las obligaciones del artículo 12, de 58.8 (datos correspondientes al segundo semestre de 2007). Sin embargo, el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Cultura, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, la Delegación Cuauhtémoc, la UACM, la Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal y los Servicios Metropolitanos presentan un índice de cero. Resulta obvio que estas instancias deben mejorar inmediatamente la información que difunden, de manera especial la que guarda relación con los derechos que sus funciones tutelan o promueven.

1562. Por lo que se refiere al cumplimiento de las obligaciones del artículo 13, cuya relación sustantiva con la vigencia de derechos, o con el uso de esa información para la vigencia de derechos, es más importante (véase apartado de obligaciones del Estado), en conjunto los 69 entes tienen 60.5 como índice de satisfacción ponderado. Este dato refleja la necesidad de que las instancias del Distrito Federal mejoren en la difusión de información por Internet. Y, particularmente, como se ha venido señalando, en aquellos rubros de información sustantiva y relacionada con la vigencia de otros derechos.

1563. En lo particular, las instancias que presentan mayores deficiencias en el cumplimiento de esta obligación son: Procuraduría Social, Secretaría de Finanzas, Servicio Público de Localización Telefónica, Delegación Magdalena Contreras, Secretaría de Salud, Delegación Milpa Alta, Secretaría de Cultura, Instituto del Deporte del Distrito Federal, Secretaría de Transportes y Vialidad, Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Secretaría de Obras y Servicios, Delegación Cuauhtémoc, Delegación Álvaro Obregón, Delegación Tlalpan, Delegación Xochimilco, UACM, Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal y Servicios Metropolitanos, S. A. de C. V. Todos presentan un grado de cumplimiento de las obligaciones de difusión de información, señaladas en el artículo 13, inferior o igual a 50. En lo que hace a la obligación de difundir información de oficio, aún faltan aspectos importantes por cubrir.

1564. Aunado a lo anterior, resulta problemática la ausencia de políticas de comunicación social reguladas por criterios objetivos de difusión de información hacia los derechohabientes, titulares de beneficios o población meta. El rubro de transparencia activa (art. 13) prevé en las fracciones II, VII, IX, XII y XVI elementos que podrían informar estas políticas, pues si bien es un avance importante contar con esta información en Internet, lo cierto es que no constituye una medida que cubra razonablemente al mayor espectro de población posible. Este también es un aspecto sustantivo por mejorar en el ámbito del Distrito Federal.

19.5 Conclusiones del capítulo

1565. Debido a que el derecho de acceso a la información pública es un derecho transversal que se ejerce en forma directa ante cada ente público del Distrito Federal, y considerando que éste tiene una conformación político-gubernamental compleja, entre los principales retos para mejorar el acceso a la información y la rendición de cuentas está facilitar a la ciudadanía información clara sobre la delimitación de responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno.

1566. Aunque la LTAIPDF no garantiza acabar con la corrupción, sí permite hacer visibles los actos que la generan, así como inhibir su práctica e inducir sanciones contra quienes la practican. De ahí la importancia de perfeccionar los mecanismos de sanciones descritos, además de modificar otras legislaciones para contar con mecanismos de rendición de cuentas integrales. Especialmente deben armonizarse los procesos de denuncia y queja ante órganos internos de control y revisar la legitimación activa para dar seguimiento a casos tramitados ante las contralorías. Se trata de pasar a una fase de *exigibilidad y proactividad*, a un proceso completo de rendición de cuentas, esto es: información, responsabilidad y sanción.

1567. Si bien el marco normativo no resuelve por sí solo los problemas detectados, ni garantiza la vigencia del derecho, es recomendable que se atiendan las propuestas realizadas por el Infodf a la Asamblea Legislativa en los siguientes rubros: *a)* incluir como sujetos obligados a todos los que reciban recursos públicos. De este modo se consideraría sujetos obligados directos a los partidos y agrupaciones políticas, y como sujetos obligados indirectos a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos; *b)* ampliar las obligaciones de transparencia, para que incluyan información sobre personas y empresas que han recibido exenciones fiscales o que se encuentran en regímenes especiales en materia tributaria local, y las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos; *c)* facilitar el acceso a la información de interés público y establecer la obligación de orientar las políticas de comunicación social por criterios objetivos inspirados en el derecho a la información pública.

1568. El Infodf, en su calidad de órgano garante, tiene desafíos específicos para fortalecer el derecho de acceso a la información pública.⁹⁸ Entre ellos se señalan los siguientes: se requiere el impulso de una exhaustiva campaña nacional que promueva la utilidad y beneficios de la LTAIPDF; consolidar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el Programa de Coinversión Social para impulsar proyectos cuyo objetivo principal sea difundir el derecho a la información, sobre todo en áreas marginadas; cumplir con la obligación de dar capacitación total a las personas que están en el servicio público del Distrito Federal. Las temáticas prioritarias son: ética pública, prueba de daño, gestión de archivos y de datos personales; tomar las medidas necesarias para la inclusión de contenidos temáticos sobre la LTAIPDF en los planes y programas de estudio de educación básica, a fin de que desde temprana edad se fomente la cultura del derecho de acceso a la información pública.

1569. En el caso de los entes públicos, deben cumplirse inmediatamente las obligaciones establecidas en la LTAIPDF. De manera particular, tienen que realizarse los esfuerzos necesarios para contar con personas responsables para la atención de solicitudes e impedir que cambios administrativos o la tensión entre la ejecución de ciertas responsabilidades y la atención de medidas se conviertan en una justificación para la dilación o atención deficiente de solicitudes. También debe ponerse particular atención en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 13. Por

último, la obligación de capacitar en su totalidad al personal para la atención de solicitudes es el mecanismo más viable para avanzar hacia una vigencia del DAI sin necesidad de activar los mecanismos coactivos o punitivos previstos en la Ley.

1570. Es necesario ampliar los sectores que ejercen el derecho de acceso a la información. Para el cumplimiento de este objetivo, es importante atender tres medidas para empezar. Primera, la tramitación eficiente y satisfactoria de las solicitudes recibidas, pues el efecto negativo de personas insatisfechas como consecuencia de una atención arbitraria o deficiente incide desfavorablemente en la percepción de la ciudadanía sobre la legitimidad de los actores gubernamentales. Segunda, la construcción de una agenda común con organizaciones de la sociedad civil, academia y entes públicos. Tercera, el uso creativo y diferenciado de los recursos públicos para tratar de abarcar la mayor cantidad de perfiles de usuarios y solicitantes. Sobre este último punto, una propuesta concreta consiste en desarrollar campañas con unidades móviles que permitan el conocimiento y ejercicio de este derecho por parte de comunidades marginadas, especialmente en el contexto de pobreza, desigualdad y marginación que predomina en este país y especialmente en la ciudad de México.⁹⁹

1571. El avance y los beneficios de la incorporación de la plataforma electrónica son relevantes. Sin embargo, las estadísticas muestran que un porcentaje considerable de la población tramita sus solicitudes personalmente. Debe considerarse esto en la administración y gestión de recursos para evitar una concentración en las campañas, mecanismos y atención vía electrónica. Además, en lo que hace específicamente a la plataforma electrónica, deben revisarse ciertos detalles de posibilidades y alternativas de uso, así como medidas de seguridad y herramientas de seguimiento.

1572. Ha de tenerse en cuenta que el DAI es, además de un derecho en sí mismo, una herramienta para la vigencia y acceso a otros derechos. Esta consideración debe observarse en oposición a la idea de que el acceso a la información pública es una tarea o carga extra en las actividades de los servidores públicos: las violaciones al derecho de acceso a la información son violaciones a un derecho constitucionalmente reconocido y afectan otros derechos. Es importante aclarar que en los casos de los derechos económicos, sociales y culturales, debe además prevalecer la obligación de generar determinada información.

Notas

¹ Otras definiciones incorporan más elementos descriptivos. Por ejemplo, H. Simone considera que “el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio”. H. Simone, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Frederick Ebert Stiftung, 2006.

² Entre los más destacados referiremos el Proyecto de Ley Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional, la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social o los cambios a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de 1992. Para más detalle sobre estos antecedentes véase Sergio López Ayllón, “La creación de la Ley de Acceso a la Información”, en Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparencia al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, 2004.

³ Se trata de la sentencia correspondiente al amparo en revisión 10556/83, que se puede consultar en <www.scjn.gob.mx>.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Se trata de la tesis *Derecho a la información*. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6° constitucional como garantía de los partidos políticos y, posteriormente, amplió ese concepto al de garantía individual y a obligación del Estado de informar verazmente. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, XI, abril de 2000, p. 72.

⁶ Se trata del amparo en revisión 2137/93, resuelto el 10 de enero de 1997, en el que se impugnó el informe de labores del presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por considerar que no contenía información sobre la situación de la justicia en el Distrito Federal, amén de contener datos falsos.

- ⁷ *Ibidem*.
- ⁸ Se trata de la resolución del recurso de revisión 3137/98 sobre el reclamo de inconstitucionalidad de la fracción VII del artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, por establecer discrecionalidad en el otorgamiento de copias de las actas de sesiones del Ayuntamiento.
- ⁹ *Ibidem*. Sobre esta resolución cabe, además, un comentario particular, pues se privilegió la posición defendida por la autoridad. La Corte estableció que la difusión de la información debía fundarse en un interés legítimo que no perjudicara el interés público. El interés jurídico, como se verá más adelante, desaparece de los requisitos hoy reconocidos en la Constitución.
- ¹⁰ Una descripción de la relevancia del Grupo Oaxaca se encuentra en Samuel Rangel, “El entretelón de las reformas en acceso a la información. Una movilización de la opinión pública”, *Transparentemente*, Comisión para el Acceso a la Información Pública (CAIP), núm. 2.
- ¹¹ Artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF).
- ¹² Para más información véase la parte II, capítulo 8: Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos.
- ¹³ Artículo 2° de la LTAIPDF.
- ¹⁴ Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.
- ¹⁵ Para más información véase la parte IV, capítulo 20: Derecho a la libertad de expresión.
- ¹⁶ El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala: “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”. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión: este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.
- ¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Recomendación sobre Acceso a Archivos y Documentos en Poder del Estado, 101 Período Extraordinario de Sesiones, 8 de diciembre de 1998.
- ¹⁸ Vicente Romero señala que “[e]n términos generales se entiende por información la transmisión de conocimientos y saber sobre hechos y relaciones (estado de cosas) de unos seres humanos o grupos a otros. En el lenguaje corriente, y en un sentido más estricto, se entiende como transmisión de hechos nuevos, de noticias”. V. Romero, “Información y libertad”, en <<http://www.ucm.es/info/eurotheo>>.
- ¹⁹ Véase M. Castells, *La era de la información. La sociedad red*, 5ª ed., vol. 1, México, Siglo XXI, 2004, p. 43.
- ²⁰ Hay otras situaciones en las que la esencia de una actividad profesional es propiamente la búsqueda de información. La investigación tanto científica como académica son actividades que requieren acceder a información para ser desempeñadas y se vinculan con el ejercicio de un derecho individual, como es la libertad de profesión contenida en el artículo 5° constitucional, además de otra dimensión de carácter social, en la que se salvaguarda también el derecho colectivo a recibir el resultado de las investigaciones y se basa, incluso, en el derecho al desarrollo.
- ²¹ E. Villanueva, *Derecho comparado de la información*, México, Universidad Iberoamericana, 2002, p. 23.
- ²² Véase el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, realizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2003, p. 46.
- ²³ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual México también es signatario, contiene un numeral de redacción casi idéntica. El artículo 25 establece: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2°, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.
- ²⁴ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente: SUP-JDC-216/2004. Actor: Jorge Arturo Zárate Vite; autoridad responsable: Comisión del Consejo en materia de Transparencia y Acceso a la Información del Consejo General.
- ²⁵ Para más información, véase la parte III. Núcleo Seguridad humana.
- ²⁶ Para más información, véase esta misma parte en el capítulo 17: Democracia y derechos humanos: marco general.
- ²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), Observación general 14, *op. cit.* Para el caso específico que nos ocupa, el Comité considera que el acceso a la información incluye el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud. También ha señalado de manera específica que el contenido normativo del derecho a la vivienda incluye el acceso a la información. Véase la Observación general núm. 7, El derecho a una vivienda adecuada.
- ²⁸ Observación general núm. 4 (2003). La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ²⁹ Observación general núm. 4 del Comité de los Derechos del Niño. El párrafo 26, por su parte, establece que: “los adolescentes tienen derecho a acceder a información adecuada que sea esencial para su salud y desarrollo, así como para su capacidad de tener una participación significativa en la sociedad. Es obligación de los Estados Partes asegurar que se proporciona, y no se les niega, a todas las chicas y chicos adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela [...] información sobre el uso y abuso del tabaco, el alcohol y otras sustancias, los comportamientos sociales y sexuales sanos y respetuosos, las dietas y las actividades físicas”. El párrafo 28 señala que: “a la luz de los artículos 3°, 17 y 24 de la Convención, los Estados Partes deberían facilitar a los adolescentes acceso a información sexual y reproductiva, con inclusión de la planificación familiar y de los contraceptivos, los peligros de un embarazo precoz, la prevención del VIH/SIDA y la prevención y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual (ETS)”.
- ³⁰ *Ibidem*. Véase también el artículo 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- ³¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.

- ³² A manera de referencia, para información sobre el marco normativo y las posibilidades de acceso a información sobre agua en el ámbito federal, véase Isabel Bustillos *et al.*, *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en materia de agua*, México, Presencia Ciudadana, A. C., Colectivo por la Transparencia, 2005.
- ³³ Para más información, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ³⁴ Párrafo 12, inciso c) de la Observación general núm. 15 del Comité DESC.
- ³⁵ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ³⁶ Párrafo 48, *ibidem*. El párrafo 56 de la misma Observación general núm. 15 señala: “antes de que un Estado Parte o un tercero haga algo que interfiera con el derecho al agua de una persona, las autoridades pertinentes deberán velar por que tales medidas se lleven a cabo de un modo previsto por la legislación que sea compatible con el Pacto, y eso incluye: *a*) la oportunidad de una auténtica consulta con los afectados; *b*) el suministro oportuno de información completa sobre las medidas proyectadas; *c*) la notificación con antelación razonable de las medidas proyectadas; *d*) la disponibilidad de vías de recurso y reparación para los afectados; y *e*) asistencia jurídica para obtener una reparación legal.
- ³⁷ En México no hay un precepto constitucional que considere el derecho a la autodeterminación informativa, sin embargo, las leyes de transparencia y acceso a la información contienen algunas disposiciones con este carácter.
- ³⁸ Víctor Rodríguez Rescía, “Los mecanismos internos de promoción y protección de los derechos humanos”, en *Material de trabajo del XXIV Curso interdisciplinario en Derechos Humanos. Educación en Derechos Humanos*, Costa Rica, IIDH, 2006.
- ³⁹ Como referencia conviene señalar que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha considerado como criterio: “*La imposibilidad de negar información al titular cuando se trata del acceso a sus datos personales*. Los artículos 24 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 47 y 76 a 78 de su Reglamento, así como los Lineamientos de Acceso a Datos Personales, determinan que, en caso de que la dependencia o entidad cuente con los datos personales de un solicitante, éstos deberán entregarse en los plazos y conforme a los procedimientos establecidos en dichas disposiciones”, *2º Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información al H. Congreso de la Unión 2004-2005*, México, p. 24.
- ⁴⁰ Para más información, también véase la parte V, capítulos 21 y 24: Sistema de justicia: marco general y Derecho al debido proceso.
- ⁴¹ El derecho al debido proceso lo encontramos en los artículos 9º, 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 7º, 8º, 9º, 25 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- ⁴² Véase la tesis: Comisión Nacional de Derechos Humanos, La negativa a expedir copia de constancias relativas a los expedientes de queja a las partes que la solicitan para exhibirlas en juicio, viola la garantía de audiencia, aun cuando se aduzcan razones de confidencialidad. Tesis: P. XLVIII/2000.
- ⁴³ La información en procesos judiciales no es exclusiva de los procesos penales. El Comité DESC (Observación general núm. 7) ha señalado que: “aunque la debida protección procesal y el proceso con las debidas garantías son aspectos esenciales de todos los derechos humanos, tienen especial pertinencia para la cuestión de los desalojos forzosos”. El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberían aplicar “en el contexto de los desalojos forzosos figuran: *c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas...*”
- ⁴⁴ Observación general núm. 13, al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Igualdad ante los tribunales y derecho de toda persona a ser oída públicamente por un tribunal competente, establecido por la ley (art. 14). Argumentos similares los encontramos en la Observación general núm. 32 que ha sustituido a la Observación general núm. 13.
- ⁴⁵ Para más información, véase la parte II, capítulo 6: Estructura política y marco legal del Distrito Federal.
- ⁴⁶ Las facultades de la ALDF se especifican en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en <www.finanzas.df.gob.mx/documentos/EstatutoDeGobiernoDelDF.pdf> (consultado en julio de 2006).
- ⁴⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Historia del recinto, en <www.asambleadf.gob.mx/> (consultado en julio de 2006).
- ⁴⁸ La LTAIPDF fue publicada el 8 de mayo de 2003, y hasta el 26 de diciembre de 2006 ha sido reformada en cinco ocasiones. Se pueden consultar, junto con el decreto de ley, en la página del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, <www.consi.org.mx/obligtransp-leyes1.htm>.
- ⁴⁹ Peter Winkel, “La reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal”, *México Transparente*, año 1, núm. 3, p. 8.
- ⁵⁰ *Ibidem*, p. 8.
- ⁵¹ La totalidad de las modificaciones se encuentran en <www.consi.org.mx/pdfs/Ley-Transparencia-y-Acceso-Info-Publica-DF.pdf>.
- ⁵² Ernesto Villanueva, “Información pública en el Distrito Federal. Mejoras normativas”, en Salvador Guerrero Ciprés (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, CDHDF/Infodf, 2006.
- ⁵³ En la página electrónica del Infodf se encuentra un directorio de oficinas de información pública junto con sus respectivos sitios de Internet: <<http://www.consi.org.mx/sitios.htm>>.
- ⁵⁴ Tres estudios de campo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, permitieron documentar lo que aquí se afirma. Se trata de *Índice estatal de transparencia presupuestaria; Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública, y Aproximaciones al análisis de estadísticas en materia de seguridad pública*, en <www.fundar.org.mx>.
- ⁵⁵ Artículo 37 de la LTAIPDF.
- ⁵⁶ Entrevista realizada por Ángel Kuri, investigador de Fundar, al maestro Oscar Guerra Ford, en *Índice estatal...*, *op. cit.*
- ⁵⁷ Esto tiene implicaciones prácticas en la tramitación de solicitudes, pues el sistema le avisa al funcionario encargado de contestar la solicitud cuántos días le quedan y el tiempo que falta para enviar la respuesta.
- ⁵⁸ Información proporcionada por la Dirección Jurídica y Desarrollo Normativo del Infodf para 2007.
- ⁵⁹ El *informe de actividades* de 2006 refleja datos relevantes sobre la diferenciación en el tipo de información que se pide a cada dependencia. Por ejemplo: las delegaciones políticas tuvieron el porcentaje más alto en Informes y programas, con (32.1%); el Órgano judicial recibió solicitudes principalmente en cuanto a datos personales, con 49% del total de solicitudes; la Asamblea Legislativa recibió principalmente en el rubro Regulatorio 31.6%; seguida del Instituto de Vivienda del Distrito Federal con 13%; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue solicitada principalmente en el rubro Actos de Gobierno, con 73.1% del total de sus solicitudes, seguida de la Secretaría de Transporte y Vialidad, con 51.1% de su total. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito

- Federal, *Informe de actividades y resultados 2006*, apartado correspondiente a Evolución de solicitudes de acceso a la información pública del Distrito Federal, p. 6 y ss.
- ⁶⁰ *Ibidem*, p. 51.
- ⁶¹ *Ibidem*, p. 15.
- ⁶² *Informe estadístico* al primer semestre de 2007 del Infodf, disponible en <www.infodf.org.mx>.
- ⁶³ Véase el artículo 6° constitucional.
- ⁶⁴ El principio 4 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, señala: “El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales, que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”. Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108 periodo de sesiones, octubre de 2000.
- ⁶⁵ Véase Ernesto Villanueva, *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*, pp. 187 y 188.
- ⁶⁶ Para más información, véase la parte II, capítulo 7: Las instituciones públicas y la sociedad civil en el Distrito Federal.
- ⁶⁷ Véase <www.infodf.org.mx/edofin/obligtransp-edoSF05b.htm>.
- ⁶⁸ Véase <www.infodf.org.mx/obligtransp-presupuesto.htm>.
- ⁶⁹ Véase <www.infodf.org.mx>.
- ⁷⁰ Según los datos del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio fiscal de 2007, su presupuesto aprobado fue de 97 890 864 910.00 pesos. Véase en <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2007/decretoEgresos2007.html>>.
- ⁷¹ Jorge Bustillos Roqueñí, *El acceso a la información como un factor de combate a la corrupción. La experiencia del Infodf*, octubre, 2007.
- ⁷² El Infodf ha integrado un indicador global que mide las mejores prácticas de transparencia de los entes públicos del Distrito Federal. Se trata del procesamiento de datos sobre acciones de capacitación, tramitación de solicitudes, sentido de los recursos, solventación de recomendaciones, cumplimiento de las obligaciones de los artículos 12 y 13, y el grado de cumplimiento de la obligación de procesar y entregar información estadística sobre las solicitudes de información.
- ⁷³ Como referencia, véase los Principios sobre las instituciones garantes del acceso a la información, del Colectivo por la Transparencia (principios cuarto, quinto, sexto y séptimo). Principio cuarto: Atribuciones legales apropiadas (mandato legal amplio y suficiente). Abarca cinco facultades principales: *a)* de Resolución; *b)* de Recomendación; *c)* de determinación de Responsabilidad o Sanción; *e)* de Regulación; *f)* de Promoción, educación y capacitación. Principio quinto: Independencia en los hechos y procedimientos de nombramiento. Principio sexto: Personal calificado. Principio séptimo: Políticas de funcionamiento interno congruentes. Principio octavo: Un órgano con visión integral. Más información sobre estos principios, en <www.mexicotransparente.org.mx>.
- ⁷⁴ Informe a noviembre de 2007 del Infodf, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁷⁵ *Ibidem*.
- ⁷⁶ El estudio *Métrica de la transparencia* señala, en sus conclusiones generales sobre el estado del derecho de acceso a la información en el ámbito nacional, que la tasa de no respuesta es muy elevada. “Esta práctica (generalizada y cercana a 30%) no tiene justificación alguna bajo ninguna circunstancia. La no contestación de las solicitudes es el hallazgo más preocupante de todo nuestro estudio y la prueba de la indiferencia con que muchas autoridades asumen el derecho de acceso a la información.” Diego Ernesto Díaz Iturbe, *Métrica de la transparencia*, CIDE-COMAIIP, pp. 61 y 62.
- ⁷⁷ El Infodf considera como derecho activo la adecuada tramitación de solicitudes de acceso a la información.
- ⁷⁸ Debe señalarse que hay diferencias considerables entre una solicitud adecuadamente atendida e información entregada (o recursos presentados). Por ejemplo, si a una persona se le notifica en tiempo y forma que lo solicitado fue considerado como confidencial por la unidad administrativa respectiva, que se ratificó dicha clasificación, que así será considerada por determinado número de años, que tiene un plazo para presentar un recurso, y además se le anexa la resolución donde se funda y motiva (es decir, se justifica por qué el caso individual corresponde a la hipótesis prevista por ley), dicha solicitud debe tenerse por adecuadamente atendida, pero jamás como información entregada. Por el contrario, una solicitud en la que se niega información de manera indebida, pero que no es recurrida por quien la solicitó, no debe tenerse como un tratamiento adecuado del derecho. Similares ejercicios podríamos hacer respecto a información inexistente, información por integrar, etcétera.
- ⁷⁹ *Informe estadístico* al primer semestre de 2007 de Infodf, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁸⁰ *Ibidem*.
- ⁸¹ Hay otros entes públicos, como la Junta de Asistencia Privada, que tienen un índice similar a los aquí señalados como los cinco mejores; no obstante, el volumen de solicitudes tramitadas es menor a 100.
- ⁸² Respecto al contenido de estas cifras, el Tribunal Superior de Justicia presentó diversos argumentos en cuanto a la necesidad de construir instrumentos de medición más completos y que detallen de manera proporcional el trabajo en materia de acceso a la información y transparencia que realizan los entes públicos. Sobre el particular sostiene el Tribunal que el número de solicitudes tramitadas, la información que concentran y la cantidad de personal que ahí labora hacen que sus resultados y procesos no sean comparables, al menos de manera simple, con el resto de los entes públicos.
- ⁸³ *Informe estadístico* elaborado por la Dirección de Evaluación del Infodf, a cargo de David Mondragón.
- ⁸⁴ Lo cierto es que se requieren estudios a profundidad sobre la calidad jurídica de las resoluciones del propio Infodf que analicen en detalle las respuestas que revocan o modifican y los argumentos empleados por el propio Instituto en sus resoluciones.
- ⁸⁵ *Ibidem*.
- ⁸⁶ *Ibidem*.
- ⁸⁷ *Métrica de la transparencia*, *op. cit.*, capítulo IV.
- ⁸⁸ Comportamiento al primer semestre de 2007 (sólo solicitudes “tramitadas y atendidas con entrega total/parcial”). *Informe estadístico* al primer semestre de 2007, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁸⁹ Sólo a manera de referencia, señalaremos que la obligación de generar determinada información respecto al cumplimiento de las

obligaciones del Estado que después sea de acceso público podría ser guía de un tipo de información que debe existir. Así, citaremos la información que deberá ser entregada a los órganos competentes para dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas, como al Comité de Derechos Humanos, el Comité DESC, el Comité de los Derechos del Niño, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por señalar algunos.

- ⁹⁰ Sobre el tema de la ausencia de políticas de generación y conservación de la información (política archivística) y de la necesidad de transparentar y documentar procesos deliberativos, como los llevados a cabo en el Poder Legislativo, véase Ernesto Villanueva, *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*, pp. 171-176 y 247-254.
- ⁹¹ Juan José García Ochoa, documento de presentación: Transparencia, acceso a la información pública y derechos humanos, Subsecretaría de Gobierno del Distrito Federal, 2007.
- ⁹² Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A. C., *Información y rendición de cuentas en materia de seguridad pública y justicia penal*, México, 2006, pp. 14 y ss. Véase también Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A. C., *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, 2007, en <www.seguridad-ciudadana.org>.
- ⁹³ La importancia del establecimiento de un sistema de información pública también guarda relación con la complejidad que la atención de ciertas solicitudes implican. Particularmente en términos de colaboración entre distintas áreas de un mismo ente público. Al primer semestre de 2007 el número de servidores públicos involucrados en la tramitación de respuestas se incrementó considerablemente en comparación con 2006. Las solicitudes tramitadas por una sola persona se redujeron de 31.4 a 20.2%, mientras que las tramitadas por tres personas se incrementaron de 12.2 a 20.9%. Se debe trabajar en este aspecto para evitar que la intervención de más de un servidor público se convierta en una traba en perjuicio de la ciudadanía. *Informe estadístico, op. cit.*
- ⁹⁴ *Primer Informe de labores de la Contraloría General*, septiembre de 2007, citado en Juan José García Ochoa documento de presentación, "Transparencia, acceso a la información...", *op. cit.*
- ⁹⁵ Entre las principales obligaciones se encuentra publicar leyes, reglamentos y acuerdos del Distrito Federal; su estructura orgánica y actividades; las facultades de cada unidad administrativa; un directorio de servidores públicos; una descripción de los cargos y sus respectivas remuneraciones mensuales; una descripción analítica de sus programas y presupuestos, incluyendo estados financieros y erogaciones del ejercicio anterior; relación de sus bienes y los montos a los que ascienden; reglas de procedimiento; su presupuesto asignado y su distribución por programas; los programas operativos anuales; la cuenta pública, entre otros.
- ⁹⁶ Para evaluar el artículo 12 se consideraron los siguientes criterios: 1) el listado deberá estar presentado en formato de tabla, con los siguientes rubros: a) unidad administrativa que detenta la información (se deberá especificar el nombre de cada una de las áreas que detenta la información); b) se deberá incluir un número consecutivo a dicho listado; c) se deberá especificar por rubros generales el nombre de los archivos; d) se deberá describir de manera clara, breve y concisa la información que contiene cada rubro; e) se deberá especificar el ejercicio (años) al que corresponde dicha información; y f) se deberá especificar el medio de difusión (documental impreso, microficha, CD, diskette, archivo electrónico en Internet, fotografía, cinta de audio, cinta de video, etcétera) y lugar en que se pone a disposición de los ciudadanos; 2) deberá indicarse la fecha de actualización del listado, 2b) el periodo de actualización de la información debe ser anual. Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal, *Criterios y metodología de evaluación de la calidad de la información de las obligaciones de transparencia en los portales de Internet de los entes públicos*, 2007, en <www.infodf.org.mx>.
- ⁹⁷ En el caso del artículo 13 se toma como referencia el contenido de la propia LTAIPDF que a la letra dice: "Al inicio de cada año los entes públicos deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan", y se detallan 24 fracciones.
- ⁹⁸ Óscar Mauricio Guerra Ford, "Logros y retos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal", en *Claroscuros de la transparencia...*, *op. cit.*
- ⁹⁹ De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, en 2005, 15.9% de la población vivía con menos de un dólar al día en México. Por otro lado, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, cerca de 50% de la población del Distrito Federal presenta grados de marginación medios y altos. De este porcentaje, 11.6% corresponde a niveles altos de marginación, <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina_urb/02.pdf>. El índice de marginación urbana incorpora cinco dimensiones: acceso a la salud, acceso a la educación, acceso a una vivienda digna y decorosa, la percepción de ingresos monetarios suficientes, y las desigualdades de género. Con base en estas cinco dimensiones, se identifican 11 formas de rezago, cuya intensidad espacial es medida como el porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.

Capítulo 20. Derecho a la libertad de expresión

20.1 Introducción

1573. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental inalienable e inherente a las personas. La importancia del derecho a la libertad de expresión la ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh):

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.¹

1574. Por su parte, el artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana reconoce como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales y la libertad de expresión y de prensa. En efecto, la Coidh ha establecido:

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.²

1575. La interdependencia de la libertad de expresión con otros derechos humanos se manifiesta en que, además de ser un derecho en sí mismo, funciona como medio para el ejercicio y goce efectivo de otros derechos humanos, lo cual implica que la violación de la libertad de expresión conllevará a la violación de otros derechos. En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha destacado la importancia de la libertad de expresión e información para el respeto de otras libertades.³

1576. La Coidh ha reconocido que la libertad de expresión tiene dos dimensiones: individual y social.⁴ La primera requiere “que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo”,⁵ y la segunda implica “un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”.⁶ En consecuencia, “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas”.⁷ Ambas dimensiones son iguales en importancia y deben ser garantizadas plena y simultáneamente para dar efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.⁸

1577. En relación con la dimensión individual de la libertad de expresión, la Coidh ha establecido que “no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”.⁹ En lo que respecta a la dimensión social,

incluye el derecho a tratar de comunicar a otras personas los puntos de vista propios, “pero implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”.¹⁰

1578. Esta doble dimensión del derecho a la libertad de expresión se abordará en el presente documento y se tomarán en cuenta las reglas especiales que las restricciones legítimas al derecho deben revestir, así como la gravedad que las limitaciones u obstrucciones ilegales a la libertad de expresión adquieren al considerar las afectaciones, tanto individuales como sociales, que llevan implícitas.

1579. En tanto la libertad de expresión abarca también la posibilidad de buscar información, se encuentra íntimamente vinculada al derecho de acceso a la información. Dado que la CPEUM lo considera un derecho autónomo,¹¹ en el presente *Diagnóstico* se revisa de forma independiente el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de libertad de expresión y de acceso a la información.¹²

1580. El presente capítulo delimita las obligaciones del Estado ante la libertad de expresión para después revisar su cumplimiento a partir del análisis de las condiciones para el ejercicio del periodismo en el Distrito Federal, las restricciones legítimas a la libertad de expresión, la pluralidad en los medios de comunicación y las restricciones indirectas al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el Distrito Federal.

1581. Es importante destacar que hay poca información que permita diagnosticar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en cuanto a la libertad de expresión. Por esta razón, en el *Diagnóstico* el análisis se centra en la revisión de la legislación del Distrito Federal, pero quedará pendiente obtener datos empíricos que permitan verificar si lo que se establece en las normas es efectivamente aplicado y consiente el pleno ejercicio de la libertad de expresión.

1582. Otra de las dificultades a la que nos enfrentamos al hacer la revisión del estado que guarda la libertad de expresión en el Distrito Federal, tiene que ver con la manera en que están divididas las competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

20.2 Obligaciones del Estado

1583. La libertad de expresión está reconocida en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)¹³ así como el 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)¹⁴ e incluye “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”.¹⁵

1584. La libertad de expresión se rige bajo el principio de la “amplia protección y mínima restricción”.¹⁶ Esto se manifiesta, por ejemplo, en que no puede ser sujeta a censura previa,¹⁷ sino a

responsabilidades ulteriores,¹⁸ que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- El respeto a los derechos o a la reputación de los demás¹⁹ o
- La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

1585. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que estas restricciones al ejercicio del derecho no deberán poner en peligro el derecho en sí mismo²⁰ y que “los criterios para sopesar la licitud de las restricciones a la libertad de expresión no dependen de la naturaleza de las ideas e información en cuestión”.²¹

1586. Este derecho implica que nadie puede ser molestado por sus opiniones y que no es posible restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, “tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.²²

1587. Por otro lado, la ley debe prohibir “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.²³ En el mismo sentido, el artículo 4a) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, establece:

Los Estados Partes condenan toda la propaganda [...] que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin [...] tomarán, entre otras, las siguientes medidas: a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

1588. La libertad de expresión contiene además la necesidad de pluralidad informativa. Como lo ha dicho la CIDH: “la pluralidad denota el carácter esencial de la libertad de expresión para la vigencia de un régimen democrático”.²⁴ La doctrina ha ahondado en esta materia y establece que:

Las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una opinión pública libre y plural, siendo condición inexcusable para la existencia de una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y a la dignidad de la persona.²⁵

1589. Las autoridades del Distrito Federal tienen la obligación de:

- Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en todas sus manifestaciones: periodística, artística, académica, etcétera.²⁶
- Armonizar la legislación a los estándares internacionales y asegurar su adecuada aplicación.

- Asegurar que existan las condiciones para el ejercicio adecuado del periodismo.
- Prevenir e investigar agresiones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y asegurar una reparación integral a quienes las sufrieron.
- Evitar cualquier acto que implique censura previa, salvo para la clasificación a efectos de “protección” de determinados sectores de la población.²⁷
- Establecer criterios equitativos en la asignación de la publicidad oficial.
- Brindar las condiciones para que exista pluralidad informativa, no sólo en los medios públicos sino también para los medios pertenecientes a la sociedad civil.

20.3 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Ejercicio del periodismo en el Distrito Federal

1590. El periodismo es una de las principales formas mediante las cuales se ejerce el derecho a la libertad de expresión²⁸ en su doble dimensión. Son las y los periodistas quienes, al hacer del ejercicio de la libertad de expresión su principal actividad, mantienen informada a la sociedad acerca de los temas de interés público. La CIDH ha establecido: “Una prensa independiente y crítica constituye un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático y el Estado de derecho”.²⁹

1591. De aquí se derivan las obligaciones del Estado en torno al establecimiento de garantías para que quienes se dedican a la comunicación lleven a cabo su labor en un ambiente adecuado.

1592. Al respecto ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh):

Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad y se fortalezca el debate público.³⁰

1593. En la Ley del Secreto Profesional del Periodista del Distrito Federal se define al periodista de la siguiente manera: “Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal, de manera permanente con o sin remuneración”;³¹ y al colaborador periodístico como: “Toda persona que hace del ejercicio de las libertades de expresión y/o información su actividad principal o complementaria, ya sea de manera esporádica o regular”.³²

1594. Sobre la cláusula de conciencia y secreto profesional se considera que: “son derechos específicos integrantes del derecho a comunicar información y constituyen un presupuesto básico para el efectivo ejercicio de este derecho fundamental en el Estado democrático. De su pleno reconocimiento y eficaz ejercicio en el seno de la empresa de comunicación (cláusula de conciencia) y, frente a los poderes públicos, en especial frente al Poder Judicial (secreto profesional), depende que el derecho a la información se configure como auténtica garantía de una opinión libre”.³³

1595. El secreto profesional, la cláusula de conciencia, los derechos laborales y la prohibición de la colegiación obligatoria forman parte de las prerrogativas reconocidas internacional y nacionalmente,

y que el Estado debe garantizar para que las y los comunicadores lleven a cabo su labor de manera independiente, profesional e imparcial, para contribuir con ello al pluralismo informativo y, consecuentemente, a una opinión pública libre.

Secreto profesional y reserva de información

1596. El secreto profesional constituye la prerrogativa de las y los periodistas para reservarse la identidad de sus fuentes informativas. Se basa en la necesidad de recabar y brindar información por parte de las y los comunicadores que, de otra manera, no obtendrían. Con ello, el o la comunicadora tiene la posibilidad de dar a conocer a la sociedad hechos y datos de interés público que requieren la salvaguarda de la fuente, con lo que contribuyen a la libre circulación de ideas que permiten a la sociedad mantenerse informada. En este marco, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha establecido que:

Una de las bases primarias del derecho a la reserva se constituye sobre la base [*sic*] de que el periodista, en su labor de brindar información a las personas y satisfacer el derecho de las mismas a recibir información, rinde un servicio público importante al reunir y difundir información que, de otra forma, sin guardar el secreto de las fuentes, no podría conocerse.³⁴

1597. En el mismo sentido la CNDH ha establecido que:

El derecho al secreto profesional y la reserva de información constituyen dos figuras jurídicas fundamentales para el ejercicio pleno de algunas profesiones y actividades, y quienes las ejercen deben contar con la garantía de poder abstenerse de revelar el origen de la información, datos o conocimientos que les han sido confiados en razón de su actividad.³⁵

1598. El derecho a la reserva de fuentes es de interés social, pero también profesional del o la periodista:

El *fundamento* del secreto profesional del periodista reside en primera instancia, en el interés colectivo y la dimensión objetiva de su contenido, que facilita un ejercicio más integral del derecho a comunicar información en una sociedad democrática. La información tiene un destinatario colectivo que es el conjunto de la sociedad; sin perjuicio de ser en ocasiones sujeto activo de la información, el cuerpo social es el titular pasivo de un derecho fundamental del que el periodista es *primus inter pares* habitual y agente social transmisor. Pero, asimismo, el secreto profesional encuentra su fundamento en el interés subjetivo del periodista, de no desvelar la identidad del sujeto productor de la noticia para preservar su integridad profesional en ésta y en futuras ocasiones [...] En realidad, el bien jurídico protegido consiste en preservar la discreción sobre la identidad de la fuente para asegurar el derecho a comunicar la información en su mayor intensidad; se trata de proporcionar las garantías jurídicas precisas que aseguren su anonimato y evitar las posibles consecuencias que se puedan derivar después de haber desvelado una información sobre el sujeto primero que la ha proporcionado. En este sentido, el periodista ha de asumir esta exigencia en la medida en que también está en juego su propia credibilidad ante la fuente informativa. En consecuencia, el interés público de la noticia que justifica su difusión, prevalece sobre la identidad del confidente.³⁶

1599. Sobre estas bases, el principio 8 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión dispone: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.³⁷

1600. Cuando la información que debe reservarse sale a la luz pública, a quien se puede investigar y sancionar es al servidor público o servidora pública responsable de ello y no al o la periodista. En tal sentido, la Coidh establece lo siguiente:

Puede ocurrir que los empleados o funcionarios de una institución tengan el deber de guardar confidencialidad sobre cierta información a la que tienen acceso en ejercicio de sus funciones, cuando el contenido de dicha información se encuentre cubierto por el referido deber. Éste no abarca la información que se hubiere hecho pública. El incumplimiento del deber de confidencialidad puede generar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias.³⁸

1601. En el Distrito Federal se encuentra en vigor la Ley del Secreto Profesional del Periodista promulgada el 7 de junio de 2006,³⁹ que protege el derecho y establece sanciones para los servidores/as públicos que contravengan las disposiciones de dicho ordenamiento al obligar indebidamente a las o los periodistas a revelar sus fuentes.

1602. En su artículo 6° la Ley referida establece:

El periodista y, en su caso, el colaborador periodístico, tiene el derecho a mantener en secreto la identidad de las fuentes que les hubieren facilitado informaciones bajo condición, expresa o tácita, de reserva, y en conciencia hayan contrastado y/o documentado la información dirigida al público.⁴⁰

1603. La Ley protege la reserva de la identidad de las fuentes no sólo para las y los periodistas, sino también para las y los colaboradores periodísticos, y para cualquier otra persona que hubiera conocido indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional el origen reservado de la información.

1604. En su artículo 3°, establece:

El periodista y colaborador periodístico tiene el derecho de mantener el secreto de identidad de las fuentes que le hayan facilitado información bajo condición, expresa o tácita, de reserva. El deber del secreto afecta igualmente a cualquier otro periodista, responsable editorial o colaborador de periodista, que hubiera podido conocer indirectamente y como consecuencia de su trabajo profesional la identidad de la fuente reservada.⁴¹

1605. Adicionalmente, en su artículo 5° dicha ley especifica:

Las personas que por razones de relación profesional con el periodista o el colaborador periodístico tengan acceso al conocimiento de la fuente de información serán protegidas en igualdad de circunstancias por este ordenamiento como si se tratara de éstos.⁴²

1606. Con estas disposiciones, la Ley considera a un sujeto activo amplio que incluye no sólo al propio periodista, sino a personas que con motivo de su labor conocieran la identidad de la fuente.

Con ello, la legislación del Distrito Federal se convierte en la normatividad más protectora, incluso frente a los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

1607. Es importante destacar que el secreto profesional no representa una obligación para el o la periodista, sino un derecho que le ampara en el ejercicio de su profesión. Sobre esto la Relatoría de la CIDH ha establecido: “dicho derecho no se constituye como un deber, ya que el comunicador social no está obligado a guardar el secreto de sus fuentes de información, sino por razones de profesionalismo y ética profesional”.⁴³

1608. Sobre este particular se ha establecido la diferencia del secreto profesional de las y los periodistas respecto de otras profesiones o funciones:

Si se trata de un funcionario, el deber de guardar secreto se articula a partir de una relación de sujeción especial que le vincula con la administración pública y que conlleva un límite a sus derechos de expresión y de comunicar información. [El sentido que el secreto profesional de los periodistas tiene es distinto] su reconocimiento permite a quien lo invoque a no develar las fuentes informativas empleadas para configurar una información difundida; pero de este poder de disposición del periodista no se deriva simultáneamente un deber jurídico. Porque a este nivel, si el periodista decidiese develar la identidad de sus fuentes, no le será exigida ninguna responsabilidad. Es decir, el profesional de la información disfruta de plena disponibilidad sobre el uso que pueda hacer de este derecho fundamental.⁴⁴

1609. Al respecto, la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal establece en su artículo 4.I:

Que el periodista o el colaborador periodístico al ser citado para que comparezca como testigo en procesos jurisdiccionales del orden penal, civil, administrativo o en cualquier otro seguido en forma de juicio, *puede reservarse* la revelación de sus fuentes de información; y a *petición de la autoridad ampliar la información* consignada en la nota, artículo, crónica o reportaje periodístico⁴⁵ [sin cursivas en el original].

1610. De esta disposición se desprende que es decisión del o la periodista brindar mayor información sobre su investigación o sus fuentes en caso de ser citado como testigo en procesos jurisdiccionales. En ningún caso podrá obligársele a hacerlo. Esto se refuerza en el capítulo IV de la Ley, cuyos artículos 10 y 11 respectivamente especifican:

El Ministerio Público o la autoridad judicial no podrán, en ningún caso, citar a los periodistas ni colaboradores periodísticos como testigos con el propósito de que revelen sus fuentes de información. [...]

El servidor público que contravenga lo dispuesto en esta Ley será sancionado con pena de prisión de uno a seis años y de treinta a trescientos días de multa sin menoscabo de lo que dispone la Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos.

1611. Vale la pena destacar que en un ejercicio de derecho comparado encontramos que en países donde se garantiza este derecho, también hay normativas o jurisprudencia que reconocen sus limitaciones o restricciones legítimas. En general, las únicas excepciones a la protección legal de las fuentes informativas son “los temas relacionados con la defensa nacional y aquellos en los que se ponga en peligro la integridad de la vida privada de los ciudadanos [*sic*]”.⁴⁶

1612. También se ha invocado en otros países, como restricción al derecho a la reserva de la fuente, el caso en que el o la periodista se encuentre implicado en la comisión de un delito. En palabras de Carrillo: “en este caso, ha de constar de forma objetiva el peligro inminente de una acción delictiva para que el resultado de esta colisión de bienes jurídicos suponga el declive del derecho al secreto profesional en favor de otro de rango superior. Las mismas consecuencias se producirán si el hecho delictivo ya se ha producido y el periodista no lo pone en conocimiento de la autoridad o sus agentes”.⁴⁷

1613. Para el caso del Distrito Federal no hemos encontrado normas que permitan hacer efectivas las restricciones legítimas al derecho de reserva de las fuentes del periodista, lo que deriva en una desprotección de derechos de terceras personas.

1614. De las disposiciones contenidas en los citados artículos 10 y 11 de la Ley, se deduce que el sujeto pasivo de ésta lo constituyen servidores/as públicos, pero no entidades privadas frente a las cuales debiera ser también protegido el secreto profesional de las y los periodistas. Como lo establece Carrillo:

el valor *erga omnes* del secreto en tanto que derecho fundamental susceptible de ser invocado tanto ante los poderes públicos como frente a sujetos privados [...] por lo que el derecho a mantener discreción sobre las fuentes de información se puede ejercer no sólo respecto de la autoridad pública que ejerce un poder normativo sino también desde luego, en una comparecencia ante los órganos que dependen del Poder Judicial, y, por supuesto, a un nivel de aproximación jurídico-conceptual, el secreto exime a quien lo invoca de la revelación de sus fuentes a otros profesionales del medio de comunicación y a la propia empresa editora del medio.⁴⁸

1615. En la Ley del Secreto Profesional del Periodista se especifica que lo que se protege no son sólo las fuentes, sino también “las notas de apuntes, equipo de grabación y de cómputo directorios, registros telefónicos, así como los archivos personales y profesionales que pudieran llevar a la identificación de la fuente de información del periodista o colaborador periodístico”.⁴⁹ Y se delimita la forma de protección al establecer: “El derecho al secreto alcanza las notas, documentos profesionales o soportes que pudieran manifestar la identidad de la fuente, documentos que no podrán ser asegurados y/o intervenidos ni policial ni judicialmente”.⁵⁰ La delimitación de los objetos de protección que hace esta ley es adecuada, incluso supera los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Cláusula de conciencia

1616. La cláusula de conciencia constituye un derecho que permite al periodista desarrollar su labor informativa con apego a su línea editorial y defenderla frente a un cambio de ésta por parte de la empresa informativa para la que labora.

1617. La cláusula de conciencia se ha definido como: “un derecho que permite al periodista rescindir *motu proprio* el contrato que lo une con la empresa editora de un medio de comunicación, cuando éste manifieste un cambio en la orientación informativa o en su línea ideológica. La conse-

cuencia de esta decisión es la percepción de una indemnización, como si se tratara de un despido improcedente”.⁵¹

1618. “La cláusula de conciencia protege la integridad deontológica del periodista frente a hechos producidos en el seno de la empresa de comunicación que la cuestionen. Es un derecho del periodista y una garantía de información libre y plural.”⁵² “Consecuentemente, el reconocimiento de la cláusula de conciencia al profesional de la comunicación en el ejercicio de su libertad de información, no puede entenderse exclusivamente como un derecho particular de aquél; sino, al mismo tiempo, como garantía de que a su través se preserva igualmente la satisfacción del carácter objetivo de dicha libertad, su papel como pieza básica en el sistema democrático y su finalidad como derecho a transmitir y recibir una información libre y plural.”⁵³

1619. En México no está establecido este derecho constitucionalmente, como sí sucede en otros países.⁵⁴ De hecho, hay quienes afirman que: “en México, la cláusula de conciencia de los comunicadores es desconocida tanto por la legislación, las disposiciones internas de las empresas informativas, así como por las contrataciones colectivas de trabajo”.⁵⁵ Tampoco encontramos un desarrollo de los organismos regionales e internacionales de protección de derechos humanos sobre esta prerrogativa.

1620. Es necesario que en el Distrito Federal se reconozca la cláusula de conciencia a fin de proteger la conducta ética del periodista frente a una modificación de la línea editorial del medio para el que trabaja, de esta forma se protegerá también el derecho a la información de la sociedad, al permitir que las y los periodistas cuenten con mayores garantías para el ejercicio ético de su profesión.

Otros derechos laborales de las personas que ejercen el periodismo

1621. Otros derechos laborales de las y los periodistas consisten en una debida contratación que les proteja de despidos injustificados y les reconozca las mínimas condiciones para llevar a cabo su profesión de manera adecuada.⁵⁶

1622. La falta de garantía de los derechos laborales de las y los periodistas supone una vía indirecta de restricción indebida al derecho a la libertad de expresión. Así lo reconoció la Coidh en un caso específico:

La decisión de dar “término anticipado al contrato” de prestación de servicios celebrado entre una institución pública y la víctima, constituyó un medio indirecto de restricción a la libertad de pensamiento y expresión [...] Se afecta ese derecho cuando la víctima, después de ser condenada penalmente, fue despedida del medio de comunicación en el cual trabajaba y no pudo publicar sus artículos en ningún otro diario.⁵⁷

1623. Otro elemento que hace más compleja la garantía de los derechos laborales para las y los periodistas lo constituye el aumento de trabajo mediante el esquema *free lance*,⁵⁸ es decir, sin mediar contrato las y los comunicadores trabajan indistintamente en diversos medios de comunicación.

1624. Sobre la situación de los derechos laborales, hace falta información de diagnóstico en el Distrito Federal. No obstante, uno de los casos sobresalientes es el de la demanda laboral que enfrenta el periódico *El Financiero* por despido injustificado.⁵⁹

Prohibición de la colegiación obligatoria

1625. La jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha desarrollado ampliamente las razones por las cuales la colegiación obligatoria de periodistas resulta contraria al ejercicio del derecho a la libertad de expresión. La Coidh establece que:

no es compatible con la Convención una ley de colegiación de periodistas que impida el ejercicio del periodismo a quienes no sean miembros del colegio y limite el acceso a éste a los graduados de una determinada carrera universitaria. Una ley semejante contendría restricciones a la libertad de expresión no autorizadas por el artículo 13.2 de la Convención y sería, en consecuencia, violatoria tanto del derecho de toda persona a buscar y difundir información e ideas por cualquier medio de su elección, como del derecho de la colectividad en general a recibir información sin trabas.⁶⁰

1626. En tal sentido, el principio 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala:

Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso deben ser impuestas por los Estados.⁶¹

1627. En el Distrito Federal, para el caso de la prensa escrita, no existen leyes tendientes a establecer la colegiación obligatoria de los periodistas. Sin embargo, sí se aplica en radio y televisión la legislación a nivel federal que exige a las y los locutores una licencia para transmitir.⁶²

Agresiones contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión

1628. Las agresiones cometidas en contra de periodistas —con motivo del ejercicio de su profesión— o de personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión tienen como propósito su silenciamiento. Además de constituir una violación a otros derechos humanos, dichas agresiones coartan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión individual y social, al impedir que información de interés público circule libremente.

1629. Las agresiones cometidas contra las personas que ejercen la libertad de expresión generan un efecto inhibitorio. La Relatoría de la CIDH ha establecido:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación tienen dos objetivos concretos. Por un lado, busca eliminar a aquellos periodistas que realizan investigaciones sobre atropellos, abusos, irregularidades o ilícitos de todo tipo, llevados a cabo ya sea por funcionarios públicos, organizaciones o particulares en general, a fin de que sus investigaciones ni puedan concluirse, alcancen el debate público que ameritan o

simplemente como represalia a éstas. Por otro lado, busca ser una herramienta de intimidación, mediante la cual se envía un claro mensaje para todas aquellas personas de la sociedad civil que realizan tareas de investigación sobre irregularidades en la gestión pública. Esta práctica busca que la prensa como mecanismo de control, guarde silencio o se haga cómplice de aquellas personas o instituciones que realizan actos o hechos abusivos o ilegales.⁶³

1630. Basándose en estos fundamentos, el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión expresa:

El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

1631. En el Distrito Federal se ha registrado un creciente número de agresiones cometidas contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión. De las 123 afectaciones a la libertad de expresión reportados en 2006 en el país,⁶⁴ 19 sucedieron en el Distrito Federal, lo que representa 21% del total global. Esta cifra supone, además, un aumento en relación con 2005, cuando se registraron 14 casos (15% del total nacional).⁶⁵ Debido al contexto y la falta de medidas específicas en el Distrito Federal encaminadas a evitar dichas agresiones, el Estado está incumpliendo su obligación de prevenir las violaciones al derecho de libertad de expresión.

1632. Los ataques directos a periodistas (68%) predominaron sobre hechos que pueden significar inhibición o presiones a informadores y medios (32%). Entre estos últimos, destacan las demandas a la escritora Olga Wornat y a la revista *Proceso*.⁶⁶ Sin embargo, “la información más preocupante es la que se desprende del número de asesinatos. Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar 7, del 2004 al 2006 el número de asesinatos subió a 20. De estos 20, 10 ocurrieron durante 2006, convirtiéndolo en el año con el mayor número de asesinatos de periodistas en los últimos 15 años”.⁶⁷

1633. Esta tendencia nacional puede reproducirse en el Distrito Federal, lo que obliga al GDF a desarrollar acciones que prevengan el incremento de agresiones contra periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión en la capital.

1634. En casos de violación al derecho a la vida vinculados con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, y como se trata de un bien que condiciona el ejercicio de los demás derechos, el Estado debería implementar medidas específicas tendientes a la prevención, investigación, sanción y reparación de dichas violaciones. Sobre el particular, la Coidh ha establecido:

En algún caso se ha violado el derecho a la vida –que condiciona el ejercicio de los derechos restantes– como medio de vulnerar la libertad de expresión que ejercía la persona a la que se priva de la existencia. Se trata del más grave ataque a esta libertad, que determina la supresión del bien de más alta jerarquía.⁶⁸

1635. En el periodo que va de enero de 2001 a diciembre de 2006, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió 24 quejas,⁶⁹ en las que, de la narración de los hechos, se desprende que periodistas ostentaban la calidad de agraviados. De éstas, en 23 se determinó la existencia de presuntas violaciones a derechos humanos.

1636. Las autoridades señaladas⁷⁰ por las y los periodistas en las quejas referidas son la Secretaría de Seguridad Pública (ssp), con 13 menciones; la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) con 6; las jefaturas delegacionales de Álvaro Obregón, Cuauhtémoc y Azcapotzalco, en una ocasión cada una; la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (CJSL) y la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), con 2 menciones cada una. La ssp, el Cuerpo de Granaderos y la Policía Preventiva fueron mencionados en dos ocasiones cada una; en tanto la Policía Sectorial y la Policía Auxiliar, en una; mientras que la propia ssp fue señalada en 7 oportunidades. La Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), la Secretaría de Salud (ss), la Secretaría de Gobierno y la Jefatura de Gobierno fueron mencionadas en una ocasión por las y los agraviados.

1637. En el caso de la PGJDF, la Policía Judicial tiene tres menciones, las Fiscalías Desconcentradas de Investigación en Tlalpan y en Cuauhtémoc, así como la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia CUH-6 fueron señaladas en una ocasión cada una. Respecto a la CJSL, el Juzgado Cívico CUH-3 y la Dirección Ejecutiva de Justicia Cívica fueron mencionadas en una ocasión.

1638. De acuerdo con la calificación que hicieron las Visitadurías, las presuntas violaciones de derechos humanos más recurrentes fueron: uso desproporcionado o indebido de la fuerza (ocho ocasiones); detención arbitraria y ejercicio indebido del servicio público (cinco cada una); negativa, obstaculización o injerencias arbitrarias para buscar y difundir información y ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información (tres); y obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación y falta o deficiencia en la fundamentación o motivación (dos).

1639. También se determinó que hubo negativa de protección; obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable al caso; ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y pensamiento; negativa u obstaculización para la recepción de pruebas y violación u obstaculización de las garantías judiciales, mencionadas una vez cada una de ellas.

1640. De igual forma, las 39 menciones que tuvieron los tipos de violación se calificaron, también en una ocasión: injerencias arbitrarias, ataques, obstaculización o impedimento de la libertad de conciencia y religión; privación de la libertad por agentes del Estado o por personas que actuaron con su autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguida de falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de la libertad; extorsión; intimidación; negativa, suspensión o prestación ineficiente del servicio público y dilación para la presentación ante el juez.

1641. De las 23 quejas reportadas, 11 fueron concluidas por solución a la queja durante su tramitación, 4 por no ser competencia de la CDHDF, 3 por no haber elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos y 3 por falta de interés de la o el quejoso o de la o el agraviado en la continuación del procedimiento. En tanto, por orientación a la o el quejoso, o a la o el agraviado, por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos y por acumulación del expediente, se concluyeron 3 quejas.

1642. Asimismo, reportan la emisión de dos recomendaciones por parte de la CDHDF relativas a violación a la libertad de expresión, ambas dirigidas a la Secretaría de Seguridad Pública.

Cuadro 1. Violación a la libertad de expresión

| Autoridad | Recomendaciones implicadas | Núm. de recomendaciones |
|---------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Secretaría de Seguridad Pública | 14/1997 y 14/2006 | 2 |
| Total de recomendaciones | | 2 |

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

1643. En 2007 se reportaron los siguientes casos de periodistas que sufrieron agresiones por su labor:⁷¹ hostigamiento al reportero Edgar Jiménez de *Formato 21* por manifestantes el 1° de julio; hostigamiento a la colaboradora de “Hojarasca” del periódico *La Jornada*, Gloria Muñoz; y continúa el proceso en contra de la periodista Lydia Cacho por la denuncia de redes de pederastas en el país.

1644. En relación con la defensa del derecho a la libertad de expresión, el pasado mes de junio de 2007, la CDHDF creó la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Sin embargo, habrá que precisar su ámbito de competencia e impulsar la elaboración de un registro sobre los tipos de agresiones a periodistas y medios de comunicación, lo mismo que sobre los responsables de éstas

1645. Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos de derecho internacional, los Estados tienen el deber de investigar de manera efectiva los hechos que ocasionaron las agresiones y, en particular, los asesinatos de periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, así como la debida investigación y sanción de los autores materiales e intelectuales, junto con las medidas de adecuada reparación a las víctimas. La Coidh ha sostenido que la investigación:

Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad.⁷²

1646. En el mismo sentido, y en particular sobre el asesinato de periodistas, la CIDH ha establecido que

la renuncia de un Estado a la investigación efectiva y completa del asesinato de un periodista y la falta de sanción penal de los autores materiales e intelectuales resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad. Este tipo de crímenes no sólo tiene un efecto amedrentador sobre los periodistas, sino también sobre cualquier ciudadano [*sic*], pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. El efecto solamente puede ser evitado mediante la adopción decisiva de los Estados de castigar a todos los autores de estos asesinatos. Por esta vía los Estados pueden mandar un mensaje fuerte y directo a la sociedad, en el sentido de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión.⁷³

Restricciones legítimas a la libertad de expresión

1647. Los derechos pueden ser sujetos a limitaciones, siempre y cuando exista una justificación, una norma que así lo disponga o un procedimiento adecuado para imponerla. Al respecto, la fracción

segunda del artículo 32 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos dispone: “Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.⁷⁴

1648. Para el caso del derecho a la libertad de expresión, la Coidh ha reiterado:

El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto. El artículo 13.2 de la Convención Americana prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben en modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa.⁷⁵

1649. La misma Corte también ha señalado:

Es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común. Ello no indica que el artículo 13.2 sea aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado. El artículo 13.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.⁷⁶

1650. En el caso del derecho a la libertad de expresión se establece taxativamente cuáles deben ser las restricciones legítimas en instrumentos internacionales como la CADH, el PIDCP y la CPEUM.

1651. Hay condiciones o requisitos que deben existir para garantizar que no se abuse de la legislación a fin de limitar el derecho a la libertad de expresión indebidamente. Éstos se abordan en el siguiente apartado.

Prohibición de la censura previa

1652. De acuerdo con los estándares más protectores del derecho a la libertad de expresión, las limitaciones legítimas deben establecerse mediante responsabilidades ulteriores, por lo que la censura previa debe estar prohibida.

1653. La censura previa supone el veto de la información antes de que sea difundida. Sobre esa base, la Coidh ha expresado que: “El abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”.⁷⁷

1654. Tanto el artículo 13 de la CADH como el 6º de la CPEUM prohíben expresamente la utilización de la censura previa. El principio 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, establece:

La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones

como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.⁷⁸

1655. En el caso del Distrito Federal, la censura previa no se encuentra establecida en ninguna ley.

Previa clasificación para la protección de la infancia y adolescencia

1656. La única excepción que se prevé en la CADH a la censura previa es la clasificación de espectáculos y materiales audiovisuales para proteger los derechos de la infancia y adolescencia.

Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.⁷⁹

1657. Sobre este artículo, la Coidh ha establecido:

El artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión.⁸⁰

1658. Esto se encuentra regulado federalmente en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Cinematografía. La previa clasificación es competencia de la Secretaría de Gobernación, por lo que el análisis respectivo queda fuera del presente *Diagnóstico*.⁸¹

Responsabilidades ulteriores y requisitos que deben satisfacer las restricciones en materia de libertad de expresión

1659. La jurisprudencia más protectora del derecho a la libertad de expresión ha sostenido que no se puede establecer censura previa, únicamente responsabilidades ulteriores en caso de que se excedan los límites establecidos por el derecho.

1660. Los límites o restricciones deben, además, cumplir con ciertos requisitos para garantizar que en cada caso se apliquen de manera proporcional, al garantizar que la libertad de expresión se restrinja lo menos posible. Estos límites deben estar previamente establecidos por ley para evitar la arbitrariedad de la autoridad y deben ser necesarios en una sociedad democrática. El concepto de “necesidad” atiende a que el límite al derecho debe aplicarse cuando sea la única forma de garantizar el fin protegido y que restrinja en menor medida el derecho a la libertad de expresión.

1661. Al respecto la Coidh ha establecido lo siguiente:

La “necesidad” y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido [...] para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten

más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo derecho de la libertad de expresión.⁸²

1662. Y agrega:

La responsabilidad es una consecuencia natural de la conducta indebida: nadie se encuentra por encima del orden jurídico [...] sin embargo, esa responsabilidad, que se manifiesta en exigencias y medidas posteriores al acto cuestionado, no debe entrañar reacciones que en rigor signifiquen una frontera infranqueable para la libertad de expresión.⁸³

1663. La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen, del Distrito Federal, está de acuerdo con los estándares internacionales, pues incorpora adecuadamente los límites legítimos al derecho a la libertad de expresión, prohibiendo la censura previa y, en consecuencia, adoptando la figura de responsabilidades ulteriores.

1664. La CADH establece taxativamente derechos de terceros y bienes jurídicos que se constituyen como límites a la libertad de expresión. Al respecto la Coidh ha precisado:

la restricción establecida por la ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. El artículo 13.2 de ésta permite las restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos de terceros o la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas”.⁸⁴

1665. Por su parte, la CPEUM establece los siguientes límites al derecho de libertad de expresión:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...

Artículo 7° [...] no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública...

1666. En los siguientes apartados se analizan las restricciones establecidas en la legislación del Distrito Federal.

a. Derechos de terceros

i) Vida privada

1667. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha interpretado, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley de Imprenta, que tanto el honor como la reputación forman parte de la vida privada y ésta debe ser protegida:

el derecho fundamental a la vida privada consiste en la facultad que tienen los individuos para no ser interferidos o molestados por persona o entidad alguna, en todo aquello que desean compartir únicamente con quienes ellos eligen; así, este derecho deriva de la dignidad de la persona e implica la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás. Existe una serie de derechos destinados a la protección de la vida privada, entre ellos el del honor, que es un bien objetivo que permite que alguien sea merecedor de estimación y confianza en el medio social donde

se desenvuelve y, por ello, cuando se vulnera dicho bien, también se afectan la consideración y estima que los demás le profesan, tanto en el ámbito social como en el privado. En esa tesitura, se concluye que cuando se lesiona el honor de alguien con una manifestación o expresión maliciosa, se afecta su vida privada, por lo que el artículo 1° de la Ley sobre Delitos de Imprenta, al proteger el honor y la reputación de una persona frente a la libertad de expresión de otra, no excede el límite del respeto a la vida privada establecido en el citado artículo 7°, pues tanto el honor como la reputación forman parte de ella.⁸⁵

1668. En un voto particular sobre la misma sentencia, el ministro Cossío explica que vida privada, honor y reputación no se constituyen como sinónimos ni se deriva un concepto del otro. Establece: “el derecho a la intimidad o a la privacidad otorga a las personas la posibilidad de proteger ciertas informaciones y cierto ámbito vital de la curiosidad y el conocimiento ajenos. La intromisión en la intimidad queda consumada cuando se divulgan ciertas informaciones o hechos con total independencia de si resultan desmerecedores o injuriantes para la persona a la que se refieren, e inversamente, una expresión puede vulnerar el derecho al honor de una persona con independencia de que no se refiera a un aspecto íntimo de su vida: los bienes e intereses jurídicos protegidos por cada uno de los derechos son distintos y perfectamente separables”.⁸⁶

1669. La Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal (en adelante Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal), publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006, establece en su artículo 9°:

Es vida privada aquella que no está dedicada a una actividad pública y, que por ende, es intrascendente y sin impacto en la sociedad de manera directa; y en donde, en principio, los terceros no deben tener acceso alguno, toda vez que las actividades que en ella se desarrollan no son de su incumbencia ni les afecta.⁸⁷

1670. La definición que se da en esta ley sobre vida privada es acorde con lo que ha establecido la jurisprudencia internacional y nacional, así como por la definida por el ministro Cossío.

ii) Honor

1671. El derecho al honor se encuentra regulado en la CADH, así lo ha analizado la Coidh:

El artículo 11 de la Convención establece que toda persona tiene derecho al respeto a su honra y al reconocimiento de su dignidad, por lo que este derecho implica un límite a la expresión, ataques o injerencias de los particulares y el Estado. Por ello, es legítimo que quien se sienta afectado en su honor recurra a los mecanismos judiciales que el Estado disponga para su protección.⁸⁸

1672. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, en su artículo 13, define el honor de la siguiente manera:

El honor es la valoración que las personas hacen de la personalidad ético-social de un sujeto y comprende las representaciones que la persona tiene de sí misma, que se identifica con la buena reputación y con la fama.⁸⁹

1673. La doctrina más protectora del derecho a la libertad de expresión establece la pertinencia de un sistema dual de protección al derecho al honor, incluyendo una diferencia entre personas públicas y privadas. Al respecto, la Coidh ha dicho:

Las consideraciones relativas al margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público no significan, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático. Asimismo, la protección de la reputación de particulares que se encuentran inmiscuidos en actividades de interés público también se deberá realizar de conformidad con los principios del pluralismo democrático.⁹⁰

1674. En el apartado correspondiente a sistema dual de protección se aborda más a fondo el caso de los funcionarios públicos. En este apartado adelantamos que la definición de honor contienda en la Ley en el Distrito Federal también se apega a lo que ha desarrollado la doctrina más protectora nacional e internacionalmente.

iii) Propia imagen

1675. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, establece en su artículo 26:

La captación, reproducción o publicación por fotografía, filme o cualquier otro procedimiento, de la imagen de una persona en lugares o momentos de su vida privada o fuera de ellos sin la autorización de su persona constituye una afectación al daño moral.⁹¹

1676. En el caso de la propia imagen, el Distrito Federal es pionero en el país al establecer la protección adecuándose a las legislaciones más avanzadas en la materia, como la española.

b. Orden público, salud pública, seguridad nacional

1677. Sobre la definición del concepto de orden público, la Coidh ha establecido:

como las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios.⁹²

1678. Y agrega:

El concepto de *orden público* reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia.⁹³

1679. Los casos de salud pública y seguridad nacional como límites legítimos a la libertad de expresión, se encuentran regulados federalmente.

c. Otras restricciones

1680. Otras restricciones a la libertad de expresión que se aceptan en la doctrina del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el Sistema Universal son aquellas que inciden en: “Toda

propaganda a favor de la guerra” y “toda apología al odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, “toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial”.⁹⁴

1681. En este sentido, la tipificación de la discriminación en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal establece:

Se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo en favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas: I. Provoque o incite al odio o a la violencia.

Formas de reparación del daño cuando se exceden las restricciones legítimas al derecho

Rectificación o derecho de réplica

1682. El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho de rectificación o respuesta de la siguiente manera:

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general tiene derecho a efectuar por mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades, legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística cinematográfica de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades, ni disponga de fuero especial.⁹⁵

1683. Recientemente⁹⁶ el artículo 6° de la CPEUM fue modificado para agregar el derecho de réplica, antes del 30 de abril debe ser expedida una legislación federal secundaria que reglamente este derecho.

1684. La Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal establece lo siguiente como forma de reparación del daño cuando exista afectación al patrimonio moral:

Artículo 39. La reparación del daño comprende la publicación o divulgación de la sentencia condenatoria, a costa del demandado, en el medio y formato donde fueron difundidos los hechos y/u opiniones que constituyeron la afectación al patrimonio moral.

1685. De conformidad con esta disposición, se puede interpretar el derecho de réplica como primera forma de reparación del daño cuando se produce afectación moral debido al ejercicio indebido de la libertad de expresión

1686. La misma Ley establece en su artículo 41:

En los casos en los que no se pueda resarcir el daño en términos del artículo 39 se fijará indemnización tomando en cuenta la mayor o menor divulgación que el acto ilícito hubiere tenido, las condiciones personales de la víctima y las demás circunstancias del caso, en ningún caso el monto por indemnización deberá exceder de trescientos cincuenta días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo anterior no incluye los gastos y costas que deberá sufragar y que podrán ser restituidos conforme lo que dispone en estos casos el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.⁹⁷

Sistema dual de protección: personas públicas y personas privadas

1687. La jurisprudencia más protectora del derecho a la libertad de expresión ha establecido un estándar que señala que las y los servidores públicos o personas que ejercen funciones de naturaleza pública, en comparación con los particulares, debido a que se someten de manera voluntaria al escrutinio público, tienen un margen menor de protección de sus derechos personales respecto al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

1688. Al respecto, la Coidh ha expresado lo siguiente:

Las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto a asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Este mismo criterio se aplica respecto de opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene el legítimo interés de mantenerse informada y de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado y afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes.⁹⁸

1689. Y fundamenta dicho estándar de la manera que se reproduce a continuación:

Tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de una naturaleza pública y de políticos, se debe aplicar un umbral diferente de protección, el cual no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Las personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, en ese ámbito se ven sometidos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. En este sentido, en el marco del debate público, al margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte de propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares.⁹⁹

1690. El Distrito Federal es una de las pocas entidades en México que ha expedido la normativa necesaria para el cumplimiento de este postulado. En la Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal se establece:

Los servidores públicos tendrán limitado su derecho al honor, a la vida privada y a su propia imagen como consecuencia del ejercicio de sus funciones sometidas al escrutinio público.

Real malicia

1691. La doctrina de la real malicia va ligada al sistema dual de protección (personas públicas y personas privadas), y se refiere a que quienes se sienten afectados por una información falsa o inexacta deberán demostrar que el autor de la noticia procedió con malicia. La Relatoría de la CIDH, siguiendo el caso en Estados Unidos del *New York Times vs. Sullivan* ha dicho lo siguiente:

Las garantías constitucionales requieren una norma federal que prohíba a un funcionario público ser indemnizado por razón de una manifestación inexacta difamatoria referente a su conducta como tal, a menos que pruebe que fue hecha con real malicia, es decir, con conocimiento de que era falsa o con una gran despreocupación acerca de la verdad o falsedad.¹⁰⁰

1692. Nuevamente encontramos que el Distrito Federal es de las pocas entidades federativas en las que se encuentra establecida esta doctrina. El capítulo III de la Ley de Responsabilidad Civil en el D. F. se titula Malicia efectiva y contiene las siguientes disposiciones:

Artículo 28. La malicia efectiva se configura en los casos en que el demandante sea un servidor público y se sujetará a los términos y condiciones del presente capítulo.

Artículo 29. Se prohíbe la reparación del daño a los servidores públicos que se encuentren contenidos en los supuestos del presente título, a no ser que prueben que el acto ilícito se realizó con malicia efectiva.

Artículo 30. Los servidores públicos afectados en su patrimonio moral por opiniones y/o informaciones, conforme al artículo 33 de la ley, difundidas a través de los medios de comunicación e información, deberán probar la existencia de la malicia efectiva demostrando:

- I. Que la información fue difundida a sabiendas de su falsedad.
- II. Que la información fue difundida con total despreocupación sobre si era falsa o no; y
- III. Que se hizo con el único propósito de dañar.

Persecución penal

1693. La doctrina más protectora del derecho a la libertad de expresión ha avanzado en el sentido de despenalizar las conductas derivadas del ejercicio de este derecho que produzcan algún daño. En el Sistema Interamericano se ha establecido que esto debe ser así en los supuestos en que las personas que resulten dañadas sean funcionarios públicos o personas que, por su función, realicen acciones de interés público.

La reacción penal es la consecuencia más severa que se puede utilizar frente a conductas supuestamente –o realmente– ilícitas. En el orden democrático, la medida penal –en amplio sentido: tipificación, punición, enjuiciamiento criminal, ejecución de la condena– constituye el último recurso de control de la conducta del que se vale el Estado, cuando resulta razonable utilizarlo en función de las características del hecho [...] La tipificación penal de algunas conductas puede acarrear restricciones indebidas, por excesivas, para esa libertad.¹⁰¹

1694. Así lo estableció la Coidh en el caso de Herrera Ulloa: “Esta exigencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitor sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas que interesan a la sociedad.”¹⁰²

1695. En el caso del Distrito Federal encontramos que la normativa ha rebasado incluso el estándar interamericano al despenalizar por completo los delitos de difamación y calumnia y al emitir el Decreto de Ley de Responsabilidad Civil en el Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de mayo de 2006.

1696. Adicionalmente encontramos que la citada ley limita la sanción económica que, como reparación del daño a causa de informaciones inexactas o agravantes, se puede imponer.¹⁰³ Esta disposición garantiza que no se haga una utilización abusiva de la legislación civil mediante la imposición de una sanción económica desmedida que limite excesivamente el derecho a la libertad de expresión.

Pluralidad en los medios de comunicación

1697. La pluralidad informativa forma parte esencial del derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión. Es la posibilidad de las personas para acceder a distintas fuentes de información, datos e ideas para formarse una propia opinión. De esta forma, “la pluralidad denota el carácter esencial de la libertad de expresión para la vigencia de un régimen democrático”.¹⁰⁴ La Relatoría de la CIDH agrega: “las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y la dignidad de la persona”.¹⁰⁵

1698. Una forma de garantizar la pluralidad informativa es mediante una adecuada regulación en la distribución de frecuencias y funcionamiento de los medios públicos, ya que es fundamentalmente a través de ellos como la ciudadanía accede al flujo informativo. Así lo ha reconocido el Poder Judicial mexicano en un sentido muy similar al del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas.¹⁰⁶

1699. Por lo tanto, la regulación y el funcionamiento de los medios de comunicación es, sin lugar a dudas, un tema de la agenda de derechos humanos. La difusión en radio y televisión es la fuente más importante de información y entretenimiento para la mayoría de los habitantes del planeta, ya que representa una forma barata y accesible de entretenimiento. Para los sectores sociales marginados, los periódicos implican un gasto excesivo, a la vez que algunas personas encuentran más fácil y entretenido mirar o escuchar, que leer.

1700. Como resultado de su centralidad, creciente rentabilidad y fuente de información de noticias, tanto los gobiernos como los intereses comerciales dominantes han procurado históricamente

controlar la difusión. Con frecuencia, las emisoras públicas operan como portavoces del gobierno en lugar de servir a los intereses del público. En el caso de México en general y del Distrito Federal en particular, la concentración de medios de comunicación ha propiciado la implantación de un fuerte duopolio que afecta de manera directa la posibilidad de una diversidad tanto en las ofertas de contenidos como en la función social de quienes ejercen el derecho a la libertad de expresión desde el periodismo.

1701. Article 19 publicó en 2002 una serie de principios sobre el acceso y administración del espectro radioeléctrico, los cuales recogen leyes y procesos estatales en desarrollo (reflejados *inter alia*, en leyes nacionales e instrumentos internacionales) y los principios generales de derecho reconocidos por la comunidad de naciones.¹⁰⁷ Estos principios exponen estándares para la libertad de difusión, en los que se reconoce tanto la necesidad de la difusión independiente, libre de intervención gubernamental y comercial, como la necesidad –en algunos sectores– de una acción positiva que asegure una difusión dinámica y diversa.

1702. Sobre la concentración de medios electrónicos, la Coidh ha establecido:

la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica “medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.¹⁰⁸

1703. Con base en estos principios, en los siguientes apartados se aborda la valoración en el Distrito Federal.

1. Medios electrónicos (medios comunitarios o con fines sociales y distribución de frecuencias)

1704. La regulación para la distribución de frecuencias radioeléctricas es de competencia federal y se encuentra en la Ley Federal de Radio y Televisión y en la Ley Federal de Telecomunicaciones. Repercute en el Distrito Federal al generar una concentración de medios y no permitir la pluralidad suficiente. Hacemos el análisis en el presente apartado y nos enfocamos en las acciones que debiera llevar a cabo el Distrito Federal para revertir esta situación.

1705. Dicha legislación contraviene estándares de libertad de expresión y derecho a la información al subastar las concesiones de frecuencias. Esto provoca que únicamente los grupos con mayor poder económico accedan a ellas; propicia una mayor concentración de la que ya de suyo hay en el país, al permitir que los concesionarios den servicios agregados de telecomunicaciones sin pasar por un proceso de licitación y refrenda a perpetuidad las frecuencias otorgadas por el Estado.

1706. En el caso de los permisionados, entre los que se encuentran las emisoras comunitarias, hace mucho más profunda la discrecionalidad de la autoridad para la obtención de frecuencias y cancela la posibilidad de contar con recursos económicos para su subsistencia. De este modo los condena a la desaparición, ante el inminente proceso de convergencia tecnológica que tendrá un alto costo monetario.¹⁰⁹

1707. Al resolver la acción de inconstitucionalidad, la SCJN reconoció que las leyes federales de Radio y Televisión y Telecomunicaciones vulneran el ejercicio y acceso al derecho a la libertad de expresión al no garantizar el acceso equitativo a la diversidad de medios, en especial por lo establecido en el artículo 2° de la Carta Magna en torno al acceso de las comunidades indígenas y otras equiparables, y a operar sus propios medios de comunicación.¹¹⁰

1708. Además, reconoció la inconstitucionalidad de las facultades discrecionales que generaban incertidumbre jurídica en el proceso para la obtención de un permiso. Igualmente declaró inconstitucionales el otorgamiento de concesiones mediante subasta pública y la autorización a concesionarios para presentar servicios adicionales sin pasar por ningún proceso normativo más que el simple aviso a la autoridad.

1709. No obstante, sin ninguna justificación jurídica, la ley actual no reconoce a los peticionarios la autorización para prestar servicios adicionales, y con ello propicia una mayor concentración y condiciones de desigualdad y discriminación hacia los medios de uso social. Al mismo tiempo, no prevé la reserva del espacio radioeléctrico a la operación de medios comunitarios e impide su acceso a fuentes de financiamiento naturales a su objeto y fin, lo cual pone a los medios con perfil social en una situación de vulnerabilidad y pocas condiciones reales para sobrevivir frente al próximo proceso de convergencia tecnológica.¹¹¹

1710. El Estado mexicano no ha adoptado disposiciones de derecho interno que consideren criterios democráticos a fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a las asignaciones de radio y televisión y subsistencia de las mismas.¹¹² Asimismo, conviene señalar que la SCJN declaró inconstitucionales estos artículos, pero al no tener facultades para legislar, hay un vacío mientras no surja una nueva propuesta de ley en la materia que incluya a los medios comunitarios o sin fines de lucro.

1711. La situación en que se encuentran las radios comunitarias o medios con fines sociales en el país se reproduce en el Distrito Federal. Si los medios públicos experimentan obstáculos estructurales debido a una legislación federal que les impide su crecimiento al restringirles las fuentes de financiamiento, entre otras cosas, el panorama para los medios comunitarios, en especial para las radiodifusoras, es aún más adverso.

1712. En el Distrito Federal y zona metropolitana se han negado los permisos para la operación de medios que persiguen fines sociales con el argumento de que el espacio radioeléctrico se encuentra saturado. Aunque proliferan estaciones radiodifusoras de corte comercial, la ampliación de cobertura de la estación Radioibero (90.9 FM) a todo el valle de México pone en duda el argumento de saturación que ha esgrimido la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) para negar los permisos de administración y operación de frecuencias para los grupos con fines sociales.

1713. Los medios/radios comunitarios en el Distrito Federal se han ubicado en universidades o en algunas delegaciones, sin embargo, no cuentan con reconocimiento legal y, por lo tanto, se limita el acceso a la diversidad de información a través de estos medios.

1714. Por ello resulta urgente que las autoridades locales y federales emprendan las acciones respectivas para generar normas jurídicas que reconozcan a los medios comunitarios.

2. Medios públicos

1715. Sin duda, un elemento que no podemos dejar de lado es que no hay aún un sistema de medios públicos para el Distrito Federal, es decir, que el GDF no cuente con permisos para transmitir su radio y televisión públicas, proceso que aún continúa en marcha ante las autoridades federales.

1716. El Servicio Público de Medios de Comunicación (PBS por sus siglas en inglés) desempeña un papel crucial para garantizar el derecho del público a recibir una amplia diversidad de información e ideas, mediante la complementación de la programación ofrecida por los medios comerciales. En el mejor escenario, los medios públicos aseguran la calidad informativa y la cobertura de asuntos de interés público; promueven la identidad nacional, los principios democráticos y otros valores sociales de importancia, y pugnan por un estándar de calidad educativo e informativo de los contenidos; finalmente, sirven en el proceso de empoderamiento de ciertos grupos marginados y en situación de vulnerabilidad.

1717. La solicitud formal del GDF para administrar un canal de televisión¹¹³ abrió una discusión positiva en torno a la necesidad y derecho a la comunicación de la población de la ciudad. La decisión de la Cofetel de otorgar el permiso para la operación de un canal digital y no análogo, como inicialmente había considerado la solicitud, significa una limitación en términos de accesibilidad a la señal para un sector amplio de la sociedad. Si bien el argumento sobre la saturación del espectro plantea restricciones técnicas ineludibles, es importante señalar que, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales sobre la materia, el Estado tiene la obligación como administrador de un bien escaso, considerado patrimonio de la humanidad, de realizar una planificación de frecuencias que propicie la diversidad. Dicho plan deberá asegurar que las frecuencias de difusión se compartan en forma equitativa y en el interés público entre los tres tipos de difusión (pública, comercial y comunitaria), los dos tipos de emisoras (radio y televisión) y emisoras de distinto alcance geográfico (nacional, regional y local).

1718. La posibilidad de que el Distrito Federal cuente con la oferta de medios públicos de comunicación, como el resto de las entidades federativas, es una necesidad que posibilitará mayor pluralidad informativa y no una concesión sujeta a opiniones políticas o partidistas. La instauración del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal¹¹⁴ constituye una señal positiva frente a la posibilidad de que dicho proyecto reproduzca los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

1719. Llegado el momento en que hubiera medios públicos en el Distrito Federal, deberían seguir los lineamientos desarrollados por Article 19:¹¹⁵

- Donde existan las emisoras del Estado o de gobierno, se les deberá transformar en emisoras de servicio público.
- Las emisoras públicas deberán ser supervisadas por un organismo independiente. Se deberá asegurar la independencia y autonomía institucionales de este organismo de la misma

manera que para los organismos reguladores. En particular, la independencia deberá ser asegurada y estar protegida por la ley de las siguientes maneras:

- específica y explícitamente en la ley que establezca el organismo y, de ser posible, también en la Constitución;
 - por una clara declaración legislativa sobre los objetivos, poderes y responsabilidades;
 - mediante las reglas relativas al nombramiento de miembros;
 - mediante la toma de responsabilidad formal ante el público a través de un organismo multipartidista;
 - por respeto a la independencia editorial; y
 - en disposiciones sobre la financiación.
- El organismo gobernador deberá ser responsable del nombramiento de la alta dirección de las emisoras públicas y la dirección deberá ser responsable solamente ante este organismo, el cual, por su parte, deberá ser responsable ante un organismo multipartidista elegido. El procedimiento de nombramiento de la alta dirección deberá ser abierto e imparcial, deberá requerirse a los miembros que tengan las calificaciones y la experiencia apropiadas, y que estén sujetos a las reglas de incompatibilidad para los organismos reguladores. Los miembros individuales de la dirección deberán tener el derecho de recibir justificaciones escritas por cualquier medida disciplinaria grave contra ellos, incluso despido, y tendrán derecho a solicitar una revisión judicial de tales medidas.
 - La función del organismo gobernador deberá ser claramente estipulada por la ley, deberá incluir garantías para que la emisora pública cumpla su mandato público de una manera eficiente y se asegurará la protección de la emisora contra toda intervención. El organismo gobernador independiente no deberá intervenir en la toma diaria de decisiones, particularmente en relación con el contenido de las emisiones, deberá respetar el principio de la independencia editorial y nunca deberá imponer censura previa. La dirección deberá asumir la responsabilidad de administrar la emisora diariamente, incluso en los asuntos relacionados con la programación.
 - Las emisoras públicas deberán ser adecuadamente financiadas, teniendo en cuenta su mandato, de manera que estén protegidas de intervención arbitraria en sus presupuestos.
 - El mandato de las emisoras públicas está estrechamente vinculado con su financiación pública y deberá ser claramente definido por la ley. Deberá requerirse a las emisoras públicas que promuevan la diversidad en sus emisiones, en el interés público global, proporcionando una amplia variedad de programación informativa, educativa, cultural y de entretenimiento. Su mandato deberá incluir, entre otras cosas, el suministro de un servicio que
 - suministre programación independiente y de buena calidad que contribuya a una pluralidad de opciones y a mantener al público informado;
 - incluya programación de gran alcance en lo relacionado con las noticias y la actualidad, que sea imparcial, precisa y equilibrada;
 - suministre una amplia variedad de material para emisiones, que encuentre el punto medio entre programación de interés para todos y programas especializados que sirvan las necesidades de las distintas audiencias;
 - sea universalmente accesible y sirva a todo tipo de gente y a las distintas regiones del país, teniendo en cuenta los grupos minoritarios;
 - suministre programas educativos y programas dirigidos a los niños; y
 - promueva la realización de programación local, incluso mediante cuotas mínimas para producciones locales y material realizado por productores independientes.

3. Multiculturalidad y no discriminación

1720. El Distrito Federal es receptor y expulsor importante de gran número de migrantes de todo el país, y cuenta con comunidades indígenas residentes. Sin embargo, no ha creado ni mantiene ningún medio de comunicación plurilingüístico o multicultural que atienda a este sector. Según datos de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): “Las emisoras del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas (SRCI) son las únicas, en todo el país, que transmiten en 31 lenguas indígenas, en cumplimiento del derecho de los pueblos indígenas a ser informados en su propio idioma. Durante este cuarto de siglo las radios indigenistas han sido facilitadoras de procesos educativos, del uso de las lenguas y de su fortalecimiento. Pero, sobre todo, se han convertido en un puente de comunicación entre el mundo indígena y el no indígena”. Dichas emisoras suman 20 y no hay ninguna que pertenezca al Distrito Federal.

1721. Con esto se está violando el derecho de las comunidades a expresarse en su propio idioma en el Distrito Federal. Cabe recordar lo que ha expresado la Coidh respecto a la utilización del idioma materno:

La prohibición de utilizar el idioma en el que se expresa la minoría a la que pertenece la víctima reviste especial gravedad, ya que el idioma materno representa un elemento de identidad. Así, se afectó la dignidad personal de la víctima como miembro de dicha comunidad.¹¹⁶

4. Publicidad oficial

1722. La publicidad oficial es uno de los asuntos pendientes de la agenda legislativa, pues su falta de regulación da margen a la asignación de publicidad de manera discrecional. Al respecto la CIDH ha establecido: “No existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad. Sólo cuando el Estado asigna recursos en forma discriminatoria se viola el derecho fundamental a la libertad de expresión”.¹¹⁷

1723. La obstrucción indirecta de un medio de comunicación mediante la distribución de publicidad oficial actúa como disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión. “La CADH ofrece un marco legal contra esas violaciones indirectas, al establecer que la asignación discriminatoria de publicidad estatal, con base en la información crítica de una publicación o una radio, es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención”.¹¹⁸

1724. En este apartado falta información diagnóstica que permita evaluar si la publicidad oficial que se asigna en el Distrito Federal se hace de manera equitativa, de acuerdo con los principios aquí reseñados.

20.4 Conclusiones del capítulo

1725. Es justo reconocer las iniciativas de varios actores por instrumentar acciones y medidas orientadas a defender y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión en el Distrito Federal. Entre ellas destacan la aprobación de la Ley de Responsabilidad para la Protección del Derecho a la Vida

Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal¹¹⁹ y la Ley del Secreto Profesional del Periodista.

1726. Salvo la necesidad de regular la cláusula de conciencia y otros derechos laborales de los periodistas, así como el establecimiento de criterios equitativos para la asignación de publicidad oficial, en general, la legislación que regula la libertad de expresión en el Distrito Federal se encuentra acorde a los estándares internacionales y, en algunos casos, los supera. Sin embargo, es necesario contar con información suficiente que permita analizar si dicha legislación efectivamente protege la libertad de expresión y si está siendo aplicada adecuadamente.

1727. Sobre los casos de agravio a periodistas se advierte que es indispensable que los distintos ámbitos de gobierno actúen para evitarlos y para sancionar a quienes cometen este tipo de delitos. Es necesario establecer una política de protección y prevención que impida que los homicidios y agresiones contra periodistas continúen; así como un aceleramiento en las investigaciones de los casos a fin de evitar que continúen en la impunidad.

1728. En el plano de la pluralidad informativa, hace falta que el Gobierno del Distrito Federal promueva medios de comunicación tendientes a cubrir sectores de la sociedad que no tienen acceso ni representación adecuada.

Notas

- ¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh), La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 70.
- ² Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 116.
- ³ “La dependencia de la democracia de la existencia de una amplia libertad de expresión no reside únicamente en la necesidad del respeto del derecho en sí mismo, sino también de la importancia de la libertad de expresión e información para que sean respetadas las otras libertades.” La CIDH ha dicho: “La dependencia de la democracia de la existencia de una amplia libertad de expresión no reside únicamente en la necesidad del respeto de este derecho en sí mismo, sino también en la importancia de la libertad de expresión e información para que sean respetadas las otras libertades fundamentales”. CIDH, *Informe anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B y ss. La Coidh ha expresado: “el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y expresión se encuentran íntimamente ligados entre sí”. Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 90.
- ⁴ En el mismo sentido lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la siguiente tesis jurisprudencial: “Libertad de expresión. Dimensiones de su contenido. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden”. Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno aprobó con el núm. 25/2007 la tesis jurisprudencial que antecede.
- ⁵ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 30. En el mismo sentido véase también: Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 77; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 108; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 64.
- ⁶ *Idem.*
- ⁷ *Idem.*

- ⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 80; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 111; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 149; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 64; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 32.
- ⁹ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 80; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 109; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 147; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 65; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 31.
- ¹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 79; Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 110; Coidh, Caso Ivcher Bronstein *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C, núm. 74, párr. 148; Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 66; y Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 32.
- ¹¹ Véase reforma constitucional al artículo 6° publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007.
- ¹² Véase en esta misma parte, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- ¹³ Véase también:
- Artículo 5° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: “los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] *d*) Otros derechos civiles, en particular: *viii*) El derecho a la libertad de opinión y de expresión”.
 - Artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “*J.* El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: *a*) para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o *b*) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.
 - Artículo 13 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares: “2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección”.
- ¹⁴ Según la SCJN: “Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: *a*) la manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o perturbe el orden público; *b*) el derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; *c*) no se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; *d*) ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o impresores, ni coartan la libertad de imprenta; *e*) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa”. Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006, Partidos políticos Acción Nacional y Convergencia, 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno aprobó con el núm. 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D. F., a 17 de abril de 2007.
- ¹⁵ Artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 13.1 de la CADH.
- ¹⁶ “Es conveniente recordar que la Corte Europea sostuvo que la libertad de expresión e información debe extenderse no sólo a la información e ideas favorables sino también a aquellas que ‘ofenden, resultan chocantes o perturban’”. “Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental sin las cuales no existe una sociedad democrática.” “Dentro de este marco de amplia protección y mínima restricción como pilar de una sociedad democrática, debe ser evaluada la legislación relacionada con el derecho a la libertad de expresión.” CIDH, *Informe anual 1999*, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B y ss.
- ¹⁷ Esta especificación está expresada en el artículo 13 de la CADH y en el 7° de la CPEUM.
- ¹⁸ Según el artículo 13.4 de la CADH: “Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia...”
- ¹⁹ El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la referencia a “los derechos o la reputación de los demás” incluye los derechos de comunidades o grupos étnicos, lingüísticos o religiosos. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, caso Ballantyne y otros *vs.* Canadá (1993) y caso Furisson *vs.* Francia (1996, párr. 9.6). Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, pp. 670-672.
- ²⁰ Observación general núm. 10 del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, párr. 4.

- ²¹ Daniel O'Donnell, *op. cit.*, p. 669, en referencia al caso Ballantyne y otros *vs.* Canadá (1993) del Comité de Derechos Humanos (párr. 11.3).
- ²² CADH, art. 13.3.
- ²³ *Ibid.*, art. 13.5. Véase también artículo 20 del PIDCP.
- ²⁴ Informe CIDH 2004, cap. V, párr. 14.
- ²⁵ Informe CIDH 2004, cap. V, párr. 15.
- ²⁶ Una de las formas más comunes de violación al derecho a la libertad de expresión, en su forma artística o académica, es no reconocer la autoría de la obra. Por ser esto materia federal, queda fuera del *Diagnóstico*.
- ²⁷ Es materia federal, contenida en la Ley Federal de Radio y Televisión, según la cual es competencia de la Secretaría de Gobernación. Véase el artículo 72 de la Ley Federal de Radio y Televisión, art. 1° de la Ley de la Industria Cinematográfica, y cap. V del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.
- ²⁸ En general “libertad de expresión” y “derecho a la información” se utilizan indistintamente, sin embargo la jurisprudencia europea en la materia acota la “libertad de expresión” a la dimensión individual, y el “derecho a la información” a la dimensión social. Tribunal Constitucional Español.
- ²⁹ CIDH, Informe de la situación de los derechos humanos en México, OEA/ser.L/V/II.100, Doc 7 rev. 1, septiembre 24 de 1998, párr. 649, p. 142, y Caso 11 739, Reporte núm. 5/99, Héctor Félix Miranda.
- ³⁰ Véase Asunto de la emisora de televisión Globovisión, resolución de la Coidh de 4 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11. También, Asunto Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión-RCTV), resolución del presidente de la Coidh de 27 de julio de 2004, de 8 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11, resolución de la Coidh de 12 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11; y Asuntos diarios *El Nacional* y *Así es la Noticia*, resolución de la Coidh de 6 de julio de 2004, considerandos de 9 a 11.
- ³¹ Véase Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 2.I.
- ³² *Ibid.*, art. 2.2.
- ³³ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos. Estudios en homenaje al maestro Mario de la Cueva*, México, UNAM, 2000, p. 401.
- ³⁴ CIDH Informe anual 2000, vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cap. II, aparte B.
- ³⁵ Véase <<http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2004/154.htm>>.
- ³⁶ Marc Carrillo, *La cláusula de conciencia y el secreto profesional de los periodistas*, Barcelona, Civitas y Centro de Investigación, 1993, p. 419.
- ³⁷ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 8.
- ³⁸ Coidh, Caso Palamara Iribarne *vs.* Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 71.
- ³⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16ª época, 7 de junio de 2006, núm. 65 ter.
- ⁴⁰ Véase Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 6°.
- ⁴¹ *Ibid.*, art. 3°.
- ⁴² *Ibid.*, art. 5°.
- ⁴³ Informe anual de la CIDH 2000, vol. III, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, cap. II, aparte B, 70 p., citando a Felipe Fierro Alvédez, “El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 36, La Laguna, diciembre de 2000, p. 5.
- ⁴⁴ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia...”, *op. cit.*, p. 420.
- ⁴⁵ Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 4.I.
- ⁴⁶ Marc Carrillo, “Cláusula de conciencia...”, *op. cit.*, p. 428.
- ⁴⁷ *Idem*.
- ⁴⁸ *Ibid.*, pp. 418-419.
- ⁴⁹ Ley del Secreto Profesional del Periodista, art. 4.III.
- ⁵⁰ *Ibid.*, art. 7°.
- ⁵¹ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones sobre la cláusula de conciencia”, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 407.
- ⁵² Tribunal Constitucional Español, STC 199/1999, de 8 de noviembre, FJ, 2°.
- ⁵³ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*
- ⁵⁴ Constitución española, art. 20: 1. Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. c) A la libertad de cátedra. d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
- ⁵⁵ Jorge Carpizo, “Algunas reflexiones...”, *op. cit.*, p. 481.
- ⁵⁶ Como hemos citado anteriormente, la Coidh ha señalado que: “Es fundamental que los periodistas que laboran en los medios de comunicación gocen de la protección e independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de plena libertad y se fortalezca el debate público”. *Cfr.* Asunto de la emisora de televisión Globovisión, resolución de la Coidh de 4 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11. También véase Asunto Luisiana Ríos y otros (Radio Caracas Televisión-RCTV), resolución del presidente de la Coidh de 27 de julio de 2004, de 8 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11, y resolución de la Coidh de 12 de septiembre de 2004, considerandos 9 a 11; y Asuntos diarios *El Nacional* y *Así es la Noticia*, resolución de la Coidh de 6 de julio de 2004, considerandos de 9 a 11.
- ⁵⁷ Coidh, Caso Palamara Iribarne *vs.* Chile, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 135, párr. 94, y Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm.

- 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 107.
- ⁵⁸ Véase *Informe 2008: "Freelancers en México, carencias y aspiraciones"*, en <<http://www.rorypecktrust.org/>>.
- ⁵⁹ El periódico *El Financiero* enfrenta desde marzo de 2007 una demanda laboral por el despido injustificado, el 28 de febrero, de una docena de trabajadores del área editorial, cuando los directivos de la empresa decidieron hacer una supuesta sustitución patronal y ceder la impresión del rotativo a una prestadora de servicios. Al momento del despido, la empresa no liquidó a ninguno de los trabajadores, además de adeudar el sueldo correspondiente a la segunda quincena del mes de febrero, así como el aguinaldo. Los trabajadores del diario interpusieron la demanda correspondiente ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) el 9 de marzo de 2007 con el número de expediente 265/2007, radicada en la junta especial núm. cinco. El 13 de marzo de 2007 las bancadas de todos los partidos en el Congreso aprobaron de forma unánime un punto de acuerdo en que el Poder Legislativo llama a todas las autoridades laborales a intervenir en el asunto de los trabajadores despedidos por *El Financiero*. El presidente de la junta especial núm. 5 de la JLCA giró una orden de embargo precautorio al rotativo por 3 400 000 pesos, monto calculado para el pago a los trabajadores despedidos. Se integró al expediente 265/2007, un acta en la que se constata que el cabezal y los bienes del diario podrán tomarse para pagar a los trabajadores despedidos en caso de que ganen el proceso legal interpuesto (información proporcionada por Cencos).
- ⁶⁰ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 81.
- ⁶¹ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 108° periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 6.
- ⁶² Ley Federal Radio y Televisión, art. 84: en las transmisiones de las difusoras solamente podrán laborar los locutores que cuenten con certificado de aptitud; Art. 85: sólo los locutores mexicanos podrán trabajar en las estaciones de radio y televisión. En casos especiales la Secretaría de Gobernación podrá autorizar a extranjeros para que actúen transitoriamente.
- ⁶³ *Informe anual de la CIDH 2000*, vol. III, *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, cap. II, aparte B.
- ⁶⁴ Por los casos de *afectaciones* a la libertad de expresión registrados durante el sexenio 2000-2006, se sabe que las entidades con mayores *afectaciones* en el ejercicio periodístico en México fueron el Distrito Federal (21%), Tamaulipas (11%), Oaxaca (10%), Veracruz (9%), Chiapas (9%), Sonora (7%) y Sinaloa (5%). Con menos casos le siguen estados como Querétaro (3%), Chihuahua (3%), Hidalgo (3%), Guanajuato (3%) y Guerrero. *Recuento de daños 2006*, Fundación Manuel Buendía, Reporteros sin Fronteras, Cencos, Sindicato de Redactores de prensa, Article XIX.
- ⁶⁵ *Recuento de daños 2006*, *op. cit.*
- ⁶⁶ *Idem.*
- ⁶⁷ Article XIX/Cencos, *Señalamientos sobre el incumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de libertad de expresión*, julio de 2007.
- ⁶⁸ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, México, 2007, CIDH/CDHDF, 2007, p. 41.
- ⁶⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ⁷⁰ Cabe señalar que el número de autoridades no corresponde con el total de quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos, en virtud de que en una queja puede señalarse a más de una autoridad probable responsable.
- ⁷¹ IPFEX Alerts en México 2007, así como base de datos de la Relatoría de Libertad de Expresión de la CDHDF.
- ⁷² Coidh, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 177.
- ⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe núm. 50/90, caso núm. 11.739 (México), OAS/Ser/L/V/II. Doc. 57, 13 de abril de 1999.
- ⁷⁴ CADH, art. 32.2.
- ⁷⁵ Coidh, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 120; Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 39.
- ⁷⁶ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 65.
- ⁷⁷ *Ibid.*, párr. 39 y 45.
- ⁷⁸ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108 periodo de sesiones en octubre del año 2000, principio 5.
- ⁷⁹ CADH, art. 13.4.
- ⁸⁰ Coidh, Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros) *vs.* Chile; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C, núm. 73, párr. 70.
- ⁸¹ Véase Ley Federal de Radio y Televisión, art. 72; Ley de la Industria Cinematográfica, art. 1°; y cap. V del Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- ⁸² Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 96.
- ⁸³ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión . . . , op. cit.*, p. 37.
- ⁸⁴ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 65.
- ⁸⁵ Amparo directo en revisión 402/2007, 23 de mayo de 2007. Mayoría de tres votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.
- ⁸⁶ Voto particular formulado en la revisión 1580/2003, fallado por la Primera Sala de la Suprema Corte el 4 de octubre de 2006.
- ⁸⁷ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 9°.
- ⁸⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 100 y 101.
- ⁸⁹ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 13.
- ⁹⁰ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 100 y 101.
- ⁹¹ Ley de Responsabilidad Civil Para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 26.
- ⁹² CIDH, *Informe anual 1998*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, vol. III, *Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, cap. IV, aparte B.
- ⁹³ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, párr. 69 y 70.
- ⁹⁴ PIDCP, “Toda apología al odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia”, art. 22.2.
- ⁹⁵ CADH, art. 14.
- ⁹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007.
- ⁹⁷ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 41.
- ⁹⁸ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 98.
- ⁹⁹ Coidh, Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C, núm. 111, párr. 86, y Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 103.
- ¹⁰⁰ *The New York Times vs. Sullivan*, Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, 1964.
- ¹⁰¹ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión . . . , op. cit.*, p. 39.
- ¹⁰² Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C, núm. 107, párr. 133.
- ¹⁰³ Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal, art. 41.
- ¹⁰⁴ *Informe Relatoría CIDH 2004*, parr. 14.
- ¹⁰⁵ *Idem*.
- ¹⁰⁶ *Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XI, junio de 2000, tesis P.LXXVII/2000, p. 29. Amparo en revisión 3137/98, citado en el voto del ministro Góngora Pimentel, p. 4.
- ¹⁰⁷ Article 19, Acceso a las ondas: principios sobre la normativa de libertad de expresión y regulación de la difusión de radio y televisión, Serie de Estándares Internacionales, Londres, abril de 2002.
- ¹⁰⁸ Coidh, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29, CADH), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, núm. 5, parr. 56.
- ¹⁰⁹ Situación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en México, *Informe: Balance de un sexenio, 2000-2006*, que presentan organizaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México, versión amplia, abril de 2007, *Amicii Curiae*, presentado por Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc-México) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., el día 27 de mayo de 2007 ante la SCJN.
- ¹¹⁰ SCJN, Acción de inconstitucionalidad, 26/2006.
- ¹¹¹ El proceso de convergencia tecnológica es un cambio internacional de tecnologías que, a través de la digitalización de las frecuencias de radio y televisión, hará que la radio, televisión, Internet y telefonía converjan en una misma señal. El proceso permitirá también ampliar el número de frecuencias de radio y televisión y, dependiendo del estándar que cada país adopte, liberará o no frecuencias para redistribuirlas. Forma parte de la agenda de las organizaciones interesadas en el derecho a la comunicación en el ámbito mundial y que participan en la Cumbre Mundial de la Información, lograr que dicho proceso de convergencia tecnológica abone a favor de una democratización de los medios de comunicación y no a una mayor concentración de los mismos. Véase Situación al derecho a la libertad de pensamiento . . . , *op. cit.*
- ¹¹² A pesar del acceso de algunos grupos ciudadanos a la operación y administración de frecuencias de radio, en México persiste la concentración de medios en pocas manos destinados fundamentalmente a fines comerciales. Históricamente los medios electrónicos

han estado y continúan en manos del empresariado o de instituciones gubernamentales: 96% del total de los canales de televisión comerciales están en manos de dos familias. De las radios, 86% está en manos de 13 grupos empresariales, y los permisos están concentrados en universidades, instituciones culturales, gobiernos estatales, es decir, en manos del Estado. Véase Situación al derecho a la libertad de pensamiento..., *op. cit.*

¹¹³ 9 de enero de 2007. *Cronología*. El 9 de enero del presente año, el GDF a través de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, Leticia Bonifaz Alonzo, presentó a la Cofetel la solicitud para iniciar el proceso administrativo para el otorgamiento de un canal de televisión. Posteriormente, el 23 de enero presentó los requisitos para obtener un permiso para instalar y operar un canal de televisión, en el que manifestaba un costo de 35 millones de pesos para su funcionamiento y proponía el canal 46, mismo que fue rechazado por las autoridades al estar concesionado previamente a Cablevisión. El Consejo de Radio y Televisión se conformó el 6 de marzo, integrado por Virgilio Caballero, Jaime Arceo, Armando Subirats, Juan Alberto Ramos y Miguel Cruz, quienes el 21 de marzo solicitaron a la Comisión de Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados un estudio técnico de los canales 36, 38 y 42, que se plantean como no factibles por la Cofetel el 25 de abril. La Unidad de Sistemas de Radio y Televisión sostiene que el canal 36 se vería afectado por el canal 36 digital de Altzomoni, Estado de México; igualmente por no cumplir con los requerimientos técnicos de separación en distancia para evitar interferencias con los canales 22, 28, 34 y 40. Respecto al canal 38, se detalla que no es factible por no cumplir con los requerimientos de separación de distancia con los canales 34, 40, 46 y 52, asimismo, el canal 38 es un canal digital planificado. Respecto al canal 42 se menciona que, al igual que el 36, no cumple con los requisitos de separación en distancia con el canal 42 digital, en Altzomoni, Estado de México. En su estudio técnico la Cofetel solicitó al gobierno capitalino la propuesta de otro canal, misma que se realizó el 11 de abril, en la que se solicitó la consideración de los canales 33 y 45, que de igual manera fueron rechazados por la Unidad de Sistemas de Radio y Televisión que propone, como opción adicional, el canal 21. El 30 de mayo el gobierno capitalino presentó la solicitud para la instalación y operación del canal 21 digital de la banda de UHF (512-518 mhz), y establece como ubicación del lugar de radiación el Cerro del Chiquihuite, Distrito Federal, con la denominación XHGDF-TV con potencia de 133-57 kw. La solicitud fue enviada por la Cofetel a la Dirección de Radio Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, así como a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para su dictaminación y evaluación. Sobre libertad de expresión y acceso a medios de comunicación: canal de TV del Distrito Federal, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), 22 de junio de 2007.

¹¹⁴ El 2 de febrero de 2007.

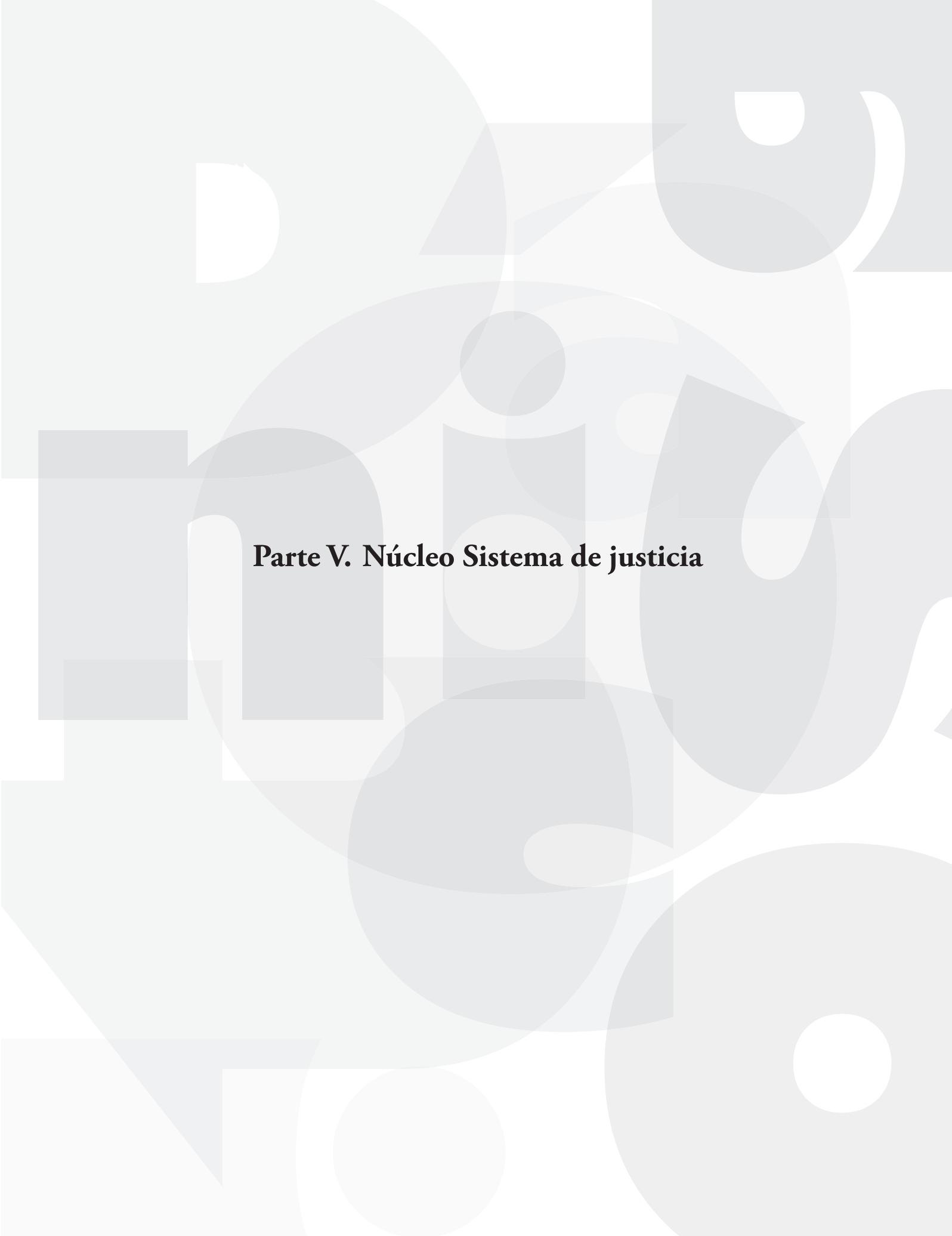
¹¹⁵ Article 19, Acceso a las ondas: principios sobre la normativa de libertad de expresión y regulación de la difusión de radio y televisión, Serie de Estándares Internacionales, Londres, abril de 2002.

¹¹⁶ Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, principio 2.

¹¹⁷ Véase *Informe relatoría 2003*, parr. 12.

¹¹⁸ *Ibid.*, parr. 13.

¹¹⁹ A fines de abril de 2006, la ALDF avaló por unanimidad la Ley del Secreto Profesional del Periodista, con lo que cualquier periodista que se cite en instancias penales, civiles o administrativas tendrá derecho a reservarse sus fuentes. Tampoco se le podrá requerir ningún instrumento de trabajo que lleve a la posible identificación de su fuente informativa. Asimismo, los legisladores capitalinos también despenalizaron los delitos de difamación y calumnia en el Distrito Federal, por lo que ahora serán de materia civil. Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal.



Parte V. Núcleo Sistema de justicia

Gustavo García Flores.



Jazbel Jacobo.



CDHDF.

Capítulo 21. Sistema de justicia: marco general

El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas... Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción...

Corte Interamericana de Derechos Humanos¹

1729. Como ya establecimos en la metodología, este *Diagnóstico* gira alrededor de tres núcleos problematizadores: 1) Seguridad humana, 2) Democracia y derechos humanos, y 3) Sistema de justicia. Se les consideró *núcleos* toda vez que en ellos confluyen diferentes temas y derechos; y *problematizadores* porque constituyen la base teórica y conceptual necesaria para hacer el ejercicio requerido en este *Diagnóstico*: confrontar las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado, con su cumplimiento.

1730. Dentro del sistema de justicia se engloban los temas de prevención del delito y seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como del sistema penitenciario. Dentro de dichos temas se encuentra el derecho a la libertad, seguridad e integridad personales, el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad.

1731. A continuación se establecen las bases teóricas necesarias, para después, en capítulos específicos por derechos, hacer un ejercicio de confrontación de dicho marco teórico de obligaciones del Estado, con su cumplimiento en el Distrito Federal. Esto con el fin de identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal el goce efectivo y ejercicio de los derechos vinculados al sistema de justicia.

21.1 Sistema de justicia y derechos humanos

1732. Un Estado democrático de derecho no solamente supone un sistema de justicia, sino que en éste efectivamente se respeten, cumplan y garanticen los derechos de las personas con los estándares más altos de protección. El Estado tiene la obligación de hacer efectivos los derechos y de generar las condiciones necesarias para que las personas los ejerzan. Una de las condiciones para lograrlo tiene que ver con un sistema de justicia adecuado para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos.²

1733. El sistema de justicia remite al conjunto de normas y órganos destinados a prevenir o resolver controversias penales, civiles, administrativas, laborales, etc., en las que están implicados particulares y órganos del Estado.

1734. Justamente, el campo de la “justicia” es uno de los más importantes, en el que se define la vigencia de los derechos humanos; donde se prueba si las libertades y garantías reconocidas a las personas tienen o no aplicación real en las comunidades humanas.³

1735. El Estado debe organizar el aparato y estructura gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴ Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos.⁵

1736. La relevancia del derecho de acceso a la justicia y debido proceso radica precisamente en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos.

1737. El Estado debe remover aquellos obstáculos, jurídicos o de facto, que impidan que las personas disfruten y ejerzan efectivamente sus derechos; en consecuencia, la tolerancia o inactividad del Estado frente a circunstancias o condiciones que dificulten a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, implica una violación a sus derechos humanos.⁶

1738. El sistema de justicia desempeña un papel fundamental en la lucha contra la impunidad y, en consecuencia, en la garantía de que no se repitan las violaciones a derechos humanos y en la protección de las víctimas y sus familiares. En reiteradas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) ha señalado que la impunidad implica “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”.⁷ La impunidad no sólo es un factor detonante de la delincuencia, sino que genera que las personas desconfíen de las instituciones y autoridades públicas.⁸

1739. Uno de los principales problemas en México y el Distrito Federal tiene que ver con el sistema de justicia. Para demostrarlo, basta analizar las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acerca de los casos que ha conocido en contra del Estado mexicano, ya que de 17, en los que llegó a conocer el fondo del asunto,⁹ en 13 consideró que hubo responsabilidad internacional por la violación a las garantías judiciales (artículo 25 de la Convención).¹⁰

1740. En este mismo sentido, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* da cuenta de las necesidades del sistema de justicia y hace la siguiente recomendación al Estado mexicano:

1741. “Promover una profunda transformación en el sistema de justicia que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el Poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares”.¹¹

1742. Los problemas en el sistema de justicia generan desconfianza en el mismo por parte de la población. Prueba de ello es la cifra negra de delitos que se estima en 90.5%;¹² además, según los estudios del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), la delincuencia real es 10 veces mayor que la registrada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).¹³

1743. Otro indicador de esta falta de confianza son los datos reportados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), según los cuales 40% de los ciudadanos/as piensa que es mejor “arreglarse” que cumplir con las leyes; 43% cree que para ascender en la vida pública hay que ser corrupto/a, y 40% está de acuerdo con la idea de que en México más vale tener dinero que razón.¹⁴

1744. Esto, a su vez, se refleja en los bajos índices de denuncia de los delitos cometidos por servidores públicos ante el Ministerio Público y registrados por el TSJDF. En su más reciente informe anual de actividades, el número de delitos cometidos por representantes gubernamentales registrados por el TSJDF, como los de abuso de autoridad, cohecho, peculado o tortura, son mínimos en contraste con otros delitos. Por ejemplo, el TSJDF reporta que del periodo entre diciembre de 2005 y noviembre de 2006, de los delitos ingresados a juzgados penales de 1ª instancia (con detenido o sin detenido), solamente tiene uno registrado por abuso de autoridad, 58 por cohecho, dos por peculado, y dos por tortura. En contraste, en el mismo periodo el informe reporta 384 denuncias por el delito de falsedad ante autoridad.¹⁵

1745. El objeto de este documento es brindar los elementos conceptuales necesarios para el análisis de diagnóstico de los derechos implicados en el sistema de justicia, así como perfilar las cuestiones que deben plantearse sobre el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal.

21.2 Prevención del delito y seguridad pública: derecho a la integridad, libertad y seguridad personales

1746. Las políticas de prevención del delito y seguridad pública son temas constantes en el Distrito Federal y han llevado a debates falaces, incluso con el consenso de algunos sectores de la sociedad, sobre la necesidad de endurecer las políticas preventivas, así como las sanciones administrativas y penales, partiendo de que en dichas medidas está la fórmula para combatir la delincuencia. Estos debates son alimentados por la percepción generalizada de inseguridad y por el miedo que muchas personas viven en el Distrito Federal, lo que las coloca en una situación en la que se está dispuesto a ceder libertades a cambio de seguridad.

1747. Las políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad pública son también un medio para hacer efectivos los derechos de las personas. En este sentido y desde una perspectiva democrática, de respeto a los derechos humanos, se hace referencia a la seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública, pues se considera que el concepto de seguridad pública está vinculado a una visión del Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía. Además, esta última no se limita solamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de todas las personas.¹⁶

1748. Por lo anterior y debido a que el reto actual de los gobiernos democráticos es controlar el crimen y la violencia desde un enfoque de protección, respeto y plena vigencia de los derechos humanos, en el Distrito Federal es necesario que se plantee el cambio de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana. A partir de esto, se debe atender al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para encontrar y poner en práctica métodos y estrategias eficaces para reducir y prevenir la violencia.

1749. Así pues, en este *Diagnóstico* se parte del rechazo al falso dilema entre protección de la seguridad y vigencia de los derechos humanos. Esto de acuerdo también con el criterio jurisprudencial de la SCJN:

el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados [...] los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías [...] Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones [...] Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas.¹⁷

1750. En este sentido, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece:

Artículo 16. El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.¹⁸

1751. La restricción o limitación de los derechos de las personas probables responsables de delitos; el endurecimiento de las leyes, de las penas o las políticas públicas en materia de procuración de justicia no pueden considerarse como la solución a la inseguridad.

1752. El Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI) considera que una política criminológica debe atender cuatro postulados fundamentales:

- 1) Respetar de manera irrestricta los derechos humanos y las garantías constitucionales.
- 2) Procurar causar el menor daño a la sociedad en la lucha contra el crimen, sujetando las acciones a una evaluación permanente, objetiva y transparente.
- 3) Dar continuidad a las acciones para garantizar su eficacia.
- 4) Incorporar en las disposiciones jurídicas relativas las líneas generales de la política a seguir.¹⁹

1753. El artículo 2° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que la seguridad pública es un servicio que debe darse en el marco del respeto a las garantías individuales, que corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- a) Mantener el orden público.

- b) Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- d) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- e) Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.²⁰

1754. Las funciones de seguridad pública en el Distrito Federal le corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública, que se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal (GDF)²¹ y de la PGJDF.²² En el nombramiento de los/as titulares de dichos órganos participa el Poder Ejecutivo Federal: para el caso del secretario/a de Seguridad Pública,²³ designa y remueve a propuesta del jefe de GDF; para el procurador,²⁴ aprueba el nombramiento y remoción hechos por el jefe de Gobierno.

1755. El mando de la fuerza pública corresponde al presidente, quien lo cede al jefe del GDF.²⁵ En consecuencia, el jefe de Gobierno deberá informar permanentemente al presidente de la República respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad y éste podrá instruir al jefe de Gobierno sobre el ejercicio de disposición de la fuerza pública y las funciones de seguridad pública.²⁶

1756. La policía tiene un papel fundamental en el ámbito de la seguridad pública y la prevención del delito. El Distrito Federal cuenta con en tres corporaciones:

- a) La policía preventiva, dividida en policía sectorial, policía metropolitana, fuerzas especiales, asuntos internos y seguridad vial, estos a su vez divididos en otras corporaciones.
- b) La policía auxiliar.
- c) La policía bancaria e industrial.²⁷

1757. Las condiciones de seguridad en el Distrito Federal determinan el goce de todos los derechos. En la parte relativa a seguridad humana se hace la revisión de algunos derechos económicos y sociales; para la parte de sistema de justicia hemos enfocado el análisis de la seguridad ciudadana en tres derechos: integridad, libertad y seguridad personal, con base en que las políticas de seguridad y prevención del delito tienen un efecto directo en estos derechos.

1758. Los derechos a la integridad, libertad y seguridad personal²⁸ reconocen la necesidad de preservar la integridad física, psíquica y moral de las personas, así como su derecho a disfrutar de la libertad y a no ser privadas de ella, excepto por las medidas y condiciones establecidas previamente por las leyes. Por lo tanto, protegen a la persona de todo acto de privación arbitraria o ilegal de la libertad, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

1759. El Comité de Derechos Humanos señala que la protección de la libertad personal es “aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etcétera”.²⁹

1760. Uno de los parámetros que permiten identificar si el Estado está cumpliendo sus obligaciones en materia de libertad personal, es el uso excepcional de la prisión preventiva y la brevedad de la misma.³⁰ Al respecto, hay que tomar en cuenta que la aplicación indiscriminada y excesiva de la pena privativa de libertad no ha solucionado el problema de la inseguridad y, en cambio, sí ha ocasionado el aumento desmedido de los índices de hacinamiento y conflictos en los centros de reclusión, como en el caso del Distrito Federal.

1761. La vinculación entre el derecho a la libertad y seguridad personal con la integridad la ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La vulnerabilidad del detenido se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria. Entonces la persona se encuentra en completa indefensión, de la que surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y al trato digno”.³¹

1762. El derecho a la integridad personal protege contra actos que causan a la víctima dolor físico y sufrimiento moral. A juicio del Comité de Derechos Humanos, abarca la prohibición del castigo corporal, incluso los castigos físicos excesivos impuestos por la comisión de un delito, como medida pedagógica o disciplinaria (p. ej. a alumnos/as de los establecimientos de enseñanza y a pacientes de instituciones médicas) y los experimentos médicos o científicos que se llevan a cabo sin el libre consentimiento de la persona interesada. El confinamiento solitario prolongado de la persona detenida o presa equivale a actos prohibidos por el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).³²

1763. Para disuadir toda violación a la integridad personal, el Comité considera que “es importante que la ley prohíba la utilización o la admisibilidad en los procesos judiciales de las declaraciones o confesiones obtenidas mediante tortura u otros tratos prohibidos”.³³ Además, el Estado “no debe exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución”.³⁴

1764. Las obligaciones del Estado frente al derecho a la integridad personal no pueden suspenderse en ninguna circunstancia, nada justifica la violación de este derecho:³⁵ ni órdenes de un superior jerárquico o de una autoridad pública,³⁶ ni cuestiones de seguridad pública o seguridad nacional, etcétera.

1765. En este sentido, diversos organismos de derechos humanos³⁷ han señalado que las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar actos que impliquen violación al derecho a la integridad, libertad y seguridad personal; garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y vigilar que no se realicen tales actos en el futuro (brindar garantías de no repetición). Además, las amnistías privan a las víctimas del derecho a una reparación integral y efectiva.

21.3 Procuración y administración de justicia: acceso a la justicia y debido proceso

1766. La procuración de justicia³⁸ remite a la función administrativa relativa a la persecución de delitos, lo cual, según el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), implica “solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”.

1767. En el Distrito Federal esta función es ejercida por el Ministerio Público, institución que, según el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo 2° de la Ley Orgánica de la PGJDF, está a cargo del procurador/a general de Justicia del Distrito Federal, que será nombrado y removido por el jefe del GDF con la aprobación del presidente de la República.³⁹

1768. Por su parte, la administración de justicia se refiere a la resolución de controversias a través de un proceso que puede estar a cargo de órganos judiciales o administrativos, dependiendo del caso. Esta función tiene el fin de evitar que sean los particulares quienes hagan justicia por sí mismos convirtiéndose en “jueces y parte”.⁴⁰

1769. Según el artículo 17 constitucional, la administración de justicia corresponde a los tribunales, los cuales “estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes”, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

1770. El TSJDF institucionaliza el Poder Judicial local, se integra por jueces/as y magistrados/as que conocen de litigios en materia civil, mercantil, penal, familiar, concursal, inmatriculación judicial y arrendamiento. Además del TSJDF, hay órganos autónomos de administración de justicia. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conoce de los conflictos entre personas y la Administración Pública local; la resolución de controversias laborales corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) y los litigios relacionados con derechos políticos, al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

1771. El acceso a la justicia⁴¹ implica la posibilidad de que, frente a cualquier acto que viole derechos, toda persona, sin discriminación alguna, cuente con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces/as o tribunales competentes, así como la garantía de que dichas autoridades conocerán y decidirán sobre el mismo. El acceso a la justicia también incluye el derecho a que la resolución, así como cualquier decisión que recaiga sobre el recurso, sea efectivamente cumplida.

1772. En el Distrito Federal es necesario preguntarnos si en las condiciones actuales, en que las desigualdades sociales se hacen muy evidentes, se garantiza que todas las personas tengan los medios para ejercer sus derechos ante los tribunales, y si el Estado cuenta con lo necesario para resolver los juicios de manera justa imparcial y oportuna.

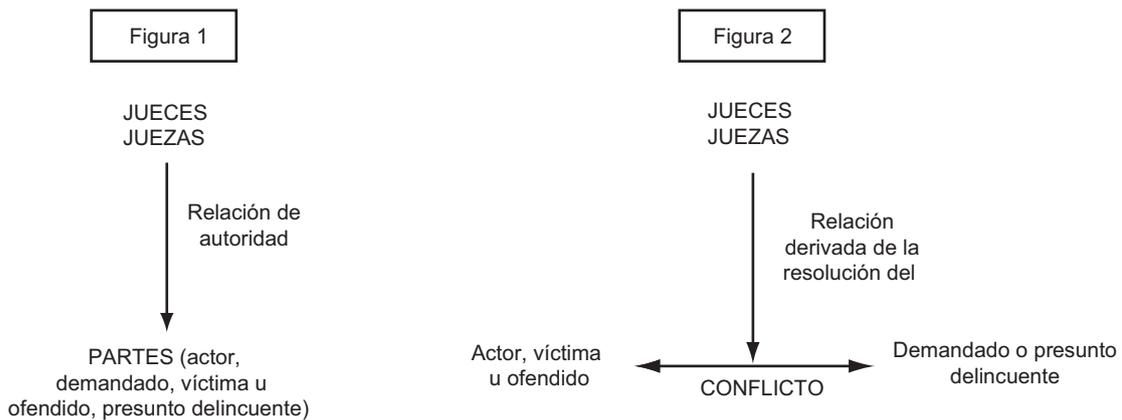
1773. La mejor opción para que haya seguridad y convivencia social son los procesos justos en los que se respeten los derechos, reconocidos tanto en el ámbito nacional como en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto para la investigación de delitos como para el procesamiento de probables responsables, el castigo de los/as responsables y la reparación del daño a las víctimas de delitos o de violación a los derechos humanos.

1774. Para materializar el acceso a la justicia, es necesario que se sigan las reglas derivadas del debido proceso, el cual remite a los derechos que tiene toda persona sometida a un proceso de cualquier naturaleza jurídica, a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.⁴² El derecho al debido proceso implica premisas y garantías mínimas⁴³ que deben ser aplicadas en procesos de cualquier naturaleza.⁴⁴

1775. La relevancia del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso radica en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos. Por ello es indispensable que las autoridades encargadas de hacerlos efectivos actúen bajo los requerimientos de tales derechos.

Jueces y juezas y aplicación de los derechos humanos

1776. El papel que desempeñan jueces y juezas en materia de derechos humanos se da en dos ámbitos distintos. En primer lugar, como autoridad estatal (figura 1) y, en segundo lugar, como resolutores de conflictos entre particulares (figura 2).



1777. Cuando analizamos a jueces y juezas como autoridad, debemos revisar el cumplimiento de las normas que rigen el proceso. Al analizarlos como resolutores, se estudia el uso del derecho sustantivo, que se refiere a las normas que conceden derechos e imponen obligaciones, para tratar de analizar si los titulares de los organismos jurisdiccionales encargados de impartir justicia tienen una visión garantista⁴⁵ de su función.⁴⁶

1778. Esta dicotomía tiene consecuencias relevantes. Como autoridad, los jueces/as identifican importantes derechos humanos que deben ser respetados y que se encuentran relacionados con las normas procesales mexicanas del acceso a la justicia y el debido proceso. Si éstas no cumplen con las reglas básicas reconocidas en los tratados internacionales de derechos humanos, serán violatorias de éstos.

1779. En cambio, como resolutores, jueces y juezas conocen del fondo de los conflictos presentados por particulares y los resuelven mediante sentencias en tres instancias. En los dos casos se trata de la aplicación del derecho de los derechos humanos, ya como autoridad que respeta todas las garantías procesales que el Estado debe otorgar a la persona, ya como árbitro que aplica el derecho de los derechos humanos para consolidar, mediante el fondo de las sentencias en disputas entre particulares, derechos sustanciales, como la vivienda, la salud, la alimentación, el agua, la educación, etc.

1780. No obstante, jueces y juezas suelen considerar que los derechos humanos sólo reglamentan una relación entre el Estado y los ciudadanos, mas no entre particulares, por lo que, al resolver conflictos entre particulares, no son sujetos activos de aplicación del derecho de los derechos humanos.

1781. El problema no es menor. Si bien existe una fuerte controversia entre la posibilidad de relación de derechos humanos entre particulares, la afirmación de que los derechos humanos no reglamentan estas relaciones da la razón automáticamente a jueces y juezas, quienes sólo tendrían obligaciones frente a los ciudadanos/as como autoridad, mas no como árbitro.⁴⁷

1782. Este hecho no es extraño en la cultura de la legalidad de jueces y juezas, incluso de los/as litigantes del Distrito Federal. Tan pronto como el amparo –principal juicio y recurso de defensa de la Constitución– sólo es aplicable ante los actos de autoridad, hay una generalizada aceptación de que los derechos humanos sólo reglamentan este tipo de relación y no una entre particulares.

1783. Esto se complica aún más cuando observamos que jueces y juezas en primera instancia, y los magistrados/as en segunda instancia, son juzgadores de legalidad de los actos entre particulares mientras que sólo jueces y juezas federales de distrito, los magistrados/as federales de circuito y la SCJN son jueces y juezas constitucionales, lo que conlleva una menor discrecionalidad en las resoluciones de los jueces y juezas del fuero común.

1784. Incluso el hecho de traspasar los extremos de una norma conlleva la probabilidad de revocación por el tribunal de alzada. Más problemático aún es decidir si se debiera incrementar la capacidad de discrecionalidad de jueces y juezas y magistrados/as del fuero común –dejando de ser órganos de legalidad–⁴⁸ a fin de observar una relación del derecho de los derechos humanos entre particulares, tomar en cuenta el núcleo o núcleos de derechos humanos contrapuesto y decidirse por alguno de ellos.

1785. No obstante, en este estudio partimos de la posible aplicación del derecho de los derechos humanos entre particulares: los derechos humanos pueden ser violados por los particulares.⁴⁹ De ahí que las normas que rigen las relaciones entre éstos deben estar construidas para proteger esos derechos. El Estado, al mismo tiempo, debe actuar para diseñar las instituciones que garanticen el uso adecuado de los preceptos.⁵⁰

Crterios y principios de interpretación

1786. En materia de derechos humanos rigen diferentes principios que deben permear el quehacer de los órganos encargados de procurar e impartir justicia. Para ambos rige el principio de legalidad, el cual implica que las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que expresamente les está permitido; por lo tanto, cualquier actuación debe derivar de la ley y estar fundada y motivada.

1787. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en una tesis jurisprudencial, ha establecido lo que debe entenderse por fundar y motivar:

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales,

razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.⁵¹

1788. En cuanto a la procuración de justicia, las autoridades del Distrito Federal deben regir su actuación por el principio de proporcionalidad, que remite a la adecuación de la respuesta al hecho, así como a la congruencia del medio elegido con la finalidad; y al principio de suficiencia que alude a la elección, entre los diversos medios disponibles, del que sea menos lesivo para las personas y dé una óptima solución al caso planteado.

1789. En cuanto a la administración de justicia, los que adquieren particular relevancia por englobar el resto son el principio *pro persona* y el de progresividad y no regresión. La aplicación de estos principios por parte de los jueces/as está vinculada a la forma en cómo asumen su papel. Este punto debe ser analizado en función del acceso a la justicia.

1790. El principio *pro persona* es

un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre [*sic*].⁵²

1791. Este principio se manifiesta de diferentes formas en diversos instrumentos internacionales⁵³ que, según el artículo 133 constitucional, forman parte de la Ley Suprema de la Unión y, por lo tanto, son de obligatoria aplicación para las autoridades mexicanas, incluidas las del Distrito Federal:⁵⁴

Artículo 29 de la CADH: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 5° del PIDCP:

- 1) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
- 2) No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

1792. En México este principio también se construye a partir de la interpretación de los siguientes artículos constitucionales:

- El artículo 1°, que establece que las garantías individuales sólo se pueden restringir en los casos y condiciones que la Constitución delimita, lo que significa que, *contrario sensu*, pueden ser ampliadas.⁵⁵
- El artículo 14, que permite la aplicación retroactiva de la ley a favor de la persona.
- El artículo 15, que señala que el Estado no está autorizado a celebrar tratados que alteren las garantías individuales, ergo, puede celebrar tratados que las amplíen.

1793. El principio *pro persona* se manifiesta en Materia penal en el *in dubio pro reo*; en la laboral, en el principio *in dubio pro operario*, y en acceso a la información en la premisa de “mayor transparencia”.

1794. El Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito ha adoptado una definición⁵⁶ del principio *pro persona* muy parecida a la antes citada y ha reconocido la obligatoriedad de su aplicación, fundamentándose en que México ratificó la CADH y el PIDCP que, como hemos visto, en sus artículos 29 y 5°, respectivamente, reconocen este principio.⁵⁷

1795. El principio de progresividad y no regresión,⁵⁸ según el cual el Estado fija parámetros de garantía y protección de los derechos a partir de los cuales sólo puede establecer acciones encaminadas a una mayor amplitud de los derechos, se refleja en las políticas públicas, en la asignación presupuestal, en las decisiones judiciales y en las normas que adoptan los órganos respectivos. Este principio está vinculado a la obligación del Estado de utilizar el máximo de recursos disponibles en la adopción de las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos.⁵⁹

1796. Este principio es considerado aplicable a todos los derechos humanos. Al respecto la CIDH ha establecido

el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales. El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos.⁶⁰

1797. Si bien hay un importante avance teórico en la formulación de principios de aplicación del derecho de los derechos humanos, el principal problema es la “resistencia” de su uso por parte de las personas encargadas de administrar justicia. Debido a que el control jurisdiccional de la Constitución en México está concentrado en los órganos federales, los jueces/as y magistrados/as integrantes del TSJDF se conciben a sí mismos como jueces/as de legalidad. Este hecho, sumado a que no reconocen el efecto horizontal⁶¹ de los derechos humanos, ha generado que los integrantes del TSJDF se sientan ajenos a la aplicación del derecho y los principios de los derechos humanos.

1798. Finalmente, es necesario destacar que el sistema de justicia y la aplicación de sanciones debe tener como eje la reparación integral del daño a las víctimas (del delito y de las violaciones a derechos humanos), así como las garantías de no repetición.

1799. Esto implica que la pena privativa de la libertad deberá aplicarse en aquellos casos en que la restitución a la víctima no sea posible, cuando no puedan aplicarse penas sustitutivas y cuando no haya garantías de no repetición frente a ésta y la sociedad. La prisión se justifica como un medio para evitar la repetición, no para readaptar. Esto determina las condiciones del encarcelamiento, que deben enfocarse al reingreso a la sociedad de la persona que ha cometido el delito.

1800. La jurisprudencia internacional ha sostenido la obligación del Estado de prevenir las violaciones a los derechos humanos, de investigar las violaciones cometidas a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación queda impune y no se restablece a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido sus obligaciones. Este criterio es aplicable a los casos en que el Estado tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos.⁶²

21.4 Sistema penitenciario: derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión

1801. El artículo 10.1 del PIDCP y el artículo 5.2 de la CADH establecen que las personas privadas de su libertad deberán ser tratadas con el debido respeto a la dignidad⁶³ inherente al ser humano.

1802. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que

tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.⁶⁴

1803. En este mismo sentido, el artículo 9° de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, establece que: “A todo indiciado, procesado, reclamado o sentenciado que ingrese a una institución del sistema penitenciario del Distrito Federal, se le respetará su dignidad personal, salvaguardando sus derechos humanos, por lo que se le dará el trato y tratamiento correspondientes conforme a las disposiciones constitucionales, leyes y tratados aplicables en la materia”.

1804. Salvo las limitaciones que implica la privación legal de la libertad, las personas en reclusión gozan de todos los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente.⁶⁵ Incluso podría afirmarse que algunos de estos derechos se potencian (p. ej., el derecho a la integridad física y mental, a la salud, la educación, la alimentación, etc.) al enfrentarse a una situación en la que están bajo la custodia del Estado.

1805. Así lo ha reconocido la Coidh:

toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal, lo cual debe ser asegurado por el Estado en razón de que éste se encuentra en

posición especial de garante con respecto a dichas personas, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas.⁶⁶

Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.⁶⁷

1806. La Coidh ha establecido que “las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral”.⁶⁸

1807. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorga al jefe de Gobierno la facultad de “administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común”.⁶⁹ Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que esta función se ejercerá a través de la Secretaría de Gobierno,⁷⁰ que realiza esta labor a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.⁷¹

1808. Para la lectura del apartado sobre los derechos de las personas privadas de la libertad se deben considerar, en especial, las dificultades fácticas y normativas que hay para la aplicación de las penas sustitutivas de prisión, la falta real de opciones de trabajo y la capacitación para el mismo, así como las escasas posibilidades para la educación de las personas privadas de la libertad; especialmente cuando se encuentran en las llamadas “zonas de protección”.

1809. Por último, debe considerarse que si la convivencia humana presenta grandes dificultades, más aún ocurre en condiciones de reclusión y hacinamiento, situación por la que pasan los centros de reclusión del Distrito Federal, donde, además, se presentan extorsiones tanto entre los presos/as como de los custodios/as a los presos/as.

1810. En los próximos capítulos se revisa el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de las autoridades del Distrito Federal derivadas del sistema de justicia, tomando en cuenta el contexto, los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos, la legislación y la práctica administrativa y judicial. Es importante notar que la información de diagnóstico en dichos capítulos está determinada, en gran medida, por la inexistencia, falta de sistematización, publicidad o presentación de manera adecuada de la información necesaria para este ejercicio.

Notas

¹ Coidh, Caso del Tribunal Constitucional *vs.* Perú; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, núm. 71, párr. 68.

² México es parte de los siguientes tratados internacionales relacionados con el sistema de justicia (que, tomando en cuenta el artículo 28 de la CADH, artículo 50 del PIDCP y 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son de obligatoria aplicación para las autoridades del Distrito Federal): Convención Americana de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles

- y Políticos; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes; Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. México interpuso una reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la cual señala que los tribunales militares no son especiales. También se hizo una declaración interpretativa en el sentido de que dicho instrumento se aplicará únicamente a los actos que se ordenen, ejecuten o cometan después de su entrada en vigor.
- ³ Juan E. Méndez, “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, *Acceso a la justicia y equidad. Estudios en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Banco Interamericano de Desarrollo, San José, 2000, p. 16.
- ⁴ En este sentido, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos sí incluye, pero no se agota, con un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación.
- ⁵ *Cfr.* Coidh, Caso *Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, núm. 4 (1988), párr. 166-167.
- ⁶ En este sentido, véase Coidh, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, CADH). Opinión consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11, párr. 34, y Coidh, Caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de junio de 2002, Serie C, núm. 94, párr. 151.
- ⁷ Véase, entre otros, Coidh, Caso *Huilca Tecse vs. Perú*; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C, núm. 121, párr. 82; Coidh, Caso *Bulacio vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 120; Coidh, Caso *Tibi vs. Ecuador*, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párr. 255.
- ⁸ Juan Luis González Alcántara, Administración de la Justicia Penal, <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/26.pdf>> (consultada el 13 de noviembre de 2007).
- ⁹ 1) Resolución núm. 24/88, del 23 de marzo de 1988, caso 9706 (Aulo Cebrián Elizondo); 2) Resolución núm. 01/90, del 17 de mayo de 1990, casos 9768, 9780 y 9828 (Elecciones en Chihuahua y Durango en 1985 y 1986); 3) Informe núm. 27/92, del 28 de septiembre de 1992, caso 10.957 (Ing. Luis Sánchez Aguilar); 4) Informe núm. 14/93, del 7 de octubre de 1993, caso 10.956 (Lic. Luis Felipe Bravo Mena); 5) Informe núm. 43/96, del 15 de octubre de 1996, caso 11.430 (Gral. José Francisco Gallardo Rodríguez); 6) Informe núm. 48/97, del 18 de febrero de 1998, caso 11.411 (Severiano y Hermelindo Santiz Gómez, Ejido Morelia); 7) Informe núm. 9/98, del 3 de marzo de 1998, caso 11.537 (Luis Humberto Correa Mena y Ana Rosa Payán Cervera); 8) Informe núm. 49/97, del 18 de febrero de 1998, caso 11.520 (Tomás Porfirio Rondín, Aguas Blancas); 9) Informe núm. 1/98, del 5 de mayo de 1998, caso 11.543 (Rolando Hernández Hernández); núm. Informe núm. 2/99, del 23 de febrero de 1999, caso 11.509 (Manuel Manríquez); 11) Informe núm. 50/99, de 13 de abril de 1999, caso 11.739 (Héctor Félix Miranda); 12) Informe núm. 48/99, de 13 de abril de 1999, caso 10.545 (Clemente Ayala Torres y otros); 13) Informe núm. 49/99, del 13 de abril de 1999, caso 11.610 (Loren Laroye Riebe Star y otros); 14) Informe núm. 130/99, del 19 de noviembre de 1999, caso 11.740 (Víctor Manuel Oropeza); 15) Informe núm. 42/00, del 13 de abril de 2000, caso 11.103 (Pedro Peredo Valderrama); 16) Informe núm. 53/01, del 4 de abril de 2001, caso 11.565 (Ana, Beatriz y Celia González Pérez); 17) Informe núm. 2/06, del 28 de febrero de 2006, caso 12.130 (Miguel Orlando Muñoz Guzmán).
- ¹⁰ De acuerdo con Jorge Ulises Carmona, respecto a los 14 casos en que el Informe de fondo ha sido adverso al gobierno mexicano, la Comisión concluyó que ha habido responsabilidad internacional de éste por la violación al derecho a las garantías judiciales en 13 ocasiones (artículo 25); al derecho a la protección judicial en 11 (artículo 8°); a la integridad personal en 6 (artículo 5°); a la libertad personal en 6 (artículo 7°); al derecho a la vida en 3 (artículo 4), al derecho a la honra y dignidad en 3; a los derechos políticos en 2 (artículo 23); a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en 2; a la libertad de expresión en 2 (artículo 13), y en una ocasión a los siguientes derechos: del niño (artículo 19), de circulación y de residencia (artículo 22), de asociación (artículo 16), de conciencia y de religión (artículo 12). Estas violaciones, a su vez, acarrearón en todos los casos la inobservancia del deber del Estado de respetar y garantizar los derechos o, en su caso, de dictar leyes que los hagan efectivos (artículos 1° y 2°). Jorge Ulises Carmona: *Guía del Seminario de Protección Internacional de los Derechos Humanos*, 2007, pp. 87 y ss.
- ¹¹ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. VIII.
- ¹² De la Barreda Solórzano, “La ciudad de la zozobra”, *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, núm. 337, enero de 2006 (el artículo se basa en la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, ICESI 2004).
- ¹³ *Idem*.
- ¹⁴ TSJDF, *Informe de Labores 2006 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, p. 3.
- ¹⁵ TSJDF, “Delitos registrados, juicios ingresados (con o sin detenido) en juzgados penales de 1ª instancia (dic. 2005- nov. 2006)”, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, en <http://www.tsjdf.gob.mx/transparencia/articulos_12y13/XIX/DGAJBolJ/D_R_JIngre_Penal1ra-D05-N06.pdf>.
- ¹⁶ Emilio Álvarez Icaza, “Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad”, en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, CDHDF/IncidE/PRODH/ Fundar y Red de todos los Derechos para Todos, pp. 37-38.
- ¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rang y otros, 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada del 27 de marzo de 2000, acordó, con apoyo en su Acuerdo núm. 4/1996, de 24 de agosto de 1996, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis citada (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el núm. XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el núm. 35/2000. México, D. F., a 27 de marzo de 2000.
- ¹⁸ En ese mismo sentido: artículo 17, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal: “Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán: I) Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. II) Servir con fidelidad y honor a la sociedad. III) Respetar y proteger los Derechos Humanos”.

- ¹⁹ Véase <<http://www.icesi.org.mx/>> (consultada el 6 de noviembre de 2007).
- ²⁰ Ese mismo artículo también establece que “estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- ²¹ Véase Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 15; 4° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y 3° de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- ²² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 10.
- ²³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 122 constitucional apartado E y artículo 44.
- ²⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 122 constitucional, apartado D, y artículo 10.
- ²⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 44.
- ²⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 35.
- ²⁷ Página de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicias/>>.
- ²⁸ CADH, artículos 5.1, 5.2 y 7, y PIDCP 7° y 9°.
- ²⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, artículo 9°: Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 147 (1982), párr. 1.
- ³⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, *op. cit.*, párr. 3.
- ³¹ Coidh, Caso Bulacio *vs.* Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 127. En el mismo sentido, véase, entre otros casos, Coidh, Caso Villagrán Morales y otros *vs.* Guatemala (caso de los Niños de la calle). Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párr. 135; Caso Bámaca Velásquez *vs.* Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, núm. 70, párr. 140; Caso Juan Humberto Sánchez *vs.* Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C, núm. 99, párr. 84.
- ³² Comité de los Derechos Humanos, Observación general núm. 20, artículo 7°: Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 44° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 5, 6 y 7.
- ³³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, *op. cit.*, párr. 12.
- ³⁴ *Ibid.*, párr. 9.
- ³⁵ Véase artículo 27 de la CADH y 4° del PIDCP.
- ³⁶ Observación general núm. 20, *op. cit.*, párr. 3.
- ³⁷ *Ibid.*, párr. 15. En el mismo sentido: “Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos”. Coidh, Caso Barrios Altos *vs.* Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 41.
- ³⁸ AA.VV., *Glosario de términos básicos de derechos humanos*, México, UIA/CDHDF, 2005, p. 105.
- ³⁹ Artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: “En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica”.
- ⁴⁰ AA.VV., *Glosario...*, *op. cit.*, p. 9.
- ⁴¹ Véase artículos 1°, 2° y 25 de la CADH; 2.3 del PIDCP y 17 de la CPEUM.
- ⁴² Véase artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP.
- ⁴³ Se les denomina “garantías mínimas”, ya que se presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal. Véase Coidh, Caso Lori Berenson Mejía *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párr. 176.
- ⁴⁴ Véase artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho explícito que estas garantías son aplicables a cualquier proceso: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar ‘las debidas garantías’ que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso”. Coidh, Caso Yatama *vs.* Nicaragua, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párr. 148. Véase también Coidh, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, núm. 18, párr. 123. Incluso la Corte ha señalado que las garantías del debido proceso deben aplicarse en procesos que estén bajo la supervisión del Estado. Coidh, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17, párr. 117.
- ⁴⁵ Esto es, si presentan una perspectiva que pone la garantía de los derechos en el centro de la función jurisdiccional. Desde esta perspectiva jurídica, según uno de sus principales exponentes: Luigi Ferrajoli, el rasgo distintivo de la función jurisdiccional es la garantía de los derechos fundamentales de las personas.
- ⁴⁶ Para conocer si el derecho sustantivo aplicado por los jueces y juezas y magistrados/as del TSJDF es el adecuado, se debe averiguar si contiene una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, esta tarea rebasaría por mucho los límites de este trabajo, por lo que nos limitaremos a establecer algunos problemas que parecen sintomáticos.
- ⁴⁷ Estudio realizado por Flaco y el TSJDF en el contexto de este *Diagnóstico*.
- ⁴⁸ Esta discusión está íntimamente relacionada con la relativa al control difuso de la Constitución. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución”. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución previene que: “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta SCJN considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 13 de julio de 1999, aprobó, con el núm. 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D. F.

- ⁴⁹ Gregorio Peces-Barba señala algunos de estos derechos: la vida, la integridad física, las condiciones de trabajo, la libertad de enseñanza, el derecho de expresión y de manifestación, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones. Gregorio Peces-Barba *et al.*, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 339. En este sentido, véase también Christian Courtis, “La eficacia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UIA/Unión Europea, 2005, pp. 3-34.
- ⁵⁰ No hay bases históricas ni doctrinales de peso para contradecir lo anterior. Para Gregorio Peces Barba, por ejemplo, desde una visión contractualista “los derechos naturales son siempre derechos en relaciones entre privados, puesto que en el Estado de naturaleza, no existe poder. El pacto que justifica el origen de la sociedad y del poder no desvirtúa esta situación, sino que tiene como objeto salvaguardar y hacer más eficaces a los derechos naturales”. *Ibid.*, pp. 334-335. Otros argumentos en contra de la concepción clásica serían: 1) La concepción de los derechos como límites al poder estatal es propia de un momento histórico de predominio del positivismo estatista. 2) Las normas que contienen derechos humanos son guías para la producción e interpretación de las restantes normas del ordenamiento: esta función objetiva alcanzaría también a los contratos, que son normas singulares con fuerza de ley entre las partes y que regulan relaciones entre particulares. *Cfr. ibid.*, pp. 339-343. Sobre la misma opinión véase Rafael Naranjo de la Cruz, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 161-246.
- ⁵¹ Contradicción de tesis 40/2001-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, 26 de abril de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar. Tesis de jurisprudencia 38/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 3 de mayo de 2002.
- ⁵² Mónica Pinto, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS/ Editores del Puerto, 1997, p. 163.
- ⁵³ Humberto Henderson, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos*, México-Unión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 37-66.
- ⁵⁴ Véase artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y 28 de la CADH.
- ⁵⁵ Cabe citar el siguiente criterio: “Garantías individuales, alcance de las. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catalogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios”. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 597/73. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.
- ⁵⁶ “Principio *pro homine*. Su aplicación. El principio *pro homine*, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.” Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.
- ⁵⁷ “Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria. El principio *pro homine* [...] se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 y el 20 de mayo de 1981, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.
- ⁵⁸ Artículo 2° del PIDESC: “1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Artículo 26 de la CADH: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los

Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

⁵⁹ Artículo 26 de la CADH y 1° del Pacto de San José.

⁶⁰ CIDH (1994), *Informe anual 1993*, OEA/Ser.L/V/II.85, <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm>>.

⁶¹ Nos referimos a la posibilidad de que los derechos humanos sean violados por particulares, tema abordado anteriormente en este mismo documento.

⁶² En este sentido, también se especifica que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

⁶³ Véase artículo 8° del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párrafo núm. 4.

⁶⁵ En este sentido, véase la Observación general núm. 21 del Comité de Derechos Humanos (párrafo núm. 3).

⁶⁶ Coidh, Caso Fermín Ramírez *vs.* Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C, núm. 126, párr. 118.

⁶⁷ Coidh, Caso Instituto de Reeducción del Menor *vs.* Paraguay. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 112, párr. 153.

⁶⁸ Coidh, Caso Lori Berenson Mejía *vs.* Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párr. 101.

⁶⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 67, frac. XXI.

⁷⁰ Según el artículo 23, frac. XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de: “Normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social”.

⁷¹ Véase artículos 7.I.a, 40 y 41 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Capítulo 22. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales¹

22.1 Introducción

1811. El derecho a la integridad personal implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la preservación física, psíquica y moral de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral.²

1812. La prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es consecuencia de la protección del derecho a la integridad personal.³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) ha señalado que:

La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos.⁴

1813. La Coidh también ha establecido que los elementos constitutivos de la tortura son: 1) un acto intencional; 2) que cause severos sufrimientos físicos o mentales, y 3) que se cometa con determinado fin o propósito.⁵

1814. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículo 27), como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículo 4º), establecen que ni en caso de guerra, de peligro público o de cualquier otra emergencia que ponga en riesgo la vida de la nación o amenace la independencia o seguridad del Estado, es justificable la adopción de medidas que suspendan⁶ las obligaciones que implica el derecho a la integridad personal.

1815. En este mismo sentido, la Coidh ha reconocido el carácter de *jus cogens*⁷ del derecho a la integridad⁸ personal:

la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional. Dicha prohibición subsiste aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interno, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.⁹

1816. La libertad personal es el derecho de toda persona a disfrutar de su libertad y a no ser privada de ella, excepto por las medidas y en las condiciones establecidas previamente por las leyes. En su Observación general núm. 8, el Comité de Derechos Humanos de la ONU interpreta que el derecho a la libertad personal se extiende “a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia

de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración etcétera”.¹⁰

1817. La Coidh ha señalado que “el contenido esencial del artículo 7° de la Convención es la protección de la libertad del individuo contra la interferencia arbitraria o ilegal del Estado y, a su vez, la garantía del derecho de defensa del individuo detenido”.¹¹ Además, la Corte ha reiterado que una persona ilegalmente detenida “se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad”.¹²

1818. Debido a su relación de salvaguarda frente a las detenciones arbitrarias y a la privación ilegal de la libertad, el derecho a la libertad personal está estrechamente vinculado al acceso a la justicia y al debido proceso, ya que generalmente las investigaciones y procesos de carácter penal constituyen la forma más utilizada de privación de la libertad. Por ello, algunas de las garantías de protección de la libertad personal coinciden con las garantías del debido proceso.¹³

1819. En este sentido, debe entenderse que el derecho a la libertad personal no es absoluto, sino que puede ser restringido por la autoridad, siempre y cuando se cumpla un conjunto de requisitos establecidos en las normas jurídicas internacionales y nacionales, cuyos contenidos están profundamente anclados en los derechos humanos. La Coidh ha establecido:

nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.¹⁴

1820. La prohibición de la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la libertad y seguridad personal.

1821. A continuación se diagnostica el derecho a la integridad, la libertad y la seguridad personal. Para el primer derecho se analiza la tipificación y práctica de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el Distrito Federal, y después se revisan los factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura. El segundo y tercer derechos son analizados conjuntamente, mediante la revisión del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal frente a la desaparición forzada, las detenciones ilegales o arbitrarias, las amenazas, el arraigo y la prisión preventiva.

22.2 Derecho a la integridad personal

Obligaciones del Estado

1822. El Estado mexicano ha ratificado todos los instrumentos internacionales¹⁵ que protegen el derecho a la integridad personal y prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Pese a ello, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el derecho a la integridad personal no se establece de manera expresa, aunque en algunos artículos se hace referencia al mismo:

- El artículo 16 constitucional establece: “Nadie puede ser molestado en su persona”, como expresión general; a su vez ésta se relaciona con el artículo 22 que garantiza la integridad de la persona al prohibir la pena de muerte “el tormento de cualquier especie o cualquier pena injusta y trascendente”.
- En situaciones en que las personas se encuentren sujetas a un proceso penal, el artículo 19, párrafo IV de la Constitución salvaguarda el derecho a la integridad personal, estableciendo: “Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiere sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.
- De manera aún más directa, en la fracción II del artículo 20 constitucional se establece la prohibición específica de toda incomunicación, intimidación o tortura, las cuales además deberán ser sancionadas por la ley penal.

1823. Es importante mencionar que la prohibición de la tortura en la CPEUM se limita al ámbito del proceso penal y no se menciona de manera expresa la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

1824. Aunado a lo señalado en la Constitución, hay una Ley Federal para la Prevención de la Tortura, la cual, aparte de definirla, establece la prohibición expresa de aplicarla, así como algunas reglas para la investigación del delito.

1825. En virtud de la ratificación de instrumentos internacionales (que de acuerdo con el artículo 133 constitucional forman parte de la Ley Suprema de la Unión), el Estado mexicano asume un conjunto amplio de obligaciones para hacer efectivos cada uno de los derechos humanos reconocidos en ellos. Hay tres instrumentos específicos en el tema: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

1826. El artículo 2.1 de la Convención contra la Tortura establece: “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”; mientras que el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 20 sostiene que: “no basta con prohibir la tortura u otros tratos y penas crueles e inhumanos, o con declararlos como delitos”.

1827. Tanto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, como en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura se establecen

un conjunto amplio de obligaciones que los Estados deben cumplir para garantizar debidamente el derecho a la integridad personal, entre ellas las siguientes:

- Tipificar la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Investigar toda denuncia o presunto caso de tortura o tratos crueles.
- Sancionar a las personas responsables de tales actos.
- Reparar el daño causado a las víctimas.
- Excluir toda prueba obtenida por tortura.
- No extraditar ni devolver a ninguna persona a un país cuando hay razones fundadas para pensar que está en peligro de ser torturada.¹⁶
- Dotar a los tribunales de amplísima competencia sobre la materia, a saber, cuando la tortura se comete en su propio territorio, por un nacional suyo, contra un nacional suyo o cuando un presunto torturador/a se encuentre en su territorio y no proceda la extradición.¹⁷
- Detener a toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado contra quien pesan indicios de participación en actos de tortura, realizar una investigación preliminar, contactar a los otros Estados interesados y, si la investigación indica que hay pruebas suficientes, abrir un proceso penal o extraditar a la persona a otro país donde será acusado y enjuiciado.¹⁸

1828. Los diversos mecanismos universales y regionales de protección de los derechos humanos han desarrollado una nutrida jurisprudencia en torno al derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura. Algunos de ellos son:

- La prohibición de la tortura también abarca todos los castigos corporales, incluidos los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. Así pues, dicha prohibición protege también a las niñas y niños, los adultos mayores, alumnos/as de los establecimientos de enseñanza o a los pacientes de los establecimientos de salud.¹⁹
- El derecho a la integridad personal es inderogable, incluso en el caso de suspensión de garantías o estado de excepción.²⁰
- No puede invocarse una orden de un funcionario/a superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.²¹
- La tortura no solamente puede ser perpetrada mediante el ejercicio de la violencia física, sino también a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento físico, psíquico o moral agudo. En este sentido, por ejemplo, el mero peligro o amenaza de ser torturada puede constituir una forma de trato cruel e inhumano.²²
- La violencia sexual debe ser entendida también como un acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³
- La incomunicación durante la detención, la exhibición pública a través de medios de comunicación, el aislamiento, la intimidación por amenazas de actos violentos o la restricción al régimen de visitas constituyen formas de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.²⁴

1829. Aunque la protección del derecho a la integridad personal abarca todos los ámbitos y esferas vitales, tanto en lo público como en lo privado, es necesario reconocer que la protección del derecho cobra especial relevancia y sentido en el marco de la privación de la libertad de las personas por parte

de las autoridades del Estado de cualquier jerarquía.²⁵ Debido a la condición especial en la que se encuentran las personas al momento de ser privadas de su libertad y al riesgo latente que enfrentan de que su integridad personal sea vulnerada, los Estados deben adoptar un conjunto de medidas para prevenir la tortura, los malos tratos u otras penas crueles, inhumanas o degradantes.

1830. El Estado mexicano, al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura,²⁶ asumió la obligación de establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales (Subcomité contra la Tortura) y nacionales (Mecanismos Nacionales para Prevenir la Tortura) independientes, a los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad. Estos órganos tienen por objeto prevenir y fortalecer la protección contra la tortura, así como emitir las recomendaciones que sean necesarias para mejorar el trato y las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad.²⁷

Cumplimiento de las obligaciones del Estado

Tipificación del delito de tortura

1831. En 2002, al redactarse el Código Penal para el Distrito Federal,²⁸ se modificó el tipo penal de tortura, que está regulado por los artículos 294 a 298.²⁹ A continuación se analiza si la tipificación de este delito obedece a estándares internacionales, tomando en cuenta que México ratificó sin reservas ni declaraciones interpretativas la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,³⁰ del Sistema de Naciones Unidas, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,³¹ del Sistema Interamericano.

1832. El Código Penal para el Distrito Federal establece:

Artículo 294. Se impondrán de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días multa, al servidor público del Distrito Federal que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o psicológicos, con el fin de:

- I. Obtener de ella o de un tercero información o una confesión;
- II. Castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido; o
- III. Coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, instigue o autorice a otro a cometer tortura, o no impida a otro su comisión; así como al particular que, instigado o autorizado por un servidor público, cometa tortura.

1833. La definición de tortura que hace la Convención Interamericana es más amplia que la de la Convención del Sistema de Naciones Unidas,³² ya que no requiere que se compruebe o se tome en cuenta la gravedad de los dolores o sufrimientos para que el delito pueda configurarse.³³ Lo mismo sucede con la definición del Código Penal para el Distrito Federal, que no incorpora el elemento de gravedad en el tipo penal de la tortura.

1834. En la Convención contra la Tortura se enlistan las conductas que pueden realizar los/as funcionarios/as públicos/as o terceros, pero deja una cláusula abierta dentro de la definición cuando

establece “o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación”. Por su parte, la Convención Interamericana enlista las conductas por observarse para que se dé la configuración de este delito, pero deja una cláusula abierta al señalar “con cualquier otro fin”, es decir, la tortura no es un concepto cerrado, sino que se va configurando y apreciando de distintas maneras conforme las prácticas evolucionan y con la finalidad de erradicarla. En obediencia a la lógica para la fijación de tipos penales, el Código Penal para el Distrito Federal delimita tres conductas específicas que configuran el delito de tortura, pero deja fuera el uso de la tortura como medida intimidatoria o preventiva.³⁴

1835. La Convención Interamericana incorpora un nuevo tipo de abuso, ausente en la definición universal, al establecer la “aplicación de métodos tendientes a la anulación de la personalidad o disminución de su capacidad física o mental de la víctima, aunque no cause dolor físico o angustia psíquica”. El Código Penal para el Distrito Federal la incorpora en su artículo 295.

1836. Ambas convenciones enlistan a los sujetos responsables de cometer la violación, que son los/as empleados/as o funcionarios/as públicos/as actuando en tal carácter. A su vez, se maneja la figura de la aquiescencia para personas que sin ser funcionarios/as cometan actos de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes. La misma fórmula se utiliza en el Código Penal para el Distrito Federal, que además, en el artículo 297, establece: “El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato; si no lo hiciere, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión y de quince a sesenta días multa”.

1837. En atención a los estándares internacionales, el artículo 298 del Código Penal para el Distrito Federal, señala: “No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura, el que se invoquen o existan situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad”.

1838. De acuerdo con lo anterior, el tipo penal establecido en el Distrito Federal concuerda en general con los estándares internacionales; sin embargo, el Código Penal no tipifica los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin duda, la Asamblea Legislativa tiene que hacerse cargo de esta omisión.

1839. Finalmente, cabe señalar que el Comité contra la Tortura, en su último informe sobre México, expresó que le preocupa “la utilización por las autoridades de tipos penales menos graves para tipificar hechos que podrían calificarse como actos de tortura, siendo ésta una posible explicación del bajo número de personas procesadas y condenadas por tortura”.³⁵

Práctica de la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

1840. Por su naturaleza, es difícil obtener evidencia empírica de la dimensión que tienen en el Distrito Federal la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin embargo, hay elementos que permiten concluir que se trata de un problema vigente, arraigado sobre todo en el ámbito del proceso penal. Esto ocurre en virtud de ciertas características inherentes al propio proceso (especificadas más adelante), que de alguna manera fomentan su subsistencia pese a los controles y medidas implementadas para su erradicación.

1841. Aunado a esto, nos enfrentamos a la falta de información. Según un estudio de Fundar, en México es difícil encontrar estadísticas sobre violaciones a los derechos humanos y sobre irregularidades, abusos de poder y actos de maltrato. Por ello, no se sabe qué tan extendidos y frecuentes son estos comportamientos, lo cual no permite que se estime la magnitud, naturaleza y características de este tipo de violaciones.³⁶

1842. Relacionado con lo anterior está que los “mecanismos actuales de monitoreo de los derechos humanos están esencialmente basados en denuncias de casos individuales ante ONG y comisiones de derechos humanos, así como en decisiones judiciales”.³⁷ Sin embargo, los mecanismos utilizados en este tipo de monitoreo generan vacíos de información.

1843. En relación con la situación de la tortura en México, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura ha señalado que “no se trata de situaciones excepcionales o de ocasionales excesos en que han incurrido algunos agentes policiales, sino, por el contrario, que el empleo de la tortura por parte de éstos tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática, como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”.³⁸

1844. En este mismo sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su Recomendación general núm. 10 de 2005, ha denunciado que la tortura sigue siendo una práctica generalizada en México.

1845. En el ámbito específico del Distrito Federal señalaremos que durante 2006 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió un total de 578 quejas,³⁹ en las que presuntamente se vulnera el derecho a la integridad personal. De este total, en 39 se alega haber sufrido tortura y en 56 haber sufrido tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las autoridades denunciadas por tortura son, en primer lugar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) (31 menciones), la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) (4 menciones) y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF) (4 menciones), asociada a su responsabilidad en los centros de reclusión.⁴⁰ En 2007 la CDHDF abrió 54 expedientes por actos que presuntamente constituyen tortura.

1846. En el año 2007, la CDHDF registró un total de 619 quejas relacionadas con presuntas afectaciones al derecho a la integridad personal. De este total, 57 corresponden a asuntos en que se alegó haber sufrido tortura y 65 a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las autoridades señaladas como presuntas responsables de tortura son: la PGJDF (con 39 menciones), la SSPDF (con 15) y la SGDF (con 3), asociada a su responsabilidad en los centros penitenciarios del Distrito Federal.

1847. Según la clasificación temática que hace el *Digesto* de la Universidad Iberoamericana⁴¹ sobre recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México, la CDHDF ha emitido las siguientes recomendaciones relacionadas con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personal:⁴² tres en 1994, cuatro en 1995, una en 1996, seis en 1997, dos en 1998, tres en 1999, dos en 2000, tres en 2001, siete en 2002, seis en 2003, seis en 2004, dos en 2005 y cuatro en 2006. Asimismo, en el año 2007, la CDHDF emitió 10 recomendaciones al respecto.

1848. Por su parte, la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF reporta la recepción de 42 quejas sobre tortura en 2006 y 25 en 2007.⁴³ Al mismo tiempo, la presidencia del Consejo de

Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal señala que entre 2006 y 2007 se abrieron cuatro expedientes por tortura.⁴⁴

1849. Los golpes en el estómago, cara, oídos, las patadas y pisotones en diversas partes del cuerpo, son prácticas comunes, al igual que la asfixia con bolsas de plástico en la cabeza, acciones que en ocasiones se han realizado de manera simultánea. También se han identificado “agresiones con objetos, bofetadas, ataduras, detención con la cabeza cubierta, ser vendado de los ojos, sufrir heridas producidas por aplastar, sofocar o asfixiar e inmersión en agua”.⁴⁵

1850. Estas prácticas han generado diversas recomendaciones de la CDHDF, como la emitida en el caso de Pedro Román Cortés, detenido en julio de 2005 en el centro del Distrito Federal por agentes de la policía judicial durante más de dos horas, tiempo en el cual fue víctima de golpes y asfixia.⁴⁶

1851. Una situación que ejemplifica las prácticas de abuso de autoridad y corrupción generada por servidores y servidoras públicas que han derivado en violaciones al derecho a la integridad personal es el caso de Josué Ulises Banda Cruz (18 años de edad) correspondiente a la Recomendación⁴⁷ número 1/2004, emitida el 22 de abril de 2004 por la CDHDF. Josué fue detenido arbitrariamente, maltratado y posteriormente ejecutado extrajudicialmente por agentes de policía de la SSPDF el día 11 de junio de 2002.

1852. El acto que motivó el uso excesivo e irracional de la fuerza por parte de los agentes de la SSPDF fue que Josué, al momento de ver lo que parecía el asalto a un transeúnte por parte de los agentes, les gritó que no le robaran a la persona. Ante esto, los agentes se dieron a la tarea de detener a Josué, que iba en compañía de otras personas, lo obligaron a abordar la patrulla y, posteriormente, le dispararon, lo que dio como resultado su ejecución extrajudicial. A la fecha, las autoridades han cumplido totalmente las recomendaciones derivadas del caso.

1853. Otro caso de tortura que generó una recomendación de la CDHDF⁴⁸ fue el de una persona (cuyo nombre se mantiene en reserva) que fue detenida de manera arbitraria en septiembre de 2006. Los hechos involucran a agentes judiciales y a otros funcionarios de la agencia del Ministerio Público. La recomendación señala que a la víctima le fue colocada una bolsa en la cabeza, la golpearon y violaron con un palo de escoba, para luego imputarle varios delitos. Posteriormente lo llevaron a su casa, donde los policías judiciales robaron ropa que la víctima comercializaba.

1854. La Recomendación 5/2007, dirigida a la SSPDF y sujeta a seguimiento, deriva de los actos cometidos en contra del joven José Luis Martínez González quien, junto con otras dos personas menores de edad, fue detenido por policías de la SSPDF, quienes lo subieron con lujo de violencia a una camioneta para llevarlo a una explanada baldía donde lo obligaron a desnudarse, lo golpearon y le tomaron fotografías desnudo con distintos objetos, además de quemarle las orejas con cigarros.

1855. Otra recomendación dirigida a la SSPDF es la 15/2007, sujeta a seguimiento, que tuvo lugar debido a las denuncias de Ernesto Márquez Pérez, Sergio Rosas García, Víctor Viveros Perales y José Luis Pérez Hernández contra elementos de la Policía Preventiva de la SSPDF, en las que señalaban que el 26 de octubre de 2006, mientras perseguían a un vehículo, escoltas del “Jefe Marte” (de la Unidad de Asuntos Internos), los detuvieron, interrogaron, golpearon y despojaron de todo lo que

traían. Asimismo, les ordenaron desvestirse, les tomaron fotografías, les taparon los ojos, los filmaron y volvieron a golpearlos e inferirles humillaciones físicas.

1856. Por otra parte, *Barómetro Local* informa que del 1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2006, en el Distrito Federal se presentó un total de 2 452 denuncias por los delitos de amenazas, tortura y delitos sexuales en contra de agentes de la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones de persecución del delito.⁴⁹

1857. Los datos anteriores corroboran las observaciones que ha realizado el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura en respuesta a los informes presentados por el Estado mexicano, en el sentido de que la tortura no debe ser vista como un problema aislado de abuso de autoridad de algunos agentes que actúan al margen de la ley, sino como un problema que ante todo debe ser explicado en relación con ciertos factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura. En el siguiente apartado analizaremos brevemente algunos de ellos.

1858. Tanto en la Convención de las Naciones Unidas, como en la Convención Interamericana contra la Tortura se establece la obligación del Estado de investigar y, en su caso, sancionar a las personas responsables de cometer actos de tortura, así como de reparar integralmente el daño a las víctimas. Esto es un punto pendiente y sobre el cual hizo referencia expresa el Comité contra la Tortura al analizar el informe del Estado mexicano: “El Comité se preocupa por la información recibida según la cual, al día de hoy, s[ó]lo en dos casos se habría proporcionado compensación a víctimas de actos de tortura tras un proceso judicial”.⁵⁰

1859. Esta forma de actuar se vincula directamente con que no haya investigaciones efectivas de las denuncias, aun cuando sean calificadas como torturas, así como con lo planteado por el Comité contra la Tortura que señaló que “le preocupa la utilización por las autoridades de tipos penales menos graves para tipificar hechos que podrían calificarse como actos de tortura, siendo ésta una posible explicación del bajo número de personas procesadas y condenadas por tortura”.⁵¹

1860. Las autoridades del Distrito Federal tienen claridad sobre la gravedad de los actos de tortura y, por tal motivo, se han emitido diferentes acuerdos como parte de las políticas públicas para proteger la integridad de la persona del abuso del poder y lograr una eficaz investigación del delito de tortura.

1861. El 4 de diciembre de 2006 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Acuerdo que establece los lineamientos que deben observar la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para la Prevención e Investigación Eficaz del Delito de Tortura.⁵² Este Acuerdo señala, en su artículo 1º, que tiene por objeto establecer el apoyo interinstitucional de las dependencias citadas, “a fin de concretar las acciones de gobierno tendientes a la prevención e investigación eficaz del delito de tortura, así como para la atención y tratamiento a las víctimas de este delito”.

1862. Por su parte, la PGJDF, para detectar e investigar posibles actos de tortura y proteger la dignidad y la integridad psicofísica de las personas, determinó asumir lo establecido en el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, llamado Protocolo de Estambul, y mediante el Acuerdo General A/008/2005 estableció los

Lineamientos de Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura.⁵³

1863. Es importante mencionar que en este Acuerdo no se establece ningún procedimiento de reconsideración de casos en los cuales las recomendaciones de organismos públicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos no fueran aceptadas. Esto porque el inciso f del punto tercero señala que se ordenará el dictamen sólo cuando las recomendaciones sean aceptadas.

1864. El punto decimotercero del Acuerdo comentado crea el Grupo Consultivo del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura o Grupo Consultivo.⁵⁴ De acuerdo con el punto decimocuarto del Acuerdo General A/008/2005, este grupo se constituye como un órgano auxiliar de naturaleza técnica, destinado a coadyuvar el mejoramiento en la aplicación del dictamen.

1865. Sin embargo, de la lectura del *Primer Informe del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen* se advierte que no da cuenta de los resultados obtenidos en la evaluación de los expedientes analizados, si se observaron o no irregularidades y las dificultades que surgieron en el asesoramiento a los peritos que aplican el dictamen. El informe se limita a señalar las medidas precautorias solicitadas y a establecer que en 2006 se iniciaron 101 averiguaciones previas por tortura, que en 11 de ellas no se ejerció la acción penal, 5 se enviaron a las fiscalías desconcentradas, 2 se consignaron, hubo una incompetencia y 82 continuaban en trámite.⁵⁵

1866. Es lamentable que ni en el Acuerdo del jefe de Gobierno ni en los Lineamientos de la Procuraduría para la Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura, haya referencia a la urgente necesidad de prevenir cualquier práctica que implique tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁶

Factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura

Flagrancia

1867. Amnistía Internacional encontró que: “La tortura y los malos tratos normalmente se producen cuando los sospechosos son detenidos en delito flagrante, caso en que se aplica la excepción a la necesidad de contar con órdenes judiciales de aprehensión”.⁵⁷ En el mismo sentido el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria ha observado que la *flagrancia equiparada* otorga una suerte de “cheque en blanco”⁵⁸ para detener a las personas y permite arrestos sin orden judicial, con base en simples denuncias o declaraciones testimoniales, lo que es incompatible con el principio de presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones, por lo que recomendó a México, entre otras cosas, modificar la legislación sobre la presunción de inocencia y la flagrancia.⁵⁹

1868. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado también que la flagrancia “extiende las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden de funcionario judicial competente. Esto implica una amenaza seria a la seguridad de las personas”.⁶⁰

1869. Esta preocupación se ve materializada en la regulación vigente en el Distrito Federal sobre la flagrancia equiparada. El artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal introduce la modalidad de flagrancia equiparada, mediante la cual se permite al Ministerio Público detener a personas presuntas responsables sin que medie orden judicial, hasta en un plazo de 72 horas después de cometido el ilícito, siempre y cuando se trate de un delito grave y se presenten algunos supuestos específicos, como que la persona sea señalada como responsable por la víctima o por un testigo presencial de los hechos, se encuentre en su poder el instrumento, objeto o producto del delito o aparezcan huellas o indicios que permitan presumir fundadamente su participación en éste.

1870. Estudios basados en encuestas hechas en prisiones del Distrito Federal señalan que “15.5% de las detenciones en flagrancia, según lo que reportan los internos, exceden el tiempo de 72 horas que establece la ley para llevarlas a cabo. Ello significa que son detenciones ilegales. Asimismo, si se analiza el tipo de delito de aquellas detenciones que suceden en flagrancia equiparada, vemos que 20% de los detenidos es por robo simple. Esto es, dichas detenciones no cumplen con el requisito que establece la ley en el sentido de que sólo procede la flagrancia equiparada en delitos graves. En este sentido, ese 20% también nos habla de detenciones ilegales”.⁶¹

*Valor probatorio de la declaración rendida ante el Ministerio Público*⁶²

1871. La práctica de la tortura como método de investigación se acrecienta por el mal uso que el sistema de administración de justicia hace del principio de inmediatez procesal respecto de la prueba, en relación con las primeras declaraciones rendidas ante el Ministerio Público. Es decir, las autoridades judiciales continúan brindando mayor valor a las declaraciones iniciales por considerar que las personas no han sido “aleccionadas”. Esto ha sido ratificado en diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶³

1872. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su último informe sobre México, “expresa su preocupación por las informaciones de que en numerosos casos aún se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración rendida ante el fiscal (declaración ministerial) respecto a todas las sucesivas declaraciones realizadas ante un juez”.⁶⁴

1873. Desafortunadamente, la crítica de organismos internacionales al respecto ha sido reiterada y, no obstante, mantiene su actualidad. A criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la interpretación y aplicación que se ha hecho del principio de inmediación procesal es errada, ya que la experiencia ha demostrado fehacientemente que otorgar efectos probatorios a las declaraciones extrajudiciales o realizadas durante la etapa de investigación del proceso genera un aliciente para la práctica de la tortura, debido a que es una manera en la que la policía ahorra esfuerzos de investigación.⁶⁵

1874. Sobre ello, un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2003 a la población en reclusión del Distrito Federal, muestra que 10.2% de las personas encuestadas afirmaron haber confesado bajo tortura o amenazas, principalmente de la policía judicial.⁶⁶

1875. A pesar de que en el artículo 249 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se establece que ninguna confesión o información que haya sido extraída mediante tortura podrá invocarse como prueba,⁶⁷ según la regla general de la carga de la prueba establecida en el mismo artículo, es al propio inculpado a quien le corresponde probar que su confesión fue extraída mediante tortura o que sufrió tratos o penas crueles e inhumanos.

1876. El Comité de Derechos Humanos en su informe sobre México emitido en 1999 manifiesta que:

está preocupado de que sea posible que se imponga al acusado el peso de la prueba de que una confesión haya sido extraída por medio de la coerción, así como el hecho de que las confesiones extraídas por medio de la coerción puedan ser usadas como evidencia contra el acusado. El Estado Parte debe enmendar las disposiciones legales necesarias para asegurar que sea el Estado el que deba probar que las confesiones que se usan como evidencia sean dadas por propia voluntad del acusado, y que las confesiones extraídas por la fuerza no puedan usarse como evidencia en el juicio.⁶⁸

1877. En virtud del artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la policía judicial tendrán valor probatorio pleno cuando se ajusten a las reglas de dicho código.⁶⁹ Esta disposición permite a la policía judicial continuar la práctica del interrogatorio anticonstitucional y la tortura, pues justamente en las actas de informe de la policía es donde se incluyen las declaraciones autoinculpatórias de las personas detenidas. Conceder valor pleno a las diligencias que practiquen el Ministerio Público y la policía judicial vulnera además el derecho a ser oído por un juez imparcial.

1878. El Comité contra la Tortura también señaló en el informe que hemos citado que “le preocupan informes de que –a pesar de disposiciones legales en contrario– las autoridades judiciales continúan otorgando valor probatorio a las confesiones obtenidas por medio de violencia física o mental, si éstas se encuentran corroboradas por otros medios de prueba”.⁷⁰ En consecuencia, establece que se “debe garantizar que ninguna declaración que se demuestre que haya sido obtenida como resultado de tortura pueda ser invocada, ni directa ni indirectamente, como prueba en ningún procedimiento, de conformidad con el artículo 15 de la Convención, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración”.⁷¹

1879. Un ejemplo del uso de la tortura para obtener confesiones autoinculpatórias que han sido consideradas con valor pleno por el Poder Judicial, es el caso de tortura contra Alfonso Martín del Campo Dodd, que generó la Recomendación 13/2002⁷² dirigida a la PGJDF y al TSJDF, emitida después de un largo proceso judicial nacional, que implicó el cierre y reapertura del caso por parte de la CDHDF, e internacional ante la CIDH. Alfonso Martín del Campo fue detenido arbitrariamente y torturado con la finalidad de obligarlo a firmar una confesión autoinculpatória por el homicidio de su hermana y su cuñado, ocurrido el 30 de mayo de 1992. El juicio que se le siguió a Alfonso se basó solamente en esta prueba confesional y fue sentenciado a 50 años de prisión. La CIDH recomendó

que su caso fuera reabierto por parte de las autoridades competentes. La CDHDF reabrió esta investigación y emitió la citada recomendación. Sin embargo, la PGJDF no la aceptó con el argumento de que el día anterior a la notificación de la recomendación se había reabierto la averiguación previa por tortura.⁷³

1880. La Recomendación 2/2006, dirigida a la PGJDF, también se deriva de hechos en los cuales se obtiene una confesión autoinculpatória por medio de tortura.⁷⁴ El 19 de agosto de 1999, los señores Marco Antonio Trejo Mendoza y Ángel Flores Ramírez acudieron al Juzgado 26 de lo Penal del TSJDF, donde declararon como testigos en la causa penal instruida contra Alfredo Guadalupe Santana Corona por el delito de homicidio. Al salir de dicho juzgado, fueron rodeados por personal del Ministerio Público de la PGJDF. Sin exhibir alguna orden que autorizara su detención, los señores Marco Antonio y Ángel fueron introducidos a dos patrullas de la Policía Judicial del Distrito Federal. Tras su detención, fueron trasladados a la Delegación Iztapalapa, donde fueron objeto de golpes y vejaciones cometidas en su contra hasta haber obtenido una confesión de hechos que dicen no haber cometido. Los señores Marco Antonio Trejo Mendoza y Ángel Flores Ramírez fueron procesados por homicidio calificado y la jueza 27ª de lo Penal del TSJDF les impuso una pena de prisión de 27 años y 6 meses.

*Ausencia de defensa eficaz y falta de normas jurídicas que garanticen la asistencia de un defensor/a desde el momento de la detención*⁷⁵

1881. Un factor que potencia la violación al derecho a la integridad y libertad personal es la falta de una defensa eficaz desde el momento de la detención,⁷⁶ por ello el Estado debe garantizar que las personas cuenten con un defensor/a desde que son detenidas. Contrariamente, el artículo 134 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su último párrafo señala que “los indiciados desde la averiguación previa podrán nombrar abogado o persona de su confianza para que se encargue de su defensa”. Esta norma violenta los estándares internacionales y requiere una reforma.

1882. En la práctica, no es sino hasta la declaración de la persona detenida ante el Ministerio Público cuando se le permite nombrar abogado. Esto limita su derecho a tener una defensa eficaz desde el momento de su detención, pues el defensor o abogado particular no tienen posibilidad de conocer bien la acusación y tampoco de orientar a su cliente. Un estudio realizado recientemente arroja que 70% de las personas encuestadas no contó con un abogado/a durante el tiempo que permaneció en la agencia del Ministerio Público y que 80% no habló nunca con el juez/a que llevaba su caso.⁷⁷

Debilidad en los mecanismos y garantías de prevención de violaciones al derecho a la integridad personal

1883. Es necesario revertir los incentivos para cometer tortura durante la procuración de justicia y también implementar un conjunto de mecanismos para prevenirla. En este sentido, *Barómetro Local*, en el análisis que hace sobre el sistema de procuración de justicia del Distrito Federal, señala que hay una grave carencia de dichos mecanismos.⁷⁸ Por ejemplo:

- La autoridad que custodia a la persona es la misma autoridad que la que investiga.
- No hay un registro confiable del momento de la detención ni de la duración de la misma.

- No hay listas públicas de las personas detenidas.
- No hay una cadena de custodia, es decir, no se lleva un registro de las y los agentes responsables de la custodia de la persona en cada momento desde su detención hasta su puesta en libertad o consignación.
- No se autorizan visitas familiares, independientemente de que la persona detenida haya rendido o no su declaración.
- No hay procedimientos claros para que individuos u organizaciones de la sociedad civil tengan acceso regular a los centros de detención del Distrito Federal.

1884. Por otro lado, la segunda cláusula del Convenio de Colaboración firmado entre las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Salud, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), establece que esta última podrá promover la extensión de las visitas a centros de detención a través de la colaboración con órganos autónomos de promoción y protección de los derechos humanos de toda la República mexicana. La CNDH, como órgano encargado y responsable de garantizar que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura cumpla con las funciones asignadas en el Protocolo Facultativo, tiene la responsabilidad de vincular los demás organismos públicos en el sistema de visitas para garantizar una supervisión en todos los centros de detención.

1885. En este sentido, y con el espíritu de garantizar que los procesos de verificación de centros de detención se realicen de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, así como para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en esta materia, la segunda/cuarta Visitaduría de la CNDH ha desarrollado una serie de acciones con la finalidad de prevenir la tortura y garantizar que en cuanto se establezcan convenios de colaboración con la CNDH, podrá vincularse con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para garantizar la prevención de la tortura en el Distrito Federal.

22.3 Derecho a la libertad y seguridad personal

Obligaciones del Estado

1886. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos delimitan un conjunto de condiciones y garantías que deberán respetarse en el momento en que las autoridades competentes restrinjan o priven de la libertad a una persona. El artículo 7° de la CADH⁷⁹ y el artículo 9° del PIDCP reconocen el derecho a la libertad y seguridad personal.⁸⁰ Este derecho también está reconocido en los artículos 14,⁸¹ 16,⁸² 18⁸³ y 19⁸⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁵

1887. La prohibición de la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la libertad y seguridad personal. Conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, las obligaciones que tiene el Estado para preservar dichos derechos y evitar las conductas señaladas anteriormente, son:

- No detener o encarcelar a ninguna persona arbitrariamente⁸⁶ o en secreto.⁸⁷
- No privar de la libertad física a ninguna persona, salvo por las causas y en las condiciones establecidas de antemano en la legislación correspondiente.⁸⁸
- Tomar las medidas necesarias para que: ⁸⁹
 - a) Toda persona detenida sea informada de las razones de su detención y notificada lo antes posible de los cargos formulados contra ella.
 - b) Toda persona detenida o retenida sea llevada, sin demora, ante un juez/a u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales.⁹⁰
 - c) Toda persona detenida sea juzgada dentro de un plazo razonable o sea puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
 - d) Toda persona privada de libertad, por sí o por otra persona, pueda recurrir ante un juez o tribunal competente a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales.
 - e) Nadie sea detenido por deudas.⁹¹
- Utilizar como excepción la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas.⁹²
- Establecer en la legislación:
 - f) Las condiciones bajo las cuales pueden impartirse las órdenes de privación de libertad.
 - g) Las autoridades que estén facultadas para ordenar privaciones de libertad.
 - h) Garantías de que toda persona privada de libertad sea mantenida únicamente en lugares de privación de libertad oficialmente reconocidos y controlados; sea autorizada a comunicarse con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección y a recibir su visita, con la sola reserva de las condiciones establecidas por la ley, y en el caso de un extranjero, a comunicarse con sus autoridades consulares de conformidad con el derecho internacional aplicable.
 - i) Garantías de acceso a los lugares de privación de libertad a toda autoridad e institución competente y facultada por la ley, si es necesario con la autorización previa de una autoridad judicial.
 - j) Garantías de que en cualquier circunstancia toda persona pueda interponer un recurso⁹³ para determinar sin demora la legalidad de la privación de libertad y si fuese ilegal se ordene la liberación.⁹⁴
- Crear y mantener uno o varios registros oficiales⁹⁵ y expedientes⁹⁶ actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente,⁹⁷ así como de toda persona con un interés legítimo en esa información, por ejemplo los allegados de la persona privada de libertad, su representante o abogado/a.⁹⁸

1888. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, establecen obligaciones específicas en la materia:

- No practicar, no permitir ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales.⁹⁹

- Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en ambas convenciones.¹⁰⁰
- Tipificar¹⁰¹ la desaparición forzada¹⁰² e imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.¹⁰³
- Tomar las medidas apropiadas para investigar casos de desapariciones forzadas y, en su caso, para sancionar a los responsables.¹⁰⁴
- Velar porque la formación del personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, del personal médico, de los funcionarios y de otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad, incluya la enseñanza y la información necesarias sobre las disposiciones pertinentes respecto de la desaparición forzada.¹⁰⁵
- Asegurar el derecho de cada víctima¹⁰⁶ a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Asimismo, debe garantizar el derecho a la reparación rápida, justa y adecuada.¹⁰⁷
- Adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.¹⁰⁸
- Garantizar el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.¹⁰⁹

1889. El Estado tiene la obligación de reparar integralmente el daño a aquellas personas que hayan sido ilegalmente detenidas o presas.¹¹⁰

1890. Según la clasificación temática que hace el *Digesto* de la Universidad Iberoamericana,¹¹¹ sobre recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México, la CDHDF ha emitido las siguientes recomendaciones relacionadas con el derecho a la libertad personal:¹¹² tres en 1994, tres en 1995, ninguna en 1996, dos en 1997, una en 1998, cuatro en 1999, dos en 2000, una en 2001, cuatro en 2002, dos en 2003, dos en 2004, tres en 2005 y tres en 2006.

1891. Por su parte, la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF reporta la recepción de 149 quejas por abuso de autoridad en 2006 y 123 en 2007. Señala también que recibió 61 en 2006 y 58 en 2007 por detención arbitraria, mientras que por detención ilegal recibió un total de 71 en 2006 y 84 en 2007.¹¹³ Al mismo tiempo, la Presidencia del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal señala que en 2006 y 2007 se abrieron 42 expedientes por presuntas violaciones a la libertad personal (38 por detenciones arbitrarias y 4 por secuestro). Trece de dichos expedientes han sido concluidos: siete por falta de materia, cuatro por la no responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, uno con suspensión temporal de quince días y uno con la destitución de los servidores públicos.¹¹⁴

Cumplimiento de las obligaciones del Estado

Desaparición forzada

1892. El delito de desaparición forzada se encuentra tipificado en el artículo 168 del Código Penal para el Distrito Federal:

Artículo 168. Al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.

Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren.

1893. La especificación de la conducta que según el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) constituye el delito de desaparición forzada, es limitada en relación con los estándares internacionales de derechos humanos. Mientras que el CPDF establece como conducta “detener”, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas especifica las siguientes “arrestar, detener, secuestrar o cualquier otra forma de privación de la libertad”,¹¹⁵ y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se refiere a “privar de la libertad”.¹¹⁶ El CPDF debería utilizar el término “privar de la libertad” aplicado en los instrumentos citados.

1894. Por lo que se refiere al establecimiento de los sujetos activos, el artículo 168 del CPDF se apega en general a los estándares internacionales; sin embargo, cuando se refiere al delito cometido por particulares, señala que se les sancionará cuando actúen “por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público”, pero no cuando actúen con aquiescencia del Estado, tal como lo establecen las convenciones internacionales en la materia.¹¹⁷

1895. Si bien el artículo 71 ter del CPDF establece que a la persona que cometa el delito de desaparición forzada no podrá disminuirse la pena cuando confiese su participación en la comisión del delito, el tercer párrafo del artículo 168 expresa:

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

1896. Esta disposición obedece a lo establecido en el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y 7° de la Convención Internacional para la Protección de

Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Sin embargo, de acuerdo con esta última, es conveniente que en la tipificación del delito de desaparición forzada se establezca cierto tipo de circunstancias agravantes “especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores [*sic*], personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables”. Ninguna de estas agravantes está regulada en el CPDF.

1897. Según el artículo 1.2 de la Convención Internacional y el artículo X de la Interamericana: “En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada”. Esta previsión no es tomada en cuenta en la tipificación del CPDF, que tampoco establece¹¹⁸ que no se admitirá como eximente la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada y que, además, quienes reciben tales órdenes tienen el derecho y el deber de no obedecerlas.¹¹⁹

1898. Por otra parte, el reconocimiento de la no prescripción del delito de desaparición forzada que hace el CPDF rebasa lo establecido en las convenciones internacionales, que permiten adoptar ciertas medidas de prescripción para este delito.¹²⁰

1899. La CDHDF ha emitido una sola recomendación por desaparición forzada de personas. Nos referimos a la 4/2002, dirigida a la PGJDF. El 14 de marzo del 2002, Jesús Ángel Gutiérrez Olvera fue desaparecido por un grupo de personas armadas, quienes lo llevaron a bordo de un vehículo. Hasta el momento se desconoce su paradero¹²¹ y la recomendación se encuentra cumplida insatisfactoriamente.¹²²

1900. La PGJDF reporta que, hasta la fecha, no cuenta con registro alguno sobre hechos de desaparición forzada.¹²³

Detenciones ilegales o arbitrarias

1901. Las detenciones ilegales o arbitrarias vulneran el derecho a la libertad personal. Hay una clara diferencia entre ambos tipos; la *ilegal* se da cuando no se respetan las condiciones y requisitos que establece la ley en torno a la detención de las personas, mientras que en la *arbitraria*, a pesar de que la detención se realiza conforme a lo establecido en las normas, éstas son incompatibles con los derechos de la persona por ser irrazonables, imprevisibles o faltas de proporcionalidad.¹²⁴

1902. Las detenciones ilegales o arbitrarias generan tal situación de indefensión que derivan en otras violaciones, como incomunicación, tortura, autoincriminación forzada, así como violaciones al derecho de acceso a la justicia y al debido proceso. Esta situación se potencia en los casos de personas en situación de vulnerabilidad por condición económica o social, edad, origen étnico, sexo, etcétera.

1903. El CPDF establece en su artículo 299, que se impondrán prisión y multa al servidor/a público que:

- Ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o no preceda denuncia o querrela.

- Demore injustificadamente el cumplimiento de la resolución judicial en la que se ordena poner en libertad a un detenido.
- No dicte auto de formal prisión o de libertad de un detenido dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición (a no ser que el inculpado haya solicitado la ampliación del plazo).
- Otorgue la libertad provisional bajo caución cuando no se reúnan los requisitos necesarios.

1904. En su informe sobre México, del año 2007, el Comité contra la Tortura “observa con preocupación la información que ha recibido sobre la existencia de la práctica de la detención arbitraria”.¹²⁵ En consecuencia, señala que México “debe tomar las medidas necesarias para evitar la utilización de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura, investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito”.¹²⁶

1905. El estudio *Barómetro Local* reporta:¹²⁷

- Entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de marzo de 2006 se presentaron 798 demandas de amparo cuyo acto reclamado fue la privación ilegal de la libertad.
- Desde el 1 de julio de 2006 hasta el 30 de junio de 2007 sólo se emitió un auto de radicación en los que se calificó la detención como ilegal.
- Entre el 1 de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006 se presentaron 603 quejas por detención arbitraria ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

1906. Amnistía Internacional afirma que en, el Distrito Federal, 50% de las personas presuntas responsables de haber cometido un delito permanecen bajo custodia ante el Ministerio Público, sobrepasando el término de las 48 horas establecido en la Constitución. A pesar de ello, 96% de los casos en los que esta situación ocurrió, fue declarado “conforme a la ley” por la autoridad judicial respectiva.¹²⁸

1907. Un caso de detención ilegal es el que se registra en la Recomendación 14/2006 de la CDHDF, dirigida a la SSPDF y sujeta a seguimiento. Los policías Erick Daniel Mendoza Rodríguez, Ubaldo Castillo Pineda, Octavio Martínez Castillo, Luis Fernando Carreón León y Eduardo Ávila Olvera, vestidos de civil, detuvieron ilegalmente a los peticionarios Luis Emmanuel Ramírez Bravo e Irek Ollín Hernández Vargas (quienes acudieron a participar en una marcha pública que partiría de Tlatelolco al Zócalo de la ciudad), a los que introdujeron en una unidad de la SSPDF que no presentaba datos de identificación, en la que los mantuvieron incomunicados por varias horas, sin que los presentaran ante alguna autoridad para, en su caso, determinar su situación jurídica.

1908. La Recomendación 11/2007 de la CDHDF deriva de la detención arbitraria, trato cruel y ejecución arbitraria y sumaria de Albano Ramírez Santos. Albano intentó suicidarse arrojándose a las vías de la estación del Metro Indios Verdes; fue rescatado con vida por integrantes del personal del Metro, quienes lo entregaron a la policía. Al ser trasladado a la Agencia Investigadora del Ministerio Público, falleció víctima de una severa golpiza, presumiblemente a manos de policías. La recomendación fue dirigida a SSPDF y al cuerpo de seguridad adscrito a la estación de Metro.

1909. La CDHDF también emitió la Recomendación 1/2006 (que no fue aceptada por la autoridad señalada como responsable) por detenciones arbitrarias y violaciones a las garantías del debido proceso realizadas por diversas instancias de la Jefatura de Gobierno contra representantes de la empresa de publicidad Equipamientos Urbanos de México (Eumex).

1910. La Recomendación 06/2007, dirigida a la SSPDF se generó por las detenciones ilegales, el uso desproporcionado de la fuerza e inobservancia de la ley contra simpatizantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) que se estaban manifestando en el centro del Distrito Federal. Esta recomendación no fue aceptada por la autoridad destinataria.

1911. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en su informe sobre México, señala:

Existe una impunidad notoria con relación a algunos responsables de las detenciones arbitrarias. Muchos mecanismos de control no gozan todavía de una independencia suficiente al estar supeditados jerárquicamente a la autoridad administrativa y por tanto no tener la credibilidad necesaria, además de ser toleradas algunas prácticas por los superiores. Un gran número de personas son presentadas ante tribunales habiendo sido detenidas arbitrariamente y sus casos pueden ser conocidos, mientras que otro número igual o quizá mayor son puestos en libertad luego de haberseles detenido fuera de los supuestos legales permitidos, sin haber tenido acceso a un juez. Este segundo grupo de personas no siempre denuncia, aunque el Grupo de Trabajo ha conocido diferentes casos en que, después de las denuncias presentadas, no se ha investigado ni castigado a los agentes por este tipo de detenciones.¹²⁹

*Amenazas*¹³⁰

1912. El Sistema Universal de Derechos Humanos, ha desarrollado en los últimos años jurisprudencia que considera ciertos hechos como violatorios de la seguridad personal. Esta jurisprudencia, originada en el Comité de Derechos Humanos, recuerda que la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho a la seguridad de la persona conjuntamente con el derecho a la vida y a la libertad, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo reconoce en su artículo 9º, dedicado principalmente al derecho a la libertad personal.

1913. El Comité señala que sería erróneo concluir que el derecho a la seguridad es exclusivo de las personas privadas de libertad.¹³¹ Igualmente, el Comité ha determinado que otras formas de violación del derecho a la seguridad personal son las amenazas, la intimidación y el hostigamiento permanentes.¹³² El Comité consideró este patrón de conducta violatorio del derecho a la seguridad personal, sin precisar la naturaleza de las amenazas.¹³³ Se entiende que las amenazas provienen de personas vinculadas al gobierno o al partido político en el poder.¹³⁴

1914. El Código Penal para el Distrito Federal tipifica las amenazas de la siguiente forma:

Artículo 209. Al que amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo, se le impondrá de tres meses a un año de prisión o de noventa a trescientos sesenta días multa.

Se debe entender como ligados por algún vínculo con la persona:

- a) A los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines.
- b) El cónyuge, la concubina, el concubinario, pareja permanente y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo; y
- c) Los que estén ligados con las personas por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad.

Este delito se perseguirá por querrela.

1915. Un ejemplo de este tipo de acciones que violentan la seguridad personal lo encontramos en algunos casos llevados ante la CDHDF. Al expediente del que deriva la Recomendación 6/2004 (que continúa sujeta a seguimiento) se le acumularon 78 quejas que denunciaban los mismos hechos:

1916. Elementos de los Grupos Operativos Especiales (Tigre, Sagitario, Mantis, Gopes, Táctico I y II, Fuerza de Tarea, Cobra y Escorpión), y Fuerzas Especiales de la SSPDF, vestidos de negro, encapuchados o pintados de la cara, con armas largas y cortas (pistolas y metralletas), sin exhibir orden de autoridad competente, entraron en forma violenta a sus domicilios y viviendas, rompiendo con mazos puertas y ventanas, causando destrozos en los inmuebles, preguntando dónde estaban la droga o las armas. Dichos elementos amenazaron, amagaron, insultaron, golpearon y manosearon a las y los peticionarios, las y los agraviados y sus familiares, incluso a menores de edad; también robaron joyas, celulares, dinero y se llevaron grabadoras, *videocassetas*, aparatos de sonido, etc. Amenazaron a los peticionarios diciéndoles que, si denunciaban, les iría muy mal porque ya los conocían y sabían donde encontrarlos.

1917. En uno de los casos que dieron lugar a la recomendación, se especifica que el 17 de febrero de 2004, Nancy López Mendoza se encontraba en un vehículo, acompañada de su novio Edgar Ulises y un amigo de ellos de nombre Ulises, cuando fueron interceptados por varios elementos de la SSPDF que hacían un operativo en las inmediaciones de la Delegación Miguel Hidalgo. Fueron golpeados, torturados severamente y amenazados con que tenían que declarar sobre unos paquetes de droga. A Nancy la subieron a un camión, donde la mantuvieron encerrada por más de seis horas, metiendo su cabeza en un bote con agua a efecto de que aceptara todos los cargos que le imputaban, e incluso fue objeto de abuso sexual, insultos y amenazada de que si denunciaba a los policías, tomarían represalias contra su familia.

1918. Como hemos visto, las violaciones a la integridad, libertad y seguridad personal están estrechamente vinculadas. En ocasiones provienen, además, de actos discriminatorios. Un ejemplo está en la Recomendación 1/2005, emitida contra del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en la que el peticionario señala que el 22 de mayo del 2004, al salir de la estación Rosario, fue detenido por tres vigilantes que, al tiempo que lo insultaban, lo llevaron a un cuarto donde lo agredieron severamente, ocasionándole moretones en brazos y piernas e inflamación en el rostro. Uno de esos vigilantes, justificando la agresión, le gritó: “Por ser homosexual, no debiste haber nacido”. Antes de que lo dejaran retirarse, lo amenazaron diciéndole: “Cuidado e inicies algo contra nosotros, porque te va a ir peor” y que “si lo volvían a ver por ahí, ya sabía lo que le esperaba”. En la agresión también le quitaron una cadena y un anillo de oro. La recomendación derivada de estos hechos no fue aceptada por las autoridades.

Arraigo

1919. El arraigo penal es una medida precautoria que se impone al inculpado mientras el Ministerio Público investiga su presunta responsabilidad. Así lo regula el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 270 bis:

Quando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado, resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, pero no excederá de treinta días, prorrogables por otros treinta días, a solicitud del Ministerio Público. El Juez resolverá, escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo.¹³⁵

1920. Igualmente, el artículo 6° de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal dispone:

Quando existan indicios suficientes que acrediten fundadamente que alguien es miembro de la delincuencia organizada, el juez de la causa podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público y tomando en cuenta las características del hecho imputado, así como las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud. Corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, ambos del Distrito Federal, ejecutar el mandato de la autoridad judicial.¹³⁶

1921. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación previa, no pudiendo exceder de 90 días, con objeto de que el afectado participe en la declaración.

1922. Según la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF, las medidas de arraigo son llevadas a cabo en el Instituto de Formación Profesional de este organismo, y la custodia de las personas sujetas a esta medida está a cargo de la Policía Judicial del Distrito Federal.¹³⁷

1923. A solicitud del Comité Coordinador,¹³⁸ la Dirección de Derechos Humanos de la PGJDF envió oficios a distintas dependencias de dicho organismo a fin de que brindaran información sobre la aplicación del arraigo en el Distrito Federal. Si bien no todas las instancias enviaron los datos, se tienen los siguientes:

- En 2007 la Agencia de Investigación Central núm. 50 solicitó una orden de arraigo de 60 días por el delito de robo agravado para una persona de 18 años de edad.¹³⁹
- Entre 2006 y 2007, la Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, Agencia A, reporta¹⁴⁰ la ejecución de 7 arraigos aplicados a 19 personas.¹⁴¹
- Entre 2006 y 2007, la Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, reporta¹⁴² en total una solicitud de arraigo por secuestro agravado (negada) y 8 concedidos, lo que implicó 14 personas arraigadas.¹⁴³
- La Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales realizó tres arraigos en contra de nueve personas por los delitos de asociación delictuosa en materia fiscal y delito cometido por servidor público en materia fiscal.¹⁴⁴

1924. Este tipo de detención realizada por el Ministerio Público ha sido motivo de preocupación por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT), en respuesta al informe presentado por el Estado mexicano manifestó que:

Al Comité le preocupa la figura del “arraigo penal” que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días –hasta 90 días en algunos estados– mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros estados.¹⁴⁵

1925. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria expresa que el arraigo “es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario, en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son ‘discretos’. El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión ‘tabú’, incluso entre miembros de la administración”.¹⁴⁶

1926. Según el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el arraigo implica una especie de proceso o anteproceto que se lleva de facto ante servidores/as públicos de la Procuraduría (quienes valoran y desahogan pruebas). El arraigo otorga al Ministerio Público mayor tiempo para realizar investigaciones y para recabar las pruebas y evidencias que debe someter al juez/a antes de que la persona haya sido formalmente inculpada.¹⁴⁷

1927. Es común la práctica de detener a las personas acusadas de cometer algún delito, mientras se realiza la investigación, sin cumplir con el requisito de comparecer ante el juez de la causa penal. Esta situación se puede ejemplificar con la Recomendación 6/1999 expedida por la CDHDF¹⁴⁸ dirigida al Consejo de la Judicatura por haber arraigado a Mario Rodríguez Bezares después de haber sido citado para comparecer en calidad de testigo del asesinato de Paco Stanley.

1928. La persistencia del arraigo en la legislación del Distrito Federal es otra de las muestras de la tendencia inquisitorial del sistema penal. El arraigo parte de la presunción de culpabilidad, contrario a lo que implica un sistema acusatorio.¹⁴⁹ En consecuencia, el Código Penal del Distrito Federal (CPDFF) y la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, requieren una reforma para desaparecer la figura del arraigo, que vulnera además el derecho a la libertad y seguridad personal.

*Prisión preventiva*¹⁵⁰

1929. Según los estándares internacionales,¹⁵¹ la prisión preventiva de las personas que han de ser juzgadas debe ser: necesaria,¹⁵² excepcional y lo más breve posible. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

La presunción de inocencia se torna cada vez más vacía y finalmente se convierte en una burla cuando la detención previa al juicio es excesivamente prolongada dado que, a pesar de la presunción, se está privando de la libertad a una persona todavía inocente, castigo severo que legítimamente se impone a los que han sido condenados.¹⁵³

1930. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que

la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática [...] Igualmente, el Tribunal considera que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. La prolongación arbitraria de una prisión preventiva la convierte en un castigo cuando se inflige sin que se haya demostrado la responsabilidad penal de la persona a la que se le aplica esa medida.¹⁵⁴

1931. Según el artículo 18 constitucional, todos los delitos que merecen pena corporal pueden dar lugar a prisión preventiva. Tomando en cuenta que casi todos los delitos establecidos en el Código Penal fijan una sanción privativa de la libertad, tenemos que los casos en que puede imponerse esta sanción, de ninguna manera son excepcionales, como exigen los estándares internacionales.

1932. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación del juez de conceder la libertad bajo caución a petición del inculpado, excepto: 1) En caso de delitos graves y 2) En casos no graves, cuando el Ministerio Público demuestre que el inculpado ha sido declarado culpable de un delito grave en el pasado o constituye una amenaza para el ofendido o la sociedad.

1933. La práctica de la prisión preventiva está muy extendida en México. Según la Subsecretaría del Sistema Penitenciario,¹⁵⁵ la población penitenciaria al 21 de diciembre de 2007 era de un total de 34 530 personas, de las cuales 8 529 hombres y 654 mujeres estaban siendo procesadas.

1934. El abuso de la prisión preventiva es contrario al principio de presunción de inocencia. Además, genera sobrepoblación en los reclusorios, lo que ha “traído como consecuencia la agudización de otros problemas, como el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones, las deficiencias en el suministro de agua, en la distribución de alimentos y en la prestación de servicios de salud. A raíz de la situación de encierro e insalubridad en que se encuentran los internos, es frecuente que estén expuestos a brotes epidemiológicos y transmisión de enfermedades.”¹⁵⁶

1935. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* identificó “casos documentados donde se muestra que no se respeta la separación entre hombres y mujeres en algunos centros penitenciarios, así como la violencia a la que están sujetas las mujeres en esta situación”,¹⁵⁷ lo que es contrario a lo establecido en la Constitución¹⁵⁸ y en los tratados internacionales.

22.4 Conclusiones del capítulo

1936. Lo establecido anteriormente brinda las bases para señalar que, si bien existen determinadas normas apegadas a los estándares internacionales y algunos esfuerzos por parte de las autoridades, en

el Distrito Federal persisten las violaciones al derecho a la integridad, libertad y seguridad personal, generadas principalmente por el sistema penal con tendencia inquisitoria, dentro del cual se confieren facultades cuasi judiciales al Ministerio Público y no se respeta la presunción de inocencia.

1937. La prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.

1938. Una de las principales obligaciones que tiene el Estado se refiere a la tipificación adecuada de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el Distrito Federal esta obligación está sólo parcialmente cumplida, ya que únicamente está tipificado el delito de tortura.

1939. Salvo por dejar fuera el uso de la tortura como medida intimidatoria o preventiva, el tipo establecido en el CPDF se apega a los estándares internacionales, ya que no requiere que se compruebe o se tome en cuenta la gravedad de los actos para que el delito de tortura se configure. Igualmente, se ajusta a dichos estándares porque incluye como tortura la aplicación de métodos tendientes a la anulación de la personalidad o disminución de la capacidad física o mental de la víctima, aunque no cause dolor físico o angustia psíquica; reconoce la posibilidad de que el delito lo lleven a cabo particulares con la aquiescencia de las autoridades y establece que no se considerarán causas excluyentes de responsabilidad ni la obediencia debida.

1940. Pese a la regulación penal y a ciertas iniciativas de la PGJDF para combatir la tortura, ésta se sigue practicando, lo que se constata por medio de señalamientos que han hecho a México diversos organismos internacionales, las quejas y recomendaciones tramitadas por la CDHDF y de la información oficial en la materia.

1941. Los factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura tienen que ver con el uso de la figura de flagrancia, que permite llevar a cabo detenciones sin contar con órdenes judiciales de aprehensión. Lo anterior otorga una especie de “cheque en blanco” para detener a las personas, lo que, aunado al valor probatorio conferido por la legislación y la práctica judicial a las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público, conlleva al uso de la tortura para obtener confesiones autoinculporatorias. Esto se agrava por la ausencia de defensa eficaz y la falta de disposición legal sobre el derecho de asistencia de un defensor/a desde el momento de la detención, lo que genera para la persona un estado de indefensión. Contribuye a esta situación la debilidad en los mecanismos y garantías de prevención de violaciones al derecho a la integridad personal

1942. Por otra parte, la especificación de la conducta que según el CPDF constituye el delito de desaparición forzada, es limitada conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Por lo que se refiere al establecimiento de los sujetos activos, en general se apega a los estándares internacionales; sin embargo, cuando se refiere al delito cometido por particulares no se refiere a la figura de la aquiescencia del Estado.

1943. En la tipificación del delito de desaparición forzada no se establecen circunstancias agravantes y se omite señalar que la invocación de circunstancias excepcionales no justifica la desaparición forzada y tampoco establece que no se admitirá como eximente la obediencia debida a órdenes o

instrucciones superiores. El reconocimiento de la no prescripción del delito de desaparición forzada que hace el CPDF rebasa lo establecido en las convenciones internacionales que permiten adoptar ciertas medidas de prescripción para este delito.

1944. La CDHDF ha emitido una sola recomendación por desaparición forzada de personas. Lo contrario sucede con las detenciones ilegales o arbitrarias y las amenazas, en las que diversos informes, así como las quejas y recomendaciones tramitadas por la CDHDF, dan cuenta de numerosos casos en que la libertad y seguridad personal fue violentada por una acción de este tipo.

1945. La persistencia del arraigo en la legislación del Distrito Federal y en la práctica judicial es otra de las muestras de la tendencia inquisitorial del sistema penal. El arraigo parte de la presunción de culpabilidad, contrario a lo que implicaría un sistema acusatorio.

1946. Por lo que se refiere a la prisión preventiva, pese a que según los estándares internacionales debe ser necesaria, excepcional y lo más breve posible, en el Distrito Federal sigue siendo una práctica común, lo que violenta el principio de presunción de inocencia y deteriora las condiciones de vida en los centros de reclusión.

Notas

- ¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita hacer un análisis con perspectiva de género sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de integridad, libertad y seguridad personal en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema para obtener este tipo de datos.
- ² Cfr. D. O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos; normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Colombia, OACNUDH, 2003, pp. 165 y ss.
- ³ *Ibid.*, p. 165
- ⁴ Coidh, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C, núm. 33, párr. 57.
- ⁵ Coidh, Caso Bueno Alves vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C, núm. 164, párr. 79.
- ⁶ En este mismo sentido, véase Coidh, Caso Cantoral Benavides vs. Perú, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párr. 95 y 96.
- ⁷ "Norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma 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". Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- ⁸ Coidh, Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia 11 de marzo 2005, Serie C, núm. 123, párr. 100.
- ⁹ Coidh, Caso Bueno Alves vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C, núm.164, párr. 76; Coidh, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160, párr. 271; Coidh, Caso Baldeón García vs. Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C, núm. 147, párr. 117, y Coidh, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 137, párr. 222.
- ¹⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, artículo 9º, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, párr.1.
- ¹¹ Coidh, Caso Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 112, párr. 223. En el mismo sentido Coidh, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 103, párr. 66, y Coidh, Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 129.
- ¹² Coidh, Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párr. 166 y Coidh, Caso Cantoral Benavides vs. Perú, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párr. 90.
- ¹³ Cfr. OACNUDH, *Manual de calificación de conductas violatorias; derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Colombia, Unión Europea, OACNUDH/Defensoría del Pueblo de Colombia, 2005, pp. 161-203.
- ¹⁴ Coidh, Caso Gangaram Panday vs. Suriname, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de enero de 1994, Serie C, núm. 16, párr. 47.
- ¹⁵ Nos referimos a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (el 3 de mayo de 2002 el Estado mexicano aceptó la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones individuales de personas que aleguen haber sufrido una violación a su derecho a la integridad personal de parte de las autoridades del Estado mexicano), al Pacto

- Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7°), a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5° b), a la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37 a), a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (art. 4° b), a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 5°),
- ¹⁶ Véase los artículos 4°, 12, 14, 15 y 3° de la Convención contra la Tortura en comparación con los artículos 6°, 8°, 9°, 10 y 13 de la Convención Interamericana.
- ¹⁷ Véase el artículo 5° de la Convención contra la Tortura en comparación con el artículo 12 de la Convención Interamericana.
- ¹⁸ Véase los artículos 6° y 7° de la Convención contra la Tortura en comparación con los artículos 9° y 11 de la Convención Interamericana; es necesario destacar que la Convención Interamericana no establece claramente una obligación de tomar una u otra de estas medidas (enjuiciar o extraditar) en cada caso fundado, como sí lo hace la Convención contra la Tortura.
- ¹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20. Artículo 7°, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 44° periodo de sesiones, 1992, párr. 5.
- ²⁰ *Idem.*
- ²¹ *Idem.*
- ²² Coicdh, Caso Cantoral Benavides, sentencia del 18 de agosto de 2000, *op. cit.*, párr. 99-104.
- ²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe núm. 5/96, caso 10.970.
- ²⁴ Corte Interamericana, caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párr. 57.
- ²⁵ En este sentido, el relator especial de las Naciones Unidas sobre Tortura, afirma que “la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados, donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz”.
- ²⁶ Entrada en vigor el 22 de junio de 2006. Ratificado por México el 11 de abril de 2005, información disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9_b.htm>.
- ²⁷ El 22 de junio de 2007 se firmó un convenio de colaboración entre las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Salud y la Procuraduría General de la República con la CNDH, el cual puede extenderse a través de convenios que la CNDH suscriba con los organismos públicos estatales de derechos humanos.
- ²⁸ En el ámbito local, en 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) adicionó al Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) el delito de tortura (artículos 281 ter a 281 quintus), que se consideró un tipo penal más avanzado que el existente en ese momento, ya que las y los impulsores de la reforma sostenían que se acercaba a la definición de tortura de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, porque se tipificaba cuando un servidor público que, con motivo de su atribuciones, inflingiera a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener, ya fuera del torturado o de una tercera persona, información o una confesión, o castigarla por un acto que hubiera cometido o se sospechara que cometió, o coaccionarla para que realizara o dejara de realizar una conducta determinada o con cualquier otro fin. También se consideraba como tortura la aplicación de métodos tendientes a anular la persona de la víctima o disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o psíquico.
- ²⁹ Según el artículo 71 ter del Código Penal para el Distrito Federal, a la persona que cometa el delito de tortura no podrá disminuirse la pena.
- ³⁰ Ratificada el 23 de enero de 1986, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1986. El 3 de mayo de 2002 el Estado mexicano aceptó la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones individuales de personas que aleguen haber sufrido una violación a su derecho a la integridad personal de parte de las autoridades del Estado mexicano.
- ³¹ Ratificada el 22 de junio de 1987, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1987.
- ³² Véase artículo 1° de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y artículos 2° y 3° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- ³³ El artículo 1° de la Convención contra la Tortura, define *tortura* como “actos que inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales”; por su parte, la Convención Interamericana define tortura como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales”, siendo esta última la definición más amplia, ya que no es necesario que se compruebe o se tome en cuenta el requisito de “graves” para que se configure la categoría de la conducta de tortura.
- ³⁴ El artículo 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura considera ambos tipos de medidas, mientras que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prevé las intimidatorias.
- ³⁵ Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 16.
- ³⁶ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, actividad de Metágora en México, abril de 2006, p. 14.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 3.
- ³⁸ ONU/CAT, *Informe sobre México preparado por el Comité en el marco del artículo 20 de la Convención, y respuesta del Gobierno de México*, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párr. 218, disponible en <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.75.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.75.Sp?Opendocument)>.
- ³⁹ El número de menciones o quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación, y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de menciones o quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso la queja se considere improcedente, que la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.

- ⁴⁰ CDHDF, *Informe anual 2007*, p. 30.
- ⁴¹ AA. VV., *Digesto de recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla*, México, Universidad Iberoamericana, 2008 (en prensa).
- ⁴² Todas disponibles en su página electrónica: <<http://www.cd hdf.org.mx/>>.
- ⁴³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio núm. DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ⁴⁴ La manera en que la información fue presentada no permite saber el resultado de dichos expedientes. Véase Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, oficio núm. CHJPJ/II/7085/207 del 28 de noviembre de 2007.
- ⁴⁵ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Irregularidades, abusos de poder...*, op. cit., p. 22.
- ⁴⁶ CDHDF, Recomendación 8/2006, emitida el 23 de julio de 2003.
- ⁴⁷ Para obtener un resumen de los hechos motivo de las recomendaciones de la CDHDF y conocer su argumentación jurídica, véase AA. VV., *Digesto de recomendaciones emitidas...*, op. cit.
- ⁴⁸ CDHDF, Recomendación 10/2007, emitida el 22 de junio de 2007.
- ⁴⁹ Cfr. *Barómetro Local: Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 61.
- ⁵⁰ ONU/CAT, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (México)*, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 21, <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/317ab54d16e0e6aac1256bdd0026bd271368b95356ee75621c12572800052e338/\\$FILE/G0740334.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/317ab54d16e0e6aac1256bdd0026bd271368b95356ee75621c12572800052e338/$FILE/G0740334.pdf)>.
- ⁵¹ ONU/CAT, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (México)*, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párr. 16.
- ⁵² Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Acuerdo que establece los lineamientos que deben observar la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, todas del Distrito Federal, para la Prevención e Investigación Eficaz del Delito de Tortura, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de diciembre de 2006.
- ⁵³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Acuerdo General A/008/2005 por medio del cual se establecen los Lineamientos de Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del “Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de diciembre de 2005. En el considerando de estos Lineamientos se afirma: “Que la tortura es un delito particularmente grave, pues además de las lesiones y daños físicos y/o psicológicos que ocasiona, conlleva una carga de humillación y degradación de la autoestima que afecta a la dignidad de la persona, siendo que la dignidad humana es el componente inmaterial que nos distingue de los demás seres existentes. Porque, además, se comete siempre con ventaja, utilizando el poder público de modo que la víctima se encuentre inerme, vulnerable, incapaz de defenderse”.
- ⁵⁴ El cual estará conformado por el coordinador general de Servicios Periciales, dos médicos forenses provenientes de instituciones académicas; dos médicos forenses provenientes de instituciones forenses públicas, uno de ellos, de la PGJDF; dos psicólogos forenses representantes de instituciones académicas; dos psicólogos provenientes de instituciones forenses públicas; uno de ellos, de la PGJDF, un médico forense y un psicólogo de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales y el titular de la Dirección General de Derechos Humanos. Los miembros del Grupo Consultivo de origen externo a la Procuraduría deberán ser de reconocida labor ética y profesional; dichos miembros serán propuestos por el presidente del Comité y aprobados por la mayoría del mismo y fungirán honorariamente durante dos años, pudiendo ser ratificados por otro periodo igual.
- ⁵⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de diciembre de 2006. El Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen se instaló el 28 de febrero de 2006, p.7.
- ⁵⁶ La Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 6° señala que deben tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- ⁵⁷ Cfr. Amnistía Internacional, *Leyes sin justicia: violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*, México, 2007, p. 32.
- ⁵⁸ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002.
- ⁵⁹ Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe sobre su visita a México*, 17 de diciembre de 2002, E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 39 y 72 a.
- ⁶⁰ Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27/07/99, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párr. 10.
- ⁶¹ M. Bergman, op. cit., 2006, p. 36.
- ⁶² Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁶³ Por ejemplo, véase SCJN, “Inmediatez procesal en materia penal. Es válido que la autoridad judicial otorgue valor probatorio a las primeras declaraciones de los testigos realizadas años después de cometido el hecho imputado al indiciado, siempre que la retractación de dichas testimoniales no se corrobore con algún medio probatorio y aquéllas se encuentren confirmadas con otras pruebas. “Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito”. Tesis: VI.2o.P.92 P; registro núm. 171155, XXVI, octubre de 2007. La tesis dice: “De acuerdo con el principio de inmediatez procesal, ante dos declaraciones de la misma persona, las primeras generalmente deben prevalecer sobre las posteriores, con independencia del momento en que aquéllas se hayan producido –inmediatamente de sucedidos los hechos o tiempo después–, de manera que si las primeras declaraciones de los testigos se realizan años después de cometido el hecho que se imputa al indiciado, pero en posteriores declaraciones aquéllos se retractan de ellas, es válido que la autoridad judicial, aunque no sean cercanas a los hechos, otorgue valor probatorio a las primigenias, siempre que las retractaciones no se corroboren con algún medio de prueba, porque en la ponderación de dos versiones sobre el mismo hecho, una que afirma y otra que niega, es correcto optar por la primera declaración, máxime si se encuentra confirmada con otras pruebas, a diferencia de la segunda que está aislada”. Otra tesis en el mismo sentido es: Confesión. Primeras declaraciones del reo. “De acuerdo con el principio de inmediatez procesal y, salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de

- aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores. Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, parte: 64, abril de 1993, tesis: II.2o. J/5, p. 33.
- ⁶⁴ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 12.
- ⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, párr. 309-314; Naciones Unidas, Relator especial sobre la Tortura, *Informe del relator especial sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 43.
- ⁶⁶ Cfr. M. Bergman *et al.*, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, CIDE-Centro de Estudios Jurídicos, 2003, pp. 48-49.
- ⁶⁷ El CPDF establece en su artículo 299, fracción II, que se impondrá prisión y multa al servidor público que obligue al inculpado a declarar.
- ⁶⁸ Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27/07/99, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párr. 7.
- ⁶⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁷⁰ Examen de los Informes..., *op. cit.*, párr. 22.
- ⁷¹ *Idem.*
- ⁷² CDHDF, Recomendación 13/2002, emitida el 27 de diciembre de 2002.
- ⁷³ Este caso, aunque no es actual, no deja de ser importante, pues fue el primer caso mexicano que se llevó ante la Corte Interamericana por la CIDH. La aceptación de la Recomendación 13 /2002 habría sido una clara muestra de una resolución auténtica por parte del GDF para acoger las recomendaciones de la CIDH tendientes a asegurar que los actos de tortura sean calificados como tales y sancionados acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal. Además hubiese contribuido como gesto para la educación y formación de los encargados de hacer cumplir la ley sobre la prohibición absoluta de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, párr. 717 y 720.
- ⁷⁴ En el mismo sentido, véase la Recomendación (no aceptada) 3/2006 de la CDHDF, dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública.
- ⁷⁵ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso, en el que se aborda el tema de defensa.
- ⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe...*, *op. cit.*, párr. 322; Naciones Unidas, relator especial sobre la Tortura, *Informe del relator especial sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 81. El derecho de defensa se analiza más ampliamente en el capítulo relativo a las garantías del debido proceso.
- ⁷⁷ *Ibidem*, pp. 2-3.
- ⁷⁸ Cfr. *Barómetro Local: Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 61.
- ⁷⁹ Otros artículos aplicables de la Convención Americana son: el 5.3, 9º y 10, sobre temas como la no trascendencia de la pena, el principio de legalidad y retroactividad y el derecho a la indemnización.
- ⁸⁰ Véase también la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 37 y 39), el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (art. 10), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art.17), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 11), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- ⁸¹ El artículo 14, párrafo tercero, establece que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".
- ⁸² Según el artículo 16, "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento".
- ⁸³ El artículo 18 señala: "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados".
- ⁸⁴ Artículo 19: "Ninguna detención ante autoridad judicial excederá del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado [...] Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad".
- ⁸⁵ Otras legislaciones aplicables al derecho de libertad y seguridad personales son: la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y en Materia Federal para toda la República (art. 3º), Ley que establece las Normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados (arts. 1º, 2º, 3º y 6º), el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (arts. 132, 133, 133-bis, 134, 134-bis, 134.2, 3º frac. II y III, 268 bis, 269 frac. I, II, III y IV) y el Código Penal para el Distrito Federal (art. 299 frac. VI, 299 frac. IV, V, VI y 303 frac. I).
- ⁸⁶ Véase CADH, artículo 7.3 y PIDCP, artículo 9.1.
- ⁸⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 17.
- ⁸⁸ Véase CADH, artículo 7.2; PIDCP, artículo 9.1 y CPEUM, artículos 14 y 16.
- ⁸⁹ Véase CADH, artículo 7º y PIDCP, artículo 9º.

- ⁹⁰ Véase artículo 19 constitucional.
- ⁹¹ Véase también PIDCP, artículo 11. Según el CADH, artículo 7.1: “Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.
- ⁹² Véase PIDCP, artículo 9.3.
- ⁹³ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 22.a.
- ⁹⁴ Véase *ibid.*, artículo 17.
- ⁹⁵ En los casos Bulacio y Juan Humberto Sánchez, la Coidh estableció algunos criterios para los registros de detenidos y de las obligaciones del Estado respecto de personas detenidas. Véase caso Bulacio, párr. 125 a 132 y caso Juan Humberto Sánchez, párr. 189.
- ⁹⁶ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 17 y 22.b. Según el artículo 17 esa información contendrá al menos:
- a) La identidad de la persona privada de libertad;
 - b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
 - c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
 - d) La autoridad que controla la privación de libertad;
 - e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
 - f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
 - g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;
- h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.
- ⁹⁷ Véase *ibid.*, artículos 17 y 22.c.
- ⁹⁸ Véase *ibid.*, artículo 18 y 22.c.
- ⁹⁹ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo I.a.
- ¹⁰⁰ Véase *ibid.*, artículo I.d.
- ¹⁰¹ El artículo 25 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas especifica las medidas que deben tomarse para casos de desaparición forzada relacionada con niños y niñas.
- ¹⁰² Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 4°.
- ¹⁰³ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹⁰⁴ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 3°, 6° y 24.6, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo I.b.
- ¹⁰⁵ Según el artículo 23.1 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, esto se hace con el fin de:
- a) Prevenir la participación de esos agentes en desapariciones forzadas;
 - b) Resaltar la importancia de la prevención y de las investigaciones en materia de desapariciones forzadas;
 - c) Velar por que se reconozca la urgencia de la resolución de los casos de desaparición forzada.
- ¹⁰⁶ Según la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 24.1, se entenderá por víctima “la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”.
- ¹⁰⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 24.2, 24.4, 24.5.
- ¹⁰⁸ Véase *ibid.*, artículo 3°.
- ¹⁰⁹ Véase *ibid.*, artículo 24.7.
- ¹¹⁰ PIDCP, artículo 9.5.
- ¹¹¹ AA. VV., *Digesto de recomendaciones...*, *op. cit.*
- ¹¹² Todas disponibles en su página <<http://www.cdhd.org.mx/>>.
- ¹¹³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ¹¹⁴ Véase Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, oficio núm. CHJJP/II/7085/207, del 28 de noviembre de 2007.
- ¹¹⁵ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 2°.
- ¹¹⁶ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹¹⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 2° y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹¹⁸ Esto, a diferencia de la tipificación de tortura que hace el CPDF, en el que, de acuerdo con los estándares internacionales, el artículo 298 señala: “No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura, el que se invoquen o existan situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad”.
- ¹¹⁹ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo VIII.
- ¹²⁰ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 8° y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo VII.
- ¹²¹ A raíz de lo cual el 4 de julio de 2003, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT México) presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado mexicano.
- ¹²² En el operativo a raíz del cual se desapareció a la víctima participaron tanto elementos de la Procuraduría del Distrito Federal como de la Federal. Como eventualmente hubo consignaciones en el fuero federal, la CDHDF tomó ese hecho como un avance en el tema de justicia, aunque trascendía su competencia.

- ¹²³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio núm. DGDH/DSQR/503/01044/03-08, del 7 de febrero de 2008.
- ¹²⁴ Véase Coidh, Caso Gangaram Panday vs. Suriname, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de enero de 1994, Serie C, núm. 16, párr. 47; así como *Manual de calificación de conductas violatorias; derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Colombia, Unión Europea, OACNUDH/Defensoría del Pueblo Colombiano, 2005, vol. 1, pp. 168.
- ¹²⁵ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 13.
- ¹²⁶ *Idem*.
- ¹²⁷ *Barómetro Local*, *op. cit.*, p. 60.
- ¹²⁸ Amnistía Internacional, 2007, *op. cit.*, p. 21.
- ¹²⁹ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, párr. 62.
- ¹³⁰ De acuerdo con la jurisprudencia de la Coidh y con el Protocolo de Estambul, ciertas amenazas pueden constituir tortura (véase párr. 144, p y q).
- ¹³¹ Comité de Derechos Humanos, caso Delgado Páez c. Colombia, párr. 5.5 (1990).
- ¹³² *Ibid.*, caso Bwala c. Zambia, párr. 2.1 y 6.4.
- ¹³³ *Ibid.*, par. 6.4.
- ¹³⁴ Daniel O'Donnell, *op.cit.*, p. 339.
- ¹³⁵ Véase también el artículo 301 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal: "Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable, el imputado no deba ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez fundada y motivadamente o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del término en que deba resolverse el proceso".
- ¹³⁶ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de septiembre de 2004.
- ¹³⁷ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ¹³⁸ Véase oficio núm.187/ST/07 del 7 de noviembre 2007.
- ¹³⁹ Agencia de Investigación Central núm.50, del 16 de noviembre de 2007, dirigido a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales.
- ¹⁴⁰ Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, oficio núm. 202/525/07-11, del 23 de noviembre de 2003.
- ¹⁴¹ Estas medidas las solicitó y le fueron otorgadas:
- Por el Juez 20 de lo Penal, contra una persona, con una duración de 30 días por el delito de fraude.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra siete personas, con duración de 56 días (por solicitud de prórroga), por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra dos personas, con duración de 40 días (por solicitud de prórroga), por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra una persona, con duración de 33 días por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 56 de lo Penal, contra una persona, con duración de 30 días por el delito de robo agravado y homicidio calificado.
 - Por el Juez 59 de lo Penal, contra tres personas, con duración de 30 días por el delito de robo agravado.
 - Por el Juez 47 y 54 (dos solicitudes) de lo Penal, contra cuatro personas, con duración de 45 días por el delito de tentativa de homicidio calificado.
- En todos los casos se determinó el ejercicio de la acción penal. Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, oficio núm. 202/525/07-11, del 23 de noviembre de 2003.
- ¹⁴² Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, oficio 203/3372/2007 del 30 de noviembre de 2007.
- ¹⁴³ Estas medidas las solicitó y le fueron otorgadas:
- Por el juzgado 19, contra una persona, con duración de 18 días por secuestro agravado, del cual se ejercitó la acción penal.
 - Por el juzgado 57, en contra de tres personas, con duración de 40 días por secuestro agravado, por el cual se otorgó orden de aprehensión.
 - Por el juzgado 57, en contra de una persona (aunque se solicitó para 2), con duración de 40 días por secuestro agravado, del cual se ejercitó la acción penal frente a una persona y a la otra se le dejó libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 57, en contra de dos personas (aunque se solicitó para tres), con duración de 40 días por secuestro agravado del cual se ejercitó la acción penal frente a dos persona y a la otra se le dejó libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 57, contra una persona, con duración de 40 días por secuestro agravado. La persona finalmente salió libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 60, contra una persona, con duración de 40 días por secuestro agravado, del cual derivó la orden de aprehensión.
 - Por el juzgado 15, en contra de dos personas, con duración de 60 días por homicidio calificado, por el cual se ejercitó la acción penal.
- Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, oficio 203/3372/2007, del 30 de noviembre de 2007.
- ¹⁴⁴ La información brindada en el oficio no permite dar más datos. Véase oficio sin número ni fecha, firmado por la Lic. María del Rocío García, asistente dictaminador de Procedimientos Penales "C".
- ¹⁴⁵ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte..., *op. cit.*, párr. 15.
- ¹⁴⁶ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, párr. 50.

- ¹⁴⁷ *Ibid.*, párr. 47 y 48.
- ¹⁴⁸ CDHDF, Recomendación 6/1999, emitida el 20 de agosto de 1999.
- ¹⁴⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso, apartado Presunción de inocencia.
- ¹⁵⁰ Véase el capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad, en esta misma parte.
- ¹⁵¹ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.3 y Observación general núm. 8 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, párr. 3.
- ¹⁵² El Comité de Derechos Humanos consideró que “la prisión preventiva puede ser necesaria, por ejemplo, para asegurar la presencia del acusado en el juicio, evitar la interferencia con los testigos u otras pruebas, o la comisión de otros delitos”. D. O’Donnell, *op. cit.*, p. 289.
- ¹⁵³ CIDH, caso Giménez c. Argentina, párr. 80. Véase también la decisión en el caso Pinheiro y Dos Santos c. Paraguay, en la que la CIDH considera que la detención prolongada sin condena viola el artículo 8(2) de la Convención Americana y el artículo XXVI de la Declaración Americana, párr. 86 (2002). Referencia tomada de O’Donnell, 2003, *op. cit.*, p. 298.
- ¹⁵⁴ Coidh, Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, Serie C, núm. 129, párr. 74 y 75. En el mismo sentido, Coidh, Caso Tibi vs. Ecuador, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párr. 106 y 180.
- ¹⁵⁵ Información disponible en <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/2007/diciembre/situacionjuridica.html>> (visitada el 14 de febrero de 2008).
- ¹⁵⁶ CDHDF, 2006, *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁵⁷ OACNUDH, *Diagnóstico nacional de derechos humanos*, 2003, p. 21.
- ¹⁵⁸ El artículo 18 señala: “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.

Capítulo 23. Derecho al acceso a la justicia¹

23.1 Introducción

1947. El acceso a la justicia va mucho más allá de garantizar a las personas la posibilidad de acudir mediante un recurso ante los órganos encargados de aplicar normas jurídicas. Implica que el cumplimiento de la ley, a través de la actividad del Estado, sea eficiente y genere seguridad jurídica. Lo anterior se manifiesta en el derecho que tiene toda persona, independientemente de su condición económica, social, política, de género o de cualquier otra índole, de acudir ante las autoridades competentes –ministeriales, judiciales o administrativas– para obtener la protección de sus derechos o para hacer valer cualquier otra pretensión.

1948. El acceso a la justicia debe considerarse como un derecho de cuya efectividad depende, en buena medida, el aseguramiento de la convivencia social, ya que al contar con la posibilidad de un proceso confiable y previamente determinado por la ley, por medio del cual resolver conflictos, las personas no harán justicia por sus propias manos.

1949. La revisión del acceso a la justicia adquiere particular relevancia si tomamos en cuenta que “el problema en el país no es tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino el de los medios procesales para garantizar su efectividad”.²

1950. La accesibilidad es condición necesaria para la operación de los poderes judiciales y su análisis debe hacerse no sólo desde la perspectiva del derecho procesal, sino desde el estudio de las condiciones establecidas en la ley para hacer uso del aparato judicial y la capacidad de los órganos jurisdiccionales para atender efectivamente la demanda de justicia.³

1951. El acceso a la justicia es una condición esencial del Estado democrático de derecho. El Estado tiene que asegurar que los conflictos que le son presentados serán atendidos eficaz y oportunamente.

1952. La falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos, esto es, la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables, deviene en impunidad, misma que propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.⁴

1953. En el Distrito Federal hay poca confianza en los mecanismos legales debido, en parte, a los ya públicamente conocidos grados de corrupción y a la infraestructura ineficiente y obsoleta de los juzgados y tribunales.⁵ A fin de diagnosticar correctamente los problemas de corrupción, es necesario realizar un estudio posterior que incluya el análisis de la cultura de la legalidad, tanto de los litigantes como de los integrantes de los juzgados, en todos sus niveles. Asimismo, se deben erradicar las prácticas informales institucionalizadas y cotidianas que generan la corrupción para obtener la agilización del proceso, para no ejercer acción penal o para la apelación ante sentencias de libertad.

1954. Para diagnosticar el derecho de acceso a la justicia estableceremos primero las obligaciones del Estado, el contexto en el Distrito Federal; los obstáculos estructurales para el acceso a la justicia y los recursos disponibles. Después haremos una revisión del cumplimiento de las obligaciones a partir de los siguientes rubros: papel de los funcionarios/as encargados de impartir justicia, acceso a la justicia en condiciones de igualdad, justicia pronta, oportuna y expedita, efectividad de los recursos y, por último, independencia de los órganos involucrados en el sistema de justicia.

23.2 Obligaciones del Estado

1955. Según lo establecido en los artículos 1º, 2º, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),⁶ 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),⁷ el acceso a la justicia implica la posibilidad de que, frente a cualquier hecho o acto que implique violación de derechos, toda persona, sin discriminación alguna, cuente con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces/as o tribunales competentes, así como la garantía de que dichas autoridades conocerán y decidirán sobre el mismo. El acceso a la justicia también incluye el derecho a que la resolución, así como cualquier decisión que recaiga sobre el recurso, sea efectivamente cumplida.

1956. La efectividad del derecho al acceso a la justicia, está determinada por la disponibilidad de los recursos y por la capacidad que tengan de producir el resultado para el que han sido concebidos. No basta con su reconocimiento por la ley, sino que requiere que sea idóneo. Un derecho se vuelve ineficaz si se subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable o se carece de los elementos o medios para obligar a las autoridades a su cumplimiento.⁸ También deja de ser eficaz si coexisten actitudes o políticas que impliquen el rechazo o el impedimento para que las personas utilicen el recurso dispuesto para la protección de sus derechos o intereses.

1957. En este sentido, las autoridades del Distrito Federal deben:

- Adoptar todas las medidas necesarias para el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para los habitantes del Distrito Federal.
- Garantizar la efectiva aplicación de las leyes y medios para acceder a la justicia.
- Abstenerse de denegar o limitar el acceso a los medios y recursos considerados por los tratados internacionales, la Constitución Política y la legislación del Distrito Federal para la solución de conflictos entre particulares, o de particulares con las autoridades del Distrito Federal o los organismos autónomos.
- Investigar de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial, cualquier violación a derechos humanos o hecho delictuoso, así como explorar todas las líneas posibles para lograr la identificación de los autores/as del delito o violación de derechos humanos para su posterior juzgamiento y sanción.⁹
- Sustanciar los recursos de acuerdo con las garantías del debido proceso legal.¹⁰
- Facilitar la asistencia apropiada a las víctimas que tratan de acceder a la justicia, así como garantizarles todos los derechos que derivan de su condición.
- Dar a conocer a la población información sobre todos los recursos disponibles para la defensa de los derechos.

- Capacitar y sensibilizar a las autoridades encargadas directamente de garantizar el derecho de acceso a la justicia.

23.3 Contexto en el Distrito Federal

1958. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) institucionaliza el Poder Judicial local. Es un órgano integrado por jueces y magistrados que conocen de litigios en cuatro materias y en dos instancias: jueces civiles y penales de paz de una instancia, jueces civiles, penales, familiares y de arrendamiento de primera instancia y magistrados integrantes de salas civiles, penales y familiares de segunda instancia.

1959. La resolución de controversias en torno al derecho al trabajo, a los derechos políticos y al acceso a la información, quedan fuera de la competencia del TSJDF. Sobre dichas materias conoce: la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA),¹¹ el Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto de Acceso a la Información Pública –todos los anteriores, organismos autónomos del Distrito Federal.

1960. En lo que hace a las prestaciones de servicio público y al aseguramiento y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, son las secretarías locales pertenecientes a la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, así como las 16 delegaciones correspondientes a la Administración Pública desconcentrada de la misma, a quienes corresponde la administración de estos derechos. La justiciabilidad de las resoluciones mediante las cuales se lleve a cabo la tutela de estos derechos humanos corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano autónomo local¹² cuyas sentencias pueden ser recurridas mediante amparo.

Carga de trabajo y recursos humanos y materiales

1961. El acceso a la justicia está determinado por la capacidad (humana y material) instalada en los órganos encargados de aplicar justicia. El Distrito Federal, al ser la ciudad más poblada del país y la segunda ciudad más poblada del mundo, requiere de gran infraestructura para garantizar diversos servicios, que tienen relación con el derecho de acceso a la justicia, de manera eficiente. Los altos grados de delincuencia son una situación que demanda atención pronta y eficiente en la administración de justicia. A continuación se presentan algunos datos relevantes sobre la demanda en cuanto al acceso a la justicia y la capacidad de las instituciones que deben hacerse cargo de ella.

1962. El número de asuntos ingresados por cada 100 000 habitantes en el Distrito Federal en el 2006 es de 3 553.¹³ De esos asuntos, los juicios se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 23.1. Número de asuntos ingresados en las instancias del TSJDF

| Juicios iniciados en primera instancia en 2006 ^a | | Juicios iniciados en juzgados de paz en 2006 ^b | | Promedio de asuntos ingresados por Sala en 2006 ^c | |
|---|---------|---|--------|--|----------|
| Materia | Número | Materia | Número | Materia | Número |
| Civiles | 56 309 | Civiles | 42 071 | Civiles | 3 471.70 |
| Penales | 15 849 | Penales | 19 353 | Penales | 1 944.10 |
| Familiares | 53 000 | -- | -- | Familiares | 2 770.75 |
| Arrendamiento inmobiliario | 17 851 | -- | -- | --- | --- |
| Total | 143 009 | Total | 61 424 | Total | 8 186.55 |

^a Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 36, cuadro 2.4.1.

^b *Ibid.*, p. 39, cuadro 2.5.1.

^c *Ibid.*, p. 53, cuadro 2.11.1.

1963. Hay tres jueces/as por cada 100 000 habitantes en el Distrito Federal.¹⁴ En 2006 el TSJDF reportó una plantilla de 8 658 trabajadores/as,¹⁵ de los cuales 77% se encuentra en áreas jurisdiccionales, 10% en apoyo judicial y 13% en aspectos administrativos.¹⁶ La capacidad instalada de juzgados y salas se muestra en los siguientes cuadros.

Cuadro 23.2. Capacidad instalada en los juzgados y salas del TSJDF

| Número de juzgados por materia: 2006 ^a | | Número de salas ^b por materia: 2006 ^c | |
|---|--------|---|--------|
| Materia | Número | Materia | Número |
| Juzgados de primera instancia ^d | 195 | Civiles | 10 |
| Civiles | 64 | Penales | 9 |
| Penales | 69 | Familiares | 4 |
| Familiares | 40 | | |
| Arrendamiento inmobiliario | 21 | | |
| Mixto de Islas Marías | 1 | | |
| Juzgados de justicia de paz | 68 | | |
| Civiles | 28 | | |
| Penales | 40 | | |
| Total | 263 | Total | 23 |

^a Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 27, cuadro 1.3.1.

^b *Ibid.*, p. 28, cuadro 1.3.2.

^c Las variaciones en el número de salas de 2000 a 2006 son casi mínimas. Véase cuadro 1.3.4, *ibid.*, p. 30.

^d Las variaciones en el número de juzgados de 2000 a 2006 son casi mínimas. Véase cuadro 1.3.3, *ibid.*, p. 29.

1964. En 2006 el promedio de servidores/as públicos en salas es de 67 personas, en juzgados de primera instancia en materia civil, de arrendamiento inmobiliario y familiar de 21 personas; en juzgados de primera instancia en materia penal de 19 y en juzgados de paz de 17.¹⁷

1965. Es importante destacar que, en materia penal, en 2005 se registró un total de 174 280 denuncias ante el Ministerio Público en el Distrito Federal, concernientes a los fueros común y federal, lo que representa 11.64% del total de denuncias en todo el país (1 496 378), eso hace de esta entidad la segunda de la República con mayor cantidad de denuncias interpuestas.¹⁸ Para el mismo año, en México se registró un total de 214 153 presuntos/as delincuentes de los fueros común y federal. El Distrito Federal concentró 11.41% de éstos, con lo que se ubica en el primer sitio respecto del resto de los estados.¹⁹

1966. La JLCA del Distrito Federal reporta que no cuenta con personal suficiente en proporción al número de casos que tiene que atender, “las demandas recibidas de asuntos individuales y colectivos en los últimos seis años ha sido gradualmente creciente; de 25 662 nuevos asuntos recibidos durante el año 2000 se incrementó a 28 926 en el año 2006. Un equivalente a 12.7% más. Mientras que los juicios terminados se incrementaron de 25 684 a 27 098 en este mismo periodo, equivalente a un incremento de 5.5%. Esto implica la necesidad de mayor infraestructura, particularmente en juntas especiales adicionales para hacer frente a esta demanda creciente y, por tanto, mayor personal”.²⁰

1967. Señala, además, que: “El promedio anual de demandas recibidas en asuntos individuales durante los últimos seis años es: 153 960, que da la cantidad de 25 660 por año, cifra que se compara con 24 936 asuntos individuales recibidos durante el año 2006. Dividiendo 24 936 (que es el número de demandas recibidas en el año 2006) entre 17 Juntas, obtenemos el promedio anual de demandas recibidas por Junta Especial durante el año 2006, esto es: $24\,936/17 = 1\,467$ asuntos individuales”.²¹

1968. Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala que “tanto los magistrados de Sala Superior como los de Salas Ordinarias y Auxiliares cuentan en su respectiva Ponencia con Secretarios de Acuerdos, Actuarios, Pasantes, Técnicos y personal administrativo suficiente para cumplir con la carga de trabajo de esta Institución”.²² Para 2006 reporta las siguientes cifras:²³

Cuadro 23.3 Carga de trabajo en el Tribunal Contencioso Administrativo

| Sala | Ponencia | Demandas recibidas |
|-------------------|----------|--------------------|
| Primera Auxiliar | Uno | 649 |
| Primera Auxiliar | Dos | 445 |
| Primera Auxiliar | Tres | 644 |
| Segunda Auxiliar | Cuatro | 645 |
| Segunda Auxiliar | Cinco | 644 |
| Segunda Auxiliar | Seis | 642 |
| Primera Ordinaria | Uno | 648 |
| Primera Ordinaria | Dos | 667 |
| Primera Ordinaria | Tres | 646 |
| Segunda Ordinaria | Cuatro | 649 |
| Segunda Ordinaria | Cinco | 646 |
| Segunda Ordinaria | Seis | 648 |
| Tercera Ordinaria | Siete | 658 |
| Tercera Ordinaria | Ocho | 645 |
| Tercera Ordinaria | Nueve | 647 |

Cuadro 23.4 Número de apelaciones turnadas a la Sala Superior

| Ponencia | Apelaciones |
|----------|-------------|
| Uno | 781 |
| Dos | 776 |
| Tres | 772 |
| Cuatro | 783 |
| Cinco | 785 |
| Seis | 778 |

1969. El presupuesto otorgado al TSJDF para el ejercicio de 2006 fue de 2 565 089 893 pesos. A través de dos acuerdos interinstitucionales se obtuvo un incremento de 101.2 millones de pesos derivado de remanentes de ejercicios anteriores. En 2006,²⁴ el gasto en impartición y administración

de justicia por habitante en el Distrito Federal fue de 307.6 pesos.²⁵ El presupuesto de egresos es de 2 931 700 000 para el año 2007. Como se aprecia, el incremento en el presupuesto entre los dos últimos años no es sustantivo.

1970. Los recursos económicos de los principales órganos de administración de justicia del Distrito Federal se valoran en términos generales con base en su presupuesto anual. El siguiente cuadro da cuenta de ello.

Cuadro 23.5. Presupuesto anual 2007 de los principales órganos de administración de justicia en el Distrito Federal^a

| Órgano jurisdiccional | Presupuesto |
|---|------------------|
| Tribunal Superior de Justicia del D.F. | 2 931 700 000.00 |
| Tribunal Electoral | 143 609 000.00 |
| Procuraduría General de Justicia del D.F. | 3 799 038 499.00 |
| Tribunal de lo Contencioso Administrativo | 248 903 280.00 |
| Junta Local de Conciliación y Arbitraje | 231 677 750.00 |

^a TSJDF, "Presupuesto de egresos 2006", disponible en <http://www.tsjdf.gob.mx/transparencia/articulos_12y13/IX/a/PRESUPUESTO_EGRESOS_2006.pdf>.

1971. Los recursos de los órganos encargados de la administración de justicia están entre los presupuestos más modestos del Gobierno del Distrito Federal (GDF). Como ejemplo, comparamos los presupuestos de sólo dos de los órganos que tienen estas funciones, el TSJDF y la PGJDF.

1972. Por otra parte la PGJDF tuvo un presupuesto para 2006 de 3 428 756 217.²⁶ En contraste con el presupuesto de 2006, el de 2007 es de 3 799 038 499,²⁷ que representa un leve incremento en comparación con el del año pasado. La cantidad otorgada a cada una de estas instituciones es casi equivalente a lo que en promedio se otorga a algunas de las delegaciones del Distrito Federal.²⁸

1973. Adicionalmente, si comparamos estas cifras con los presupuestos de otras entidades gubernamentales veremos claramente que se otorga menos presupuesto a los órganos de impartición de justicia que a algunas instituciones del Poder Ejecutivo, como la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene un presupuesto de 7 294 879 593²⁹ para 2007. Esta cantidad por sí sola supera la recibida por el TSJDF y de la PGJDF.

Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

1974. La información con la que cuenta la CDHDF es relevante para contextualizar el acceso a la justicia en el Distrito Federal.³⁰

1975. De las orientaciones y quejas recibidas en la CDHDF se advierte que la percepción de las personas al acudir a promover un juicio ante las instancias judiciales, o al ser requerida por algún juzgado (por ser parte demandada en un juicio civil o familiar, o por ser presunto responsable de un delito), es la de encontrarse frente a un aparato burocrático y agresivo, en el que se requiere conocimiento jurídico y administrativo para evitar convertirse en víctima del sistema.

1976. Las quejas recibidas por la CDHDF en 2006 respecto al acceso a la justicia, se relacionan con: el derecho al debido proceso, garantías judiciales (974 menciones), derecho a la seguridad jurídica (1 147) y derecho a la adecuada protección judicial (399); además, se dirigieron al Tribunal Superior de Justicia 54 medidas precautorias. En estas cifras se engloban casos de restricción, negativa u obstaculización de la adecuada protección judicial y la omisión o irregularidades en el cumplimiento de una resolución judicial. De acuerdo con las estadísticas de la CDHDF, el mayor número de incidencia de quejas se debe a casos ante los juzgados penales y juzgados de paz penales, seguidos de los juzgados familiares y, en menor número, de los juzgados civiles.

1977. Para el año 2007 los derechos relacionados con el acceso a la justicia presentaron las incidencias siguientes: derecho al debido proceso, garantías judiciales, 935 menciones; derecho a la seguridad jurídica, 2 028; derecho a la adecuada protección judicial, 200. Además, se enviaron 46 medidas precautorias al Tribunal Superior de Justicia.

1978. Otro detonador de las quejas ante la CDHDF son los casos provocados por el maltrato o falta de atención que los peticionarios/as perciben por parte del personal del juzgado, del defensor/a de oficio o de los agentes del Ministerio Público.

1979. En muchos casos de quejas ante la CDHDF se hace evidente que la falta de transparencia por parte de las autoridades, y el desconocimiento de los procedimientos legales de las personas involucradas en los procesos, ha generado situaciones de falta de acceso a la justicia. Señalaremos como ejemplo las 12 recomendaciones, por expropiación; y 14, por expropiación y desalojo, en las cuales se mencionó que las partes agraviadas no tenían conocimiento ni habían sido notificadas previamente de los motivos y consecuencias de la expropiación.

1980. Información adicional que sustenta el punto anterior es que a 21% de las personas presentadas ante los juzgados cívicos se les negó el derecho a llamar por teléfono, 26% no conocía las razones por las que se les sancionaba y a 80% no se le informó sobre las consecuencias de la reincidencia.³¹

1981. En cuanto a las recomendaciones emitidas por la CDHDF, se encuentran 10 relativas a casos de dilación en la procuración de justicia, 8 a la indebida procuración de justicia, y 8 a delitos cometidos contra la administración de justicia.

Cuadro 23.6. Dilación en la procuración de justicia

| Autoridad | Recomendaciones implicadas | Núm. de recomendaciones |
|---|---|-------------------------|
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 03/1995, 01/1998, 05/2000, 04/2002, 06/2002 y 07/2002 | 6 |
| Junta Local de Conciliación y Arbitraje | 04/1999 | 1 |
| Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal | 04/1999 | 1 |
| Secretaría de Gobierno | 07/2002 | 1 |
| Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal | 06/2002 | 1 |
| Total de recomendaciones | | 10 |

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

Cuadro 23.7. Indebida procuración de justicia

| Autoridad | Recomendaciones implicadas | Núm. de recomendaciones |
|--|---|-------------------------|
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 03/1994, 11/1994, 15/1997, 02/2000 y 07/2002 | 5 |
| Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal | 07/1996 | 1 |
| Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal | 08/2002 | 1 |
| Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal | 07/1996 | 1 |
| Total de recomendaciones | | 8 |

Fuente: SISR.

Cuadro 23.8. Delitos cometidos contra la administración de justicia

| Autoridad | Recomendaciones implicadas | Núm. de recomendaciones |
|---|--|-------------------------|
| Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal | 10/1994, 12/1994, 09/1997 y 06/1999 | 4 |
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 10/1994 y 15/1997 | 2 |
| Junta Local de Conciliación y Arbitraje | 04/1999 | 1 |
| Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal | 04/1999 | 1 |
| Total de recomendaciones | | 8 |

Fuente: SISR.

23.4 Obstáculos estructurales para el acceso a la justicia

1982. El acceso a la justicia debe materializarse en la posibilidad real de las personas de hacer uso de la jurisdicción para la solución de sus conflictos de intereses. Este derecho se ve restringido por diversos problemas que deben ser atendidos, a fin de permitir el efectivo acceso a la justicia a las personas. Algunos de los obstáculos estructurales³² que ha encontrado el Comité son:

- La distribución geográfica de la población, su educación y situación socioeconómica.
- La designación presupuestal al sistema judicial.
- La construcción de sedes judiciales adecuadas y en número suficiente, su ubicación geográfica e idoneidad de la edificación.³³
- Los mecanismos de elección de las y los juzgadores.³⁴
- La falta de especialidad de los órganos jurisdiccionales.
- El maltrato institucional. La humanización de los servicios de atención tiene que ver con la calidad de la justicia. Se requiere no sólo calidad en las resoluciones judiciales sino también respeto hacia las personas, que consiste en trato amable que genere confianza y brinde información clara y precisa.³⁵
- Las funciones claramente inquisitoriales del Ministerio Público que rompen con la división de poderes, ya que de facto funge como juez. Ejemplo de ello es que el no ejercicio de la acción penal equivale a una sentencia.³⁶
- El incumplimiento de las garantías del debido proceso³⁷ y la falta de seguridad jurídica en el mismo.³⁸
- La falta de asesoría legal gratuita, confiable y de calidad para las personas que lo requieren.

- El desconocimiento del derecho y las percepciones desvirtuadas sobre la justicia y sobre el papel de los jueces/as y los abogados/as.³⁹
- La dilación en la actuación judicial, los costos que implica un proceso, los abusos de autoridad y la inadecuada aplicación de la ley.⁴⁰
- La ineficacia e inaplicación de las resoluciones judiciales.
- La escasa divulgación de los derechos y la deficiente información sobre las competencias institucionales.
- El desconocimiento de las personas sobre sus derechos y sobre cómo hacerlos efectivos.
- Las complicaciones técnicas que implica un proceso (excesivo número de leyes, instancias, prácticas ajenas a quienes no ejercen la abogacía, etcétera).
- El deseo por parte de la población de evitar involucrarse con el sistema legal por razones económicas, por temor o por la percepción de la inutilidad al hacerlo.⁴¹
- Inadecuación de los recursos para atender las necesidades específicas de las mujeres, las y los niños, los jóvenes, las personas de escasos recursos, las personas con discapacidad, los indígenas y otras personas en situación de vulnerabilidad.
- Sobrecarga laboral de las instancias encargadas de administrar justicia.
- Los grados de corrupción y desconfianza⁴² en el sistema de justicia.⁴³
- La infraestructura y prácticas de los órganos involucrados en la procuración y administración de justicia.⁴⁴
- La manipulación y abuso de algunas figuras jurídicas que permiten la ampliación de los términos legales bajo la argumentación de la flagrancia equiparada o del caso urgente, figuras jurídicas contempladas por el Código Penal del Distrito Federal.⁴⁵
- Pese a que en principio debe regir la gratuidad en el acceso a la justicia,⁴⁶ los procesos penales, civiles, mercantiles y familiares, etc., implican altos costos, y quien no puede asumirlos se ve afectado en sus derechos.⁴⁷
- La ideología legal predominante (entendida como la forma en que el derecho es considerado en la toma de decisiones jurisdiccionales) podría denominarse legalista,⁴⁸ en la medida en que subsume el derecho al contenido de la ley. Desde esta perspectiva, los jueces y ministerios públicos se conciben como aplicadores de la ley, antes que garantes de derechos. Por ende, es necesario modificar la metodología de enseñanza del derecho, así como la poca inclusión de los derechos humanos en los programas de estudio⁴⁹ en las universidades.⁵⁰
- El excesivo tecnicismo en las resoluciones judiciales y la legislación que transforma estos documentos en algo inaccesible a quienes no son abogados/as.
- La poca objetividad en la labor de los peritos.⁵¹
- Falta de contraloría social hacia los órganos encargados del sistema de justicia.

1983. Estos obstáculos devienen en impunidad, incredibilidad en el sistema de justicia, repetición de las violaciones a derechos humanos e indefensión de las víctimas y sus familiares.

1984. Finalmente, cabe hacer mención al juicio de amparo que, si bien sirvió como fuente de inspiración del derecho a un recurso efectivo reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁵² actualmente es objeto de cuestionamientos, debido a su eficacia. Por ser un tema de competencia judicial federal, en este *Diagnóstico* no se revisa este aspecto, sin embargo, es importante mencionar algunas de las deficiencias del amparo que hace notar el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos en México* y que devienen en obstáculos para el acceso a la justicia:⁵³

- Las sentencias que decretan la inconstitucionalidad de normas generales no tienen efectos *erga omnes*.
- Las colectividades no pueden acudir a este medio de defensa.
- El cambio de situación jurídica y la cesación de los efectos del acto reclamado como causales de sobreseimiento impiden la protección del derecho a la libertad personal.
- El requisito de señalar dónde se encuentra la persona detenida, incomunicada o en estado de desaparición al momento de interponer la demanda de amparo cuando se reclama la violación a la libertad personal, imposibilita la defensa de la persona.
- Las normas procedimentales impiden a los jueces/as de amparo conocer de actos consumados cuando es previsible que éstos se repitan.
- No establece la protección directa de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

23.5 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Papel de las y los funcionarios encargados de procurar y administrar justicia

Órganos jurisdiccionales como jueces de legalidad

1985. La efectividad del recurso implica un marco jurídico que se apegue a los derechos humanos; en este sentido, la armonización legislativa, el uso de instrumentos internacionales y la aplicación de diversos principios⁵⁴ por parte de las y los jueces y todas aquellas instancias que aplican derecho, determinan el efectivo acceso a la justicia. La autoconstrucción de los jueces/as como órganos de legalidad limita también el alcance del recurso.

1986. Según el *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*: “un alto porcentaje [...] de los entrevistados considera que su labor se limita a la aplicación de la ley. En este sentido, da la impresión de que el juez se considera como un técnico especializado en enlazar hechos con hipótesis normativas”.⁵⁵ Los resultados de dichas encuestas son los siguientes:

Cuadro 23.9. Percepción de los juzgadores/as sobre su labor (porcentajes)^a

| Respuesta a la pregunta: ¿Cuál es la función del juzgador/a? | Materia civil | | Materia penal | |
|--|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | Magistrados/as | Jueces/as | Magistrados/as | Jueces/as |
| N/D | 6 | 6 | 9 | 18 |
| No sabe | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Dirigir el proceso | 9 | 28 | 16 | 28 |
| Buscar la verdad | 18 | 6 | 22 | 12 |
| Resolver conflictos | 15 | 20 | 0 | 3 |
| Impartir justicia | 18 | 14 | 9 | 12 |
| Aplicar la ley | 31 | 26 | 44 | 24 |

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 182 y 183.

1987. Frente a estos resultados debemos plantearnos si es cierto que los jueces/as de primera y segunda instancia no tienen capacidades de interpretación más amplias de las legalistas durante el proceso.

1988. En el sistema jurídico mexicano tradicionalmente se ha entendido que los jueces/as del fuero común son de estricta legalidad, lo que quiere decir que sólo se les está permitido aplicar las leyes “expedidas con anterioridad al hecho”.⁵⁶ El sometimiento del juez al imperio de la ley significa que es un instrumento a través del cual se realiza el mandato de la ley.⁵⁷ Lo que se intenta es que el juez nunca se coloque en el lugar del legislador.

1989. A esto hay que agregar que el juez tampoco puede contrastar la norma con otras de superior jerarquía, como es la constitucional. Esta interpretación de la función judicial ha sido ratificada por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala que el control de constitucionalidad es exclusivo del Poder Judicial de la Federación.⁵⁸ Dicho control se realiza, únicamente, a través de los procesos expresamente establecidos para ello.⁵⁹ Pareciera, entonces, que según el sistema jurídico mexicano, los jueces/as deben estar constreñidos a la aplicación de la ley. Este sistema puede ir en contra de una defensa adecuada de los derechos humanos.

1990. En la encuesta realizada por Flacso y el TSJDF, en el contexto de la elaboración de este *Diagnóstico*,⁶⁰ se preguntó a jueces/as y magistrados/as si sus resoluciones tendían a ampliar o a restringir el contenido de los derechos humanos. Veinticuatro afirman que entre 50 y 100% de sus sentencias vinculadas con derechos humanos suelen restringirlos, mientras que 18 dijeron que entre 1 y 49% de sus resoluciones vinculadas con derechos humanos suelen hacerlo. Tenemos que 42 jueces/as o magistrados/as (42/224) tienden a restringir el contenido de los derechos humanos en algún porcentaje de sus resoluciones. Asimismo, 87 afirman que entre 50 y 100% de sus resoluciones vinculadas con derechos humanos suelen ampliar el contenido de estos derechos y 8 dijeron que entre 1 y 49% de sus sentencias amplían los derechos humanos. Es decir, según los resultados de esta encuesta, 95 jueces/as o magistrados/as (95/224) suelen ampliar el contenido de los derechos humanos en sus resoluciones.

1991. Más interesante aún es que, sin haber una opción en el cuestionario para ello, 16 de 224 jueces/as y magistrados/as escribieron que en sus sentencias vinculadas con derechos humanos no amplían ni restringen estos derechos. En su mayoría se trató de jueces/as penales (12). Estos juzgadores aducían diversos argumentos, como: “Las leyes no se amplían ni se restringen”, “este órgano jurisdiccional dicta sus resoluciones con estricto apego a la ley, sin rebasar los límites de ésta, por lo tanto al actuar dentro del margen legal las sentencias emitidas respetan los derechos humanos sin ampliarlos o restringirlos” o “no se puede dar respuesta a lo planteado, ya que somos tribunal de legalidad”.

1992. En este mismo sentido los entrevistados en el grupo focal penal se reconocen a sí mismos como jueces/as y magistrados/as de estricta legalidad: “somos jueces de legalidad y nuestras sentencias tienen que tener un fundamento de esa naturaleza”. A este respecto se agrega que los jueces/as no pueden extralimitarse de lo que señala el marco jurídico. El punto a debatir ahora es si en verdad la característica de ser jueces de legalidad y no de control constitucional conlleva la inexistencia de discrecionalidad en las sentencias dictadas por jueces/as y magistrados/as del TSJDF.

1993. Para las personas entrevistadas, la única interpretación realizable, siguiendo el artículo 14 de la Constitución, es a la ley que no es clara. Explica un magistrado civil: “si la letra de la ley es clara, no ha lugar a interpretarla, si está clarísima la redacción, si no hay absolutamente alguna duda en cuanto a las palabras que integran un determinado artículo, las frases, etcétera”.

1994. Incluso explican jueces/as y magistrados/as que ir más allá de lo estrictamente permitido por la ley acarrearía responsabilidades. Al respecto explica un juez penal: “si el juez, en aras de justicia formal, transgrede la ley, en automático es un delito que comete uno como servidor público y, en automático, se da una responsabilidad penal independiente de lo que pueda surgir”.

1995. En sentido semejante afirma un juez de arrendamiento: “Tenemos el problema de denuncias de las quejas por no aplicar la ley, nosotros somos aplicadores de la ley”. De ahí que consideren que tanto las leyes como la jurisprudencia emitida por los juzgados federales de alzada son “una camisa de fuerza”.⁶¹ Lo anterior parece demostrar que, para la mayoría de jueces/as y magistrados/as del TSJDF, son las leyes y no ellos las que en determinado momento resultar atentatorias contra los derechos humanos.

1996. Sin embargo, los juzgadores/as son conscientes de que muchas veces las leyes penales que deben aplicar son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o a la “justicia”: “Actualmente, la legislación procesal penal en automático dice: si tienes [*sic*] delito grave, no tienes derecho a la libertad provisional. Al parecer, las reformas que se han hecho, incluso a la Constitución –hablo del artículo 20, fracción primera–, van en el sentido de limitar la libertad provisional, no de ampliar[lo]”. De aquí se desprende que algunos jueces/as y magistrados/as se muestran críticos de las leyes mexicanas que, según su criterio, son contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.⁶²

1997. Si bien estos juzgadores/as tienen cierto acotamiento proveniente de las leyes y de los juzgados de alzada que pueden revocar las resoluciones, lo cierto es que, de cualquier forma, tanto jueces y juezas de primera como de segunda instancia, conservan capacidades discrecionales de tipo procesal y sustancial. El primero se refiere a la capacidad del juez para perfeccionar los medios probatorios y el segundo a la posibilidad de interpretar las leyes.

1998. En la doctrina del derecho procesal hay reglas “para mejor proveer”. Al respecto, el artículo 279 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal señala que los tribunales podrán decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

1999. En la práctica de estas diligencias, el juez obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando en todo su igualdad. Mediante las reglas para mejor proveer, el juez tiene la posibilidad –y debiera tener la obligación– de generar equidad entre las partes cuando hay una notoria ventaja procesal de alguna de ellas respecto de otra, ya sea por su pertenencia a alguno de los grupos vulnerables o por cualquier otro motivo.

2000. Asimismo, la ley otorga facultades para resolver el fondo de controversias entre particulares al apelar a la equidad de las partes mediante la aplicación de los artículos 17, 20 y 21 del Código Civil del Distrito Federal, que se refieren a los principios generales del derecho civil, así como al artículo 1851 del mismo código en lo que hace a la interpretación de contratos.⁶³ Otra herramienta sustancial que poseen jueces/as y magistrados/as es la obligación, establecida por jurisprudencia, de revisar los elementos de la acción antes de resolver la controversia, incluso en los juicios llevados a cabo en rebeldía.

2001. Cabe recordar que los órganos encargados de administrar justicia deben regir su labor bajo la aplicación del principio *pro persona* y de progresividad y no regresión, reconocidos tanto en tratados internacionales de los que México es parte, en la Constitución Política y en la interpretación del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.⁶⁴ La aplicación de estos principios por parte de jueces/as depende en gran parte de que dejen de asumirse únicamente como órganos de legalidad.

2002. Es importante mencionar el uso prácticamente nulo de estas herramientas de interpretación. Ni la aplicación de las normas para mejor proveer, ni de los principios generales del derecho civil o de interpretación de los contratos, ni la revisión de oficio de los elementos integrantes de la acción son prácticas cotidianas en las resoluciones de jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF.⁶⁵ Esto es entendible por la carga de trabajo a la que los juzgadores se enfrentan. A fin de estimular la práctica de estas normas, sería importante incluir su uso en la elaboración de una posible base de datos.

2003. La forma en que los jueces/as asumen su función e interpretan el principio de legalidad, también limita que tomen medidas de distinción positiva a favor de personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación fuera de las establecidas en las normas. Este punto se desarrolla más adelante.⁶⁶

Evaluación del trabajo jurisdiccional y principales obstáculos

2004. Las encuestas realizadas en el marco de elaboración del *Diagnóstico* citado, arrojan los siguientes resultados en cuanto a la percepción de magistrados/as y jueces/as sobre cuáles son los principales obstáculos para desempeñar sus funciones:

Cuadro 23.10. Principales obstáculos para el ejercicio de la función jurisdiccional (porcentajes)^a

| Respuesta a la pregunta: ¿Cuáles son los principales obstáculos para el desempeño de su labor? | Materia civil | | Materia penal | |
|--|----------------|-----------|----------------|-----------|
| | Magistrados/as | Jueces/as | Magistrados/as | Jueces/as |
| N/D | 3 | 0 | 0 | 0 |
| Falta personal | 9 | 23 | 13 | 9 |
| Falta espacio y recursos materiales | 9 | 14 | 19 | 15 |
| No hay | 34 | 11 | 24 | 9 |
| Carga de trabajo | 18 | 23 | 19 | 43 |
| Factores externos | 27 | 29 | 25 | 24 |

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 186 y 187.

2005. El papel de los abogados tiene gran efecto en la aplicación, interpretación y evolución del derecho, la evaluación que hacen de ellos los juzgadores es la siguiente:

Cuadro 23.11. Evaluación los abogados/as por parte de los juzgadores/as (porcentajes)^a

| Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa el papel de los abogados/as? | Presidentes/as de tribunales superiores de justicia | Jueces/as civiles | Jueces/as penales |
|--|---|-------------------|-------------------|
| N/D | 6 | 0 | 3 |
| Muy mal | 0 | 3 | 0 |
| Mal | 3 | 0 | 18 |
| Regular | 44 | 40 | 55 |
| Bien | 38 | 57 | 24 |
| Muy bien | 9 | 0 | 0 |

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *op. cit.*, p. 215.

2006. Los parámetros a tomarse en cuenta para medir la eficiencia en el desempeño de quienes tienen a su cargo la impartición y administración de justicia los encontramos en la información derivada de quejas, denuncias y resoluciones del Consejo de la Judicatura y de la Contraloría Interna.

2007. En 2006, el Consejo de la Judicatura, órgano del TSJDF encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho tribunal, de los juzgados y demás órganos judiciales,⁶⁷ dictó 267 resoluciones derivadas de procedimientos de queja administrativa, de los cuales 255 resultaron improcedentes y 12 procedentes. De los procedimientos iniciados de oficio, se dictaron 260 resoluciones, 138 improcedentes y 122 procedentes.⁶⁸

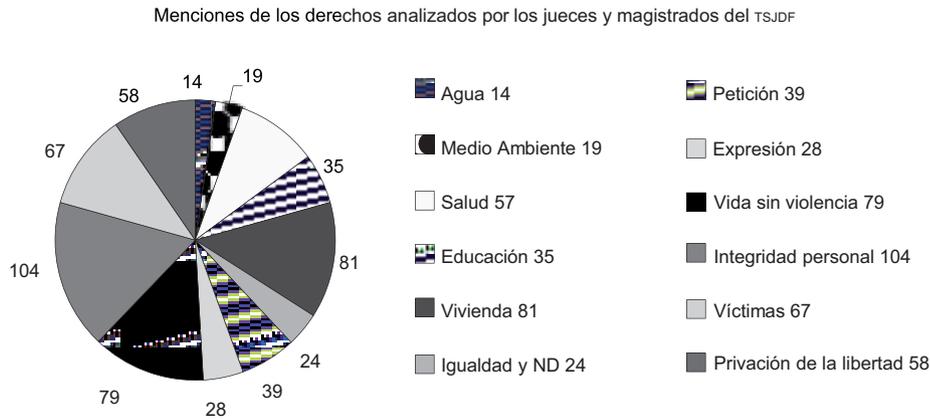
2008. Por su parte, la Contraloría Interna, órgano que tiene a su cargo el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores/as públicos y empleados/as del TSJDF, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal,⁶⁹ reportó “283 casos de responsabilidades, quejas, denuncias e inconformidades, de las cuales 29 están concluidas, 71 en estudio y 183 en trámite”. El Informe del TSJDF no especifica el periodo de que se habla ni las causas que originaron los casos; tampoco señala las sanciones aplicadas en los casos en que se detectó responsabilidad.⁷⁰

Derechos humanos en las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

2009. En el contexto de la elaboración de este *Diagnóstico*, Flacso y el TSJDF, ambos miembros del Comité Coordinador, elaboraron un análisis sobre los criterios de interpretación que los jueces/as y magistrados/as utilizan al emitir resoluciones, así como la manera en que los juzgadores/as toman en cuenta los derechos humanos, qué utilidad les dan y cuándo o cómo los relegan.⁷¹ A continuación se presentan algunos resultados de este estudio.

2010. Se preguntó a jueces/as y magistrados/as, integrantes del TSJDF, si en sus resoluciones dictadas entre en 2006 y 2007 conocieron de los siguientes derechos humanos: 1) derecho al agua, 2) derecho a un ambiente sano, 3) derecho a la salud, 4) derecho a la educación, 5) derecho a la vivienda, 6) derecho a la igualdad, a la no discriminación y a la identidad, 7) derecho de petición y pronta respuesta, 8) libertad de expresión, 9) derecho a una vida sin violencia, 10) derecho a la integridad, la

libertad y seguridad personal, 11) derechos de las víctimas y 12) derechos de las personas privadas de su libertad.⁷² De una totalidad de 224 encuestas, se obtuvieron los siguientes resultados presentados en menciones:



2011. Como se observa, el mayor número de menciones (104/224) lo obtiene la integridad personal, es decir, 104 jueces/as afirman haber dictado al menos una sentencia entre 2006 y 2007 relacionada con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personal. Este derecho es seguido por la vivienda (81/224), una vida sin violencia (79/224) y los derechos de las víctimas (79/224). En cambio, entre los menos mencionados tenemos al derecho al agua (14/224), a un ambiente sano (19/224), a la igualdad, no discriminación y derecho a la identidad (24/224) y a la libertad de expresión (28/224).

2012. Los jueces/as y magistrados/as en materia civil entrevistados consideran que su labor no se relaciona directamente con los derechos humanos, ya que, en repetidas ocasiones, sostienen que los derechos humanos se ejercen frente al Estado.

2013. En el derecho de familia, contrario a lo que sucede en el derecho civil clásico, se considera que las autoridades tienen la responsabilidad de asumir la protección de las personas en la vida familiar. Por ejemplo, la legislación señala que en determinados casos el juez de lo familiar interviene para proteger los intereses del menor y la mujer. Los entrevistados, conscientes de esto, sostienen que su labor respecto a la protección de los derechos humanos es más activa.

2014. El juez de lo familiar es consciente de su papel en el ejercicio y defensa de los derechos humanos en el ámbito de su actuación. Considera que hay derechos especialmente vulnerables cuando hablamos de mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad o adultos mayores. Sin embargo, no acaba de quedarle claro que las actuaciones de un particular pueden ser consideradas violaciones a derechos humanos.

2015. Por el contrario, los jueces de arrendamiento hacen pocas menciones de derechos humanos (sobresale el derecho a la vivienda relacionado con los desalojos), esto se debe a la visión que tienen de qué son y cómo se aplican los derechos humanos.⁷³

2016. Es en el procedimiento penal donde el Estado, a través de su potestad punitiva, interfiere de forma más directa y agresiva en la vida de las personas, con la finalidad de proteger los bienes jurídicos reconocidos por el derecho. La potestad punitiva legitima al Estado para imponer penas y medidas de seguridad, por lo que las actuaciones de la autoridad deben estar limitadas por principios constitucionales (garantías individuales), pero también por los tratados internacionales de derechos humanos. Por ende, la principal vertiente de los derechos humanos reconocida por estos jueces es la del debido proceso: los jueces como autoridad.

2017. De lo analizado en este panorama general, y por materia, se concluye lo siguiente:

2018. *a)* Hay dos conjuntos de jueces y magistrados con distintos procesos de internalización de los derechos humanos: los jueces y magistrados familiares y penales, por un lado, y los civiles y de arrendamiento por el otro. En el siguiente cuadro de los tres derechos más mencionados, el porcentaje de este número respecto a la totalidad de encuestas realizadas por materia, se hacen patentes las diferencias:

Cuadro 23.12. Grupos de jueces/as y magistrados/as por los primeros tres derechos humanos más mencionados

| | 1° más mencionado | (%) | 2° más mencionado | (%) | 3° más mencionado | (%) |
|---------------|--------------------------|------------|----------------------------------|------------|-------------------------------------|------------|
| Familiares | Vida sin violencia | 78 | Educación | 71 | Vivienda | 67 |
| Penales | Integridad personal | 83 | Vida sin violencia | 58 | Víctimas y privación de la libertad | 56 |
| Civiles | Vivienda | 28 | Petición y libertad de expresión | 21 | Salud | 16 |
| Arrendamiento | Vivienda | 70 | Petición | 29 | Agua | 11 |

2019. Lo que se observa en jueces y magistrados familiares y penales es un mayor proceso de sensibilización en torno a los derechos humanos, en comparación con los jueces y magistrados civiles y de arrendamiento. En efecto, un primer elemento a destacar son los porcentajes de las menciones de las resoluciones dictadas por los juzgadores que involucraron derechos humanos. En el caso de los familiares y penales, en los tres derechos más mencionados, se observan porcentajes superiores a 50% que llegan a rondar 80% en el primer derecho más mencionado. En cambio, con excepción del primero más mencionado por los jueces de arrendamiento, en todos los casos hay menos de 30% de menciones. Debemos agregar que en el grupo focal en materia de arrendamiento, uno de los jueces especificó que el derecho humano que tiene más relación con su labor es el derecho a la vivienda, pero sólo en la cuestión de lanzamientos de inquilinos morosos. Otro especificó que los juicios de arrendamiento no están relacionados con el derecho a la vivienda: “No, porque éste es un contrato privado que hacen las partes, uno se obliga a pagar una cantidad de dinero por el uso temporal de ese bien inmueble”.

2020. Es evidente que jueces y magistrados difieren en sus criterios conforme la materia en la que se desempeñan. Resulta destacable que la relación entre derechos humanos y administración de justicia es rechazada por jueces y magistrados de la materia de arrendamiento. Los jueces y magistrados de la materia civil tampoco encuentran un vínculo tan claro entre su labor y la defensa de los derechos humanos. En cambio, los titulares de los juzgados y salas de las materias familiar y penal, están de acuerdo en que, al impartir justicia, se convierten en órganos indispensables para el ejercicio y protección de los derechos humanos.

2021. A partir del tipo de derechos de los que señalan conocer los jueces, encontramos una importante diferencia que, incluso, marca una distancia entre jueces y magistrados familiares de sus homólogos de la materia penal, diferencia que se destaca más por la forma en que estos jueces entienden los derechos humanos.⁷⁴ De aquí destacamos un punto interesante: si bien los jueces familiares y penales están más sensibilizados respecto a la aplicación de los derechos humanos, lo están de formas diversas. Para los jueces familiares está claro que dirimen controversias entre particulares —e incluso privadas e íntimas— (no puede haber nada más particular, privado e íntimo que un divorcio por causales como adulterio o sevicia). En especial se debe velar por garantizar en estos procesos valores como la vida sin violencia, la educación o la vivienda. En cambio, para los jueces penales, la garantía de los derechos humanos no se da respecto a la relación entre víctima y probable responsable, ofendido y querellante, sino entre juez y magistrado penal en su calidad de representante estatal y el procesado privado de su libertad, por un lado, o el derecho de las víctimas, por el otro. De aquí que uno de los jueces señale que los derechos humanos no se litigan, sino que el Estado los tutela y que el resto asienta a esta afirmación: “El hecho de hablar de un litigio implica un enfrentamiento, una controversia entre dos partes y, bueno, soy de la opinión que, en materia penal, por lo menos en materia penal, los derechos penales no se litigan, se tutelan, se protegen a través de las leyes, de los tratados internacionales que están reflejados de manera parcial en nuestras leyes sustantiva y adjetiva, se tutelan, se protegen y nosotros tenemos la obligación de respetarlos”.

2022. Finalmente tenemos a otros dos grupos de jueces y magistrados que muestran un menor grado de sensibilización respecto a la posible aplicación del derecho de los derechos humanos en sus resoluciones. Se trata de los civiles y de arrendamiento, que entre sus menciones se observan los siguientes: vivienda, petición, libertad de expresión, salud y agua.

2023. *b)* Una práctica internalizada en la cultura de la legalidad de los distintos participantes del complejo proceso de la administración de justicia (jueces, magistrados, ministerios públicos, litigantes, etc.) es que los derechos humanos son una relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos, mas no entre particulares.⁷⁵ Por ende, si bien los jueces entrevistados en los grupos focales aceptan la relación de algunos derechos litigados en sus juzgados con los derechos humanos, es una relación mediada por las legislaciones específicas que se refieren a conflictos entre particulares. De esta forma, para ellos no hay una aplicación directa del derecho de los derechos humanos para solucionar conflictos entre particulares.

2024. Sostenemos que la sensación de los jueces de que hay poca presencia de derechos humanos en las controversias ventiladas en sus juzgados, se debe a una conjunción de, al menos, los siguientes tres puntos:

- Los derechos humanos no son observados como tales por los juzgadores. Aquellos casos donde se conoce la violación de derechos humanos, como consecuencia de relaciones privadas, no son reconocidos como tales por los juzgadores y, por ende, no reciben un tratamiento en ese sentido. De aquí que haya tan pocas menciones de derechos humanos en los tribunales, como el derecho a la petición (39/224), que se ejerce en cada documento que cualquier litigante ingresa a los tribunales.
- Se considera que los derechos humanos tienen órganos especiales para reclamar su observancia. Como consecuencia de la suposición de que los derechos humanos sólo son oponibles ante la autoridad: 1) no se admite la relación de estos derechos con su labor y

- 2) se cree que son ciertos organismos autónomos especializados los que se ocupan de los derechos humanos.
- Hay ciertos derechos humanos que no tienen previstos procedimientos de justiciabilidad. En México, tradicionalmente se ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al empleo, al agua, a un ambiente sano o a la vivienda, son derechos programáticos; es decir, de cumplimiento progresivo, por lo que no implican obligación inmediata para el Estado.

Aplicación de tratados internacionales en las sentencias dictadas por el TSJDF y la reparación de daños y perjuicios

2025. La opinión generalizada de funcionarios/as judiciales de los estados es que los tratados internacionales se emplean muy poco, debido a que hay dificultades para conocerlos y obtenerlos, y porque, además, los abogados/as no suelen utilizarlos. Según el *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, 72% de los presidentes/as de tribunales superiores de justicia de los estados, 77% de jueces/as de primera instancia y 91% de los jueces/as penales consideran que los tratados internacionales no afectan la labor del Poder Judicial.⁷⁶

2026. Según el estudio citado de Flacso y el TSJDF, para los jueces y magistrados familiares hay derechos humanos que deben ser garantizados incluso en las relaciones entre particulares; para los jueces penales hay derechos humanos para las víctimas y los probables responsables que el Estado no debe transgredir y, finalmente, para los jueces y magistrados civiles y de arrendamiento, entre particulares no tienen validez los derechos humanos. Ahora bien, el punto siguiente es saber cuáles son los instrumentos que utilizan quienes sí aplican el derecho de los derechos humanos en sus juzgados. A partir de lo anterior, no es raro que sólo 64 de 224 jueces y magistrados encuestados hayan afirmado que utilizan tratados internacionales. Tampoco es extraño que de los 64 mencionados, 37 sean penales (37/90), 21 familiares (21/28) y tan sólo 6 civiles (6/89).

2027. De los instrumentos más mencionados por jueces y magistrados penales tenemos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. En lo que respecta a los jueces y magistrados familiares, el más mencionado es la Convención sobre los Derechos del Niño.

2028. Los jueces y magistrados señalan que no aplican tratados de derechos humanos para resolver los asuntos: “No recuerdo, como juez, haber aplicado un tratado internacional sobre derechos humanos”. A este respecto parece haber consenso entre los entrevistados, pues otro de los presentes, cuando se le cuestionó si en su juzgado se conocía sobre derechos humanos, contestó: “No tengo más experiencia que por la cuestión de la comunicación procesal”.

2029. Se observa que los jueces y magistrados entrevistados asumen un papel de aplicadores irrestrictos de la norma. Sin embargo, se refieren sólo a las normas locales, pues consideran que ellos no deben interpretar y aplicar normas internacionales de derechos humanos, incluso las normas que establecen los derechos del debido proceso. Encontramos respuestas tajantes a este respecto: “En

materia de arrendamiento no conozco ningún tratado internacional”. Todos los entrevistados en el grupo focal de arrendamiento estuvieron de acuerdo en esta afirmación.

2030. Es cierto que el derecho internacional de los derechos humanos poco ha dicho sobre el derecho civil sustantivo. De ahí que resulte lógico que jueces y tribunales de la materia reconozcan no aplicar tratados internacionales en sus resoluciones. Sin embargo, sí hay tratados internacionales que marcan pautas sobre el debido proceso, por lo que sería muy útil que los juzgadores conocieran esas normas y las aplicaran para fundamentar sus actuaciones. Los jueces podrían también utilizar como guías en sus resoluciones los tribunales regionales de derecho internacional, en especial lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2031. Aunado al uso de instrumentos especializados para analizar las relaciones de derechos humanos, es también importante revisar en qué casos hay reparación de daños y perjuicios. De los 224 jueces encuestados, 99 afirman que entre 50 y 100% de sus resoluciones incluyen reparación de daños y perjuicios de la parte actora, ofendido o víctima, la mayoría de estos jueces pertenecen al orden penal. Es sencillo entender esta correlación, ya que en los procesos penales se desarrolla de forma colateral el incidente de reparación de daños y perjuicios. Asimismo, 23 jueces más afirman que entre 1 y 25% de sus resoluciones incluyen reparación de daños y perjuicios, estos jueces pertenecen, en su mayoría, al ámbito civil. Es importante mencionar que en muchos de estos casos la referencia es al pago de daños y perjuicios a partir de lo establecido en las leyes y no, o al menos no de forma directa, por la violación de algún derecho humano.

Acceso a la justicia en condiciones de igualdad

2032. Respecto de la igualdad y no discriminación que deben ser observadas en el acceso a la justicia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace énfasis en la exigencia de que este derecho no se traduzca únicamente en un mero acceso formal a la jurisdicción, sino que debe involucrar factores como competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia, lo que está estrechamente vinculado al deber del Estado de garantizar la no discriminación de ningún tipo en el libre ejercicio de tales derechos y en la igualdad ante la ley.⁷⁷

2033. Las previsiones legales para impedir la discriminación en el acceso a la justicia están establecidas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que, en su artículo 10, señala que es competencia de la CDHDF conocer de quejas o denuncias por presuntas violaciones al derecho a la no discriminación cuando éstas fueren imputadas a cualquier órgano de procuración e impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

2034. Entre las prácticas discriminatorias que prevé la Ley está la de obstaculizar el acceso a la procuración e impartición de justicia,⁷⁸ impedir que a las personas se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo, así como negar la asistencia de intérpretes.⁷⁹

2035. La misma Ley, en su artículo 18, indica que los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas en la esfera de la procuración y administración de justicia, las siguientes acciones:

- I. Garantizar la igualdad de acceso al sistema judicial, proporcionando la ayuda necesaria de acuerdo a sus características específicas, a los grupos y personas en situación de discriminación, y
- II. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita; intérpretes y traductores a todas las personas que lo requieran, velando por los derechos de los grupos en situación de discriminación, en los procedimientos judiciales o administrativos en que sea procedente.

2036. En relación con la igualdad en el acceso a la justicia, el relator especial de la ONU sobre Independencia de Jueces y Abogados ha expresado: “Aun cuando la ley consagra el principio de igualdad, la práctica en la mayor parte de los países demuestra que determinados grupos de personas, por motivos diversos, no tienen acceso a la justicia o, en todo caso, no lo tienen en pie de igualdad con el resto de la población [...] especialmente las mujeres, las personas con discapacidad y las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas así como las personas que padecen la pobreza extrema o las contagiadas por el VIH o enfermas del SIDA y los indígenas y pueblos autóctonos”.⁸⁰

2037. Las condiciones económicas de las personas son, sin duda, un factor determinante del acceso a la justicia. Son quienes cuentan con menores recursos económicos los que acuden con los defensores/as de oficio y, como se verá más adelante,⁸¹ hay deficiencias importantes en los órganos de defensoría pública, lo que redundará en un inadecuado acceso a la justicia.

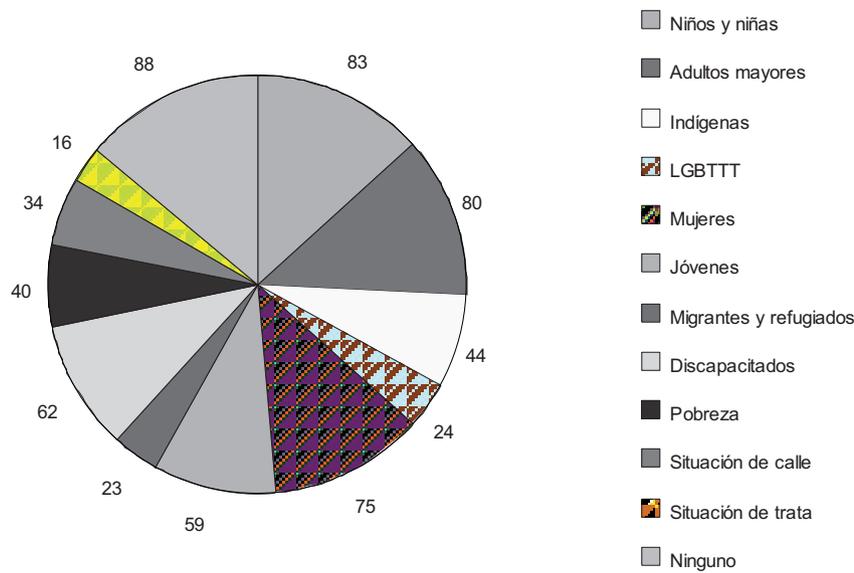
2038. Las mujeres ofendidas o víctimas de delito (especialmente de violencia familiar o de delitos sexuales), además de ser violentadas en su derecho de acceso a la justicia, son doblemente victimizadas. Es frecuente que las quejas en la CDHDF se refieran a la negativa a recabar su denuncia e incluso a manifestaciones discriminatorias por parte del Ministerio Público, como: “es natural que a las mujeres les peguen”, “a las mujeres les gusta que les peguen”, “usted es quien tiene la culpa y lo que tiene que hacer es pedirle perdón”. También hay casos en que las mujeres que denuncian violencia familiar se sienten presionadas por el propio Ministerio Público, incluso mujeres agentes del Ministerio Público, para que otorguen el perdón.

2039. En el Distrito Federal hay prácticas y realidades que impiden que el acceso a la justicia se dé en igualdad de condiciones, tal es el caso de la falta de accesibilidad para personas con discapacidad, la falta de intérpretes de lenguas indígenas o de señas, etc. Para conocer las razones de desigualdad y discriminación en el Distrito Federal, remitimos al capítulo específico sobre el tema en este *Diagnóstico*, así como al análisis que se hace de este tema en los apartados relativos a personas y grupos en situación de desventaja y discriminación.⁸²

Atención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación

2040. Según el estudio realizado por Flacso y el TSJDF, el que los jueces/as se asuman como órganos de legalidad repercute en el tratamiento diferenciado que debe darse a ciertos grupos o personas en situación de vulnerabilidad o discriminación. De hecho, sólo se trata de forma distinta a aquellos que se ha previsto por las leyes que así sean tratados, mas no hay discriminación positiva extralegal por parte de los jueces.

Menciones de grupos vulnerables por los jueces y magistrados del TSJDF



2041. Como se observa en la gráfica, el mayor número de menciones (88/224) es para quienes afirman que no dan tratamiento diferenciado a ninguno de los grupos mencionados. Le siguen niños y niñas (83/224), adultos mayores (80/224), mujeres (75/224) y personas con discapacidad (62/224).

2042. Por materia, nuevamente el mayor número de menciones lo tienen los jueces y magistrados familiares y penales por encima de los civiles y de arrendamiento. En los familiares el primer lugar lo ocupan niños y niñas (23/28), seguido por las mujeres (21/28), adultos mayores (19/28) y discapacitados (17/28).

2043. Los jueces y magistrados familiares entrevistados están de acuerdo en que son los niños y las niñas quienes merecen más protección. Sin embargo, los jueces familiares aplican el principio de igualdad ante la ley de forma irrestricta cuando la norma no establece distinciones.⁸³

2044. En materia penal el primer lugar es también para niños y niñas (54/90), seguido de los adultos mayores (51/90), las mujeres (48/90), los discapacitados (39/90) y los indígenas (37/90).

2045. Semejante a lo que sucede en el grupo de jueces y magistrados familiares, los juzgadores en materia penal suelen ejercer actos de discriminación positiva o diferenciación, pero sólo los que las leyes previamente hayan establecido.⁸⁴

2046. Para los jueces en materia civil, el mayor número de menciones se encuentra en los adultos mayores (10/89), seguido por los jóvenes (7/89), y en triple empate niños y niñas, mujeres y discapacitados (6/89). En este grupo, el dato más interesante proviene de que son 37 los jueces que afirmaron que no hacen distinción alguna, es decir, casi tres veces más que el mayor número de primeras menciones y cinco veces más que el de segundas menciones.

2047. Finalmente, tenemos a los jueces de arrendamiento, quienes especificaron que no toman en consideración en sus resoluciones que alguna de las partes pertenezca a un grupo vulnerable, por lo que no mencionaron ninguno.⁸⁵

2048. Con estos datos se elaboró el siguiente cuadro:

Cuadro 23.13 Las resoluciones, en el caso en que corresponda, ¿toman en cuenta las necesidades específicas de los grupos que son parte del *Diagnóstico*? Respuestas de jueces/as y magistrados/as por materia a partir de los primeros tres grupos vulnerables más mencionados

| | 1° más mencionado | (%) | 2° más mencionado | (%) | 3° más mencionado | (%) |
|---------------|--------------------------|------------|--------------------------|------------|---------------------------------|------------|
| Familiares | Niños y niñas | 82 | Mujeres | 75 | Adultos mayores | 67 |
| Penales | Niños y niñas | 60 | Adultos mayores | 56 | Mujeres | 53 |
| Civiles | Adultos mayores | 11 | Jóvenes | 7 | Niños, mujeres y discapacitados | 6 |
| Arrendamiento | - | 0 | - | 0 | - | 0 |

2049. Como se ve, nuevamente hay dos grupos de jueces y magistrados con un mayor proceso de sensibilización respecto a los grupos vulnerables. Esto se observa en los porcentajes de menciones entre jueces familiares y penales, por un lado, y jueces civiles y de arrendamiento por el otro. Incluso es llamativo que entre los familiares y penales se vean porcentajes mucho más elevados en los primeros sobre los segundos.

Acceso a la justicia efectiva, pronta y oportuna. Los medios alternativos de justicia

2050. Según el artículo 1° constitucional, los procesos para acceder a la justicia deben ser pronto, oportunos y expeditos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, emitido en 1998, recomendó al Estado mexicano que tomara las medidas necesarias para garantizarlo.⁸⁶

2051. Administrar justicia de manera pronta, completa, imparcial y expedita conlleva que el Estado cumpla eficientemente con la Constitución Política, por lo que debe velar por el respeto a los derechos humanos y garantizar la eficiencia y eficacia de los juicios, así como la probidad y transparencia de los actos de los servidores/as públicos, todo con el fin de velar por los derechos de las víctimas y de preservar el Estado de derecho.

2052. En el Distrito Federal el acceso a la justicia se encuentra obstaculizado por la lentitud de los procesos,⁸⁷ lo oneroso de los juicios, las deficiencias en la organización de los tribunales, el exceso de formalismos en los códigos de procedimientos, la burocratización y la corrupción de funcionarios/as y abogados/as.⁸⁸

2053. Un sector mayoritario de la población carece de acceso efectivo a la justicia⁸⁹ en las instituciones judiciales. La propia naturaleza del sistema de procuración y administración de justicia implica llevar a cabo procedimientos que solamente especialistas desarrollan y, por lo tanto, se dificulta que los sectores de la sociedad más desprotegidos o discriminados logren acceso a la justicia inmediata y eficazmente, al no contar con los recursos económicos que se requirieran para contratar profesionistas del derecho que coadyuven para iniciar el procedimiento correspondiente.

2054. La efectividad e idoneidad de los recursos o mecanismos legales es seriamente cuestionada. Aproximadamente 40% de los habitantes del Distrito Federal consideran que “es mejor arreglarse que cumplir con las leyes”.⁹⁰

2055. Ante esta ineficacia en la administración de justicia, y derivado de las demandas sociales, se han creado organismos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal⁹¹ y el Centro de Justicia Alternativa.

2056. La CDHDF es un organismo autónomo que se encuentra dentro del concepto internacionalmente conocido como *ombudsman*, entre cuyas principales características está ser independiente de la estructura de la Administración Pública de un gobierno. Se le considera un mecanismo no jurisdiccional de acceso a la justicia porque su función no es sustituir a las autoridades, sino lograr que funcionen adecuadamente.⁹² Es importante señalar que una de las razones por las que las personas acuden a la CDHDF es debido a que tiene mayor credibilidad que el resto de los órganos involucrados directamente con el sistema de justicia, confían en que representarán sus intereses y saben que no se les cobrará por la atención brindada.⁹³

2057. El Centro de Justicia Alternativa es un órgano administrativo del Consejo de la Judicatura, con autonomía técnica y de gestión, cuya creación responde a la demanda de reforma judicial y a la necesidad de ampliar las vías para acceder a la justicia.

2058. La convivencia social contemporánea se ha vuelto compleja debido al crecimiento de la población, la desigualdad económica, el avance tecnológico y la globalización, factores que han incrementado y creado nuevos conflictos en la sociedad mexicana, al provocar la insuficiencia de servicios tradicionales de la administración de justicia.⁹⁴

2059. La sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, el abuso de los recursos que la ley otorga para los procesos judiciales, la dilación de los juicios, el alto costo que implica el litigio, el desconocimiento del derecho y los procedimientos jurisdiccionales, así como la insatisfacción social frente a la resolución judicial, la ineficacia de la vía conciliatoria, la falta de profesionalismo en el patrocinio de los negocios jurídicos, la carencia de una actitud institucional democrática que permita la participación de la ciudadanía en la resolución de sus conflictos, entre otros, son factores que condujeron al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a incorporar en el proceso de reforma judicial, medidas transformadoras para superar la problemática descrita.⁹⁵

2060. El Centro de Justicia Alternativa ofrece servicios de mediación a los particulares en materia familiar, civil y comercial y penal.⁹⁶ Las cifras de atención⁹⁷ que reporta son:

- En materia familiar, del 1 de septiembre de 2003 al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 66% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 34% cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.
- En materia civil y comercial, del 1 de septiembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 69% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 31% cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.

- En materia penal, del 2 de mayo al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 50% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 50 % cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.

2061. Estas instituciones han ayudado a resolver conflictos que, de otra manera, llegarían a los juzgados.⁹⁸ No obstante lo anterior, e independientemente de la creación de otros mecanismos alternativos, es importante señalar que el Estado sigue teniendo la obligación de garantizar que estos sistemas alternativos busquen una justicia pronta, oportuna y expedita.

2062. En relación con jueces/as y magistrados/as del TSJDF, su única opción para el establecimiento de soluciones alternativas a la resolución de conflictos es la conciliación de las partes y el arribo a un convenio, que tiene carácter de sentencia definitiva con efectos ejecutorios.

2063. En el estudio realizado por Flacso y el TSJDF, llama la atención que todos los jueces/as y magistrados/as señalaron como principal obstáculo para arribar a acuerdos a los abogados/as.

2064. Al respecto, afirman dos jueces de arrendamiento: “Los abogados, con tal de seguir en el juicio, pues siguen despertando [*sic*] al cliente, les siguen sacando dinero, ellos no saben que el juicio jurídicamente está perdido, creo que deberían ser mas éticos los abogados”; “[los abogados] son los primeros que engañan a su cliente al decirle: te vas a quedar dos años en el inmueble sin pagar”. En este mismo sentido explica un juez familiar: “Es muy común que nosotros, en lo personal, como juzgadores, nos pasemos hasta dos o tres horas platicando con las partes, tratando de llegar a algún acuerdo, a solucionar su problema mediante algún convenio, al final de la charla con ellos, ya están listos para celebrar el convenio, pero en muchos casos nada más salen y ven a su abogado y ya no hay convenio. Ése es un gran problema que se nos presenta cotidianamente”.

2065. En el mismo sentido explica un juez civil: “de lo que va del año hemos logrado como cinco conciliaciones documentadas, pero la mayor parte se ha visto que los abogados de ahí llevan a los clientes con un punto de vista, que les impide realmente ver el problemas como es, y las ventajas que tenga algún arreglo a esa altura del juicio”. Esto corrobora un hecho que ya se encontraba en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, veamos: “Es un hecho notorio el problema de la gran cantidad de abogados y abogadas que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e, incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes”.⁹⁹

2066. Particularmente hay dos problemas en la conciliación en los procesos seguidos en el TSJDF. En lo que hace a los juicios civiles, familiares y de arrendamiento, si bien la conciliación se puede llevar a cabo en cualquier momento del proceso hasta antes de dictar sentencia, lo cierto es que hay una etapa decisiva para ello: la primera audiencia de conciliación. No obstante, la presencia de ambas partes en dicha audiencia, a la cual suelen no asistir, no es un requisito estricto para pasar a las etapas siguientes, lo cual limita la posibilidad de actuación de los secretarios conciliadores.

2067. En cuanto a la materia penal, en principio no se considera la conciliación como fase del proceso y la conciliación sólo se puede dar en delitos no graves mediante la reparación del daño, mientras que en delitos graves, en los términos que el proceso penal está planteado, es imposible

cualquier posibilidad de conciliación (aunque se plantean reformas constitucionales importantes en la materia).

Independencia de los órganos involucrados en el sistema de justicia

2068. La eficacia de los recursos también está determinada por la independencia e imparcialidad de los órganos involucrados en el sistema de justicia. Según la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, este requisito “es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna”.¹⁰⁰

2069. La independencia de los tribunales se refiere a que los jueces/as están obligados a dar respuesta a las pretensiones que se les presentan, pero únicamente apoyándose en el derecho, sin que interfieran otros condicionamientos para tal efecto; la imparcialidad¹⁰¹ implica contar con órganos que aseguren a las personas que sus controversias serán decididas por alguien que no tiene interés alguno en la controversia que se le plantee, y que mantendrá siempre una posición objetiva en todo el proceso.

2070. Para analizar la independencia del Poder Judicial local se deben tomar en consideración tres aristas: la autonomía política, la gubernativa y la económica. La primera se refiere al nombramiento de las autoridades que constituyen el Poder Judicial, la segunda al desarrollo de sus funciones, y la tercera al financiamiento de los recursos materiales para llevar a cabo adecuadamente sus facultades.

2071. En lo que hace a la autonomía política y económica, la imparcialidad del Poder Judicial depende de la plena autonomía e inmovilidad de los jueces/as, así como de la dotación suficiente de recursos.¹⁰² Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el relator sobre la independencia de magistrados y abogados, recomendaron que se fortaleciera la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, otorgándole los recursos materiales y presupuestales necesarios, y adoptando las reformas legales necesarias para garantizar la estabilidad laboral de los jueces/as.¹⁰³

2072. En el caso del Distrito Federal, observamos una graduación en torno a los procesos de autonomía política de los órganos jurisdiccionales conformados en las siguientes tres categorías: tribunales que aún están en la esfera del Poder Ejecutivo, por lo que no tienen autonomía política; tribunales que, habiendo sido parte del Poder Ejecutivo, fueron declarados autónomos mediante un procedimiento de cooperación de poderes en el nombramiento de sus integrantes (normalmente del Poder Ejecutivo y Legislativo locales); y tribunales que han sido declarados autónomos, ya que siempre constituyeron un poder distinto al Ejecutivo local. En este último caso se observa un importante desarrollo de organismos propios de designación y aplicación de sanciones. Ejemplos del primero son las juntas especiales, del segundo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y del tercero, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2073. El nombramiento del presidente titular de la Junta de Conciliación y Arbitraje lo realiza el presidente de la República, y los nombramientos de los presidentes de las juntas especiales los otorga el jefe de gobierno del Distrito Federal. Para el cargo de presidente titular no hay término, sino hasta

que haya nuevo nombramiento,¹⁰⁴ mientras que los presidentes de las juntas especiales serán nombrados cada seis años y confirmados una o más veces,¹⁰⁵ al ser personal de confianza.

2074. Por lo que se refiere al nombramiento de los magistrados y magistradas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la ley que lo rige señala en su artículo 3º, segundo párrafo, que serán designados a propuesta de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y sujetos a la aprobación de la ALDF. Los magistrados: “Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰⁶

2075. La situación actual de la autonomía del TSJDF ha sido comentada por su propio presidente en los siguientes términos: “La justicia local sigue en espera del cambio que le reconozca de manera plena su papel autónomo, del cual parte su responsabilidad. Tengamos presente que la autonomía es un requisito *sine qua non* para la mejora de las políticas contra la corrupción [...] Mientras no se otorgue autonomía, ni libertad presupuestal al Poder Judicial del Distrito Federal, no podrá hablarse de una justicia plena”.¹⁰⁷

2076. Cabe mencionar que, en relación con la autonomía política del Poder Judicial, se han tenido importantes avances aunque aún queden cuestiones pendientes. Uno de los principales avances es el establecimiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, órgano perteneciente al TSJDF. Creado el 31 de diciembre de 1994, dicho Consejo se integra por siete consejeros/as: el presidente del TSJDF, un juez de primera instancia y otro de paz, elegidos mediante insaculación, un consejero nombrado por el jefe de gobierno del Distrito Federal y otros dos por la Asamblea Legislativa.

2077. La principal función del Consejo de la Judicatura es el nombramiento de jueces/as de primera instancia, así como la remoción de jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF. Los nombramientos se llevan a cabo mediante llamamientos a concurso y presentación de exámenes de conocimientos jurídicos y aplicación del derecho. De esta forma, queda en sus manos la administración, vigilancia y disciplina de juzgados y demás órganos judiciales. No obstante, los magistrados/as que integran el TSJDF son nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno. Así, hay un avance parcial en la autonomía política del Poder Judicial local.

2078. En cuanto a la autonomía económica, se debe mencionar que es el propio TSJDF quien propone a la Asamblea Legislativa su presupuesto para cada año y queda en manos de ésta la capacidad discrecional de aumentar o restringir dicho gasto.

2079. Finalmente, en lo que hace a la autonomía gubernativa, a diferencia del Poder Judicial federal —que a través de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y demás facultades que le permiten interactuar y resolver conflictos entre poderes gubernamentales otorgándole un mayor cariz político y conflictos de independencia-influencia en sus decisiones—, el TSJDF conoce especialmente de conflictos entre particulares en materias civil, mercantil, concursal, inmatriculación judicial, arrendamiento, familiar y penal, por lo que difícilmente se constituye en órgano político. Incluso, debido a las diversas instancias, la resolución definitiva de los conflictos ventilados en los juzgados del TSJDF suele ser definida en el Poder Judicial federal vía el amparo.

2080. Por su parte, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* ha señalado la necesidad de unificar en el Poder Judicial los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluidos los tribunales laborales, administrativos y agrarios.¹⁰⁸ Establece que al haber tribunales administrativos que operan fuera del Poder Judicial, el resultado es que el Ejecutivo asume facultades materialmente jurisdiccionales que le permiten intervenir en la impartición de justicia, lo cual afecta la independencia judicial.¹⁰⁹

2081. En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado:

Toda situación en que las funciones y competencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo no sean claramente distinguibles, o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente.¹¹⁰

2082. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal señala que no se han tomado acciones para judicializarla, como lo recomendó el relator sobre la independencia de magistrados y abogados. En relación con su independencia, la Junta señala:

En el año 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reconoció la autonomía presupuestal y administrativa de la Junta, situación que evidentemente beneficia a la función jurisdiccional de este Tribunal, consagrando en el artículo 2º del Reglamento Interior de la Junta, es decir, al no existir dependencia de las áreas de gobierno central para la toma de decisiones en el manejo de los recursos se impacta directamente en que tampoco exista ninguna condicionante para que la imparcialidad con que deban resolverse los juicios que se tramitan en la Junta se vea afectada.¹¹¹

2083. En el mismo sentido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena jurisdicción y autonomía para emitir sus resoluciones; y lo que es muy importante, es independiente de las autoridades administrativas [...] En tales circunstancias, está plenamente garantizada la imparcialidad de la actividad jurisdiccional en este rubro... debe precisarse que su existencia como órgano autónomo está totalmente sustentada en la Constitución de la República y en el resto de la legislación local sobre la materia.¹¹²

23.6 Conclusiones del capítulo

2084. Con base en lo establecido, las obligaciones que en materia de acceso a la justicia tienen que cumplir las autoridades del Distrito Federal no son satisfactoriamente cumplidas. La falta de independencia en el nombramiento de los magistrados/as que integran el TSJDF, así como de otros órganos jurisdiccionales, la insuficiencia de personal administrativo y jurisdiccional para atender la demanda de justicia en el Distrito Federal y que los recursos de los órganos encargados de la administración de justicia están entre los presupuestos más modestos del GDF, dan prueba de ello.

2085. Esto afecta principalmente a las víctimas del delito o de violaciones a sus derechos humanos, genera impunidad y repetición de las violaciones. Como consecuencia, la desconfianza de la ciudadanía en el sistema de justicia aumenta y genera condiciones que permiten la solución de controversias al margen de la ley y a partir de prácticas corruptas.

2086. Los órganos encargados de procurar y administrar justicia no cuentan con los elementos materiales indispensables para atender la ya de por sí compleja ciudad de México. Esto se suma a la manera en que los propios juzgadores/as asumen su función: constructores de silogismos y no órganos encargados de impartir justicia. Aunado a ello están las prácticas judiciales viciadas que dificultan a la persona el acceso a la justicia.

2087. En efecto, tan pronto como el control de la Constitución en México recae en el Poder Judicial federal, tenemos un sistema concentrado en dicho poder y difuso en sus distintos órganos (juzgados de Distrito, tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte de Justicia). La consecuencia inmediata es que jueces/as y magistrados/as del Distrito Federal se asumen como juzgadores de legalidad y niegan la capacidad de interpretación, que de hecho tienen, y subutilizan los instrumentos que el derecho les otorga (medidas para mejor proveer y principios generales del derecho).

2088. Debido a que los jueces/as se autoerigen como aplicadores de la norma, se restringen a sí mismos para generar medidas de distinción positiva a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.

2089. Asimismo, la identificación de los derechos humanos únicamente en la relación ciudadano/a-Estado genera otra autorrestricción para la aplicación del derecho de los derechos humanos, ya que muchos de los conflictos sobre los cuales conocen los órganos jurisdiccionales son entre particulares.

2090. Es importante mencionar que hay un proceso de sensibilización respecto a la aplicación de los derechos humanos entre las y los distintos jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF. Vemos un mayor proceso de internalización del derecho de los derechos humanos en los jueces familiares, seguidos de los penales y, muy atrás, jueces/as civiles y de arrendamiento.

2091. La falta de perspectiva de género en esta sección corresponde a la del sistema de justicia y a la ausencia de datos desagregados por sexo. Esto es grave, ya que las mujeres son doblemente victimizadas, desde el momento de la denuncia hasta el final del proceso; y significativo, ya que la inexistencia de información muestra la “ceguera” del sistema de justicia ante el género.

2092. Especialistas en derecho, violencia familiar y estudios de género han planteado que ni los agentes del Ministerio Público, ni los jueces y juezas aplican perspectiva de género ni son sensibles a los casos particulares de mujeres y niñas. Esto no se limita a la actuación de funcionarios, sino que ocurre aun cuando sea mujer la autoridad encargada de procurar justicia.

2093. En este ámbito es fundamental no sólo la “sensibilización”, sino la capacitación especializada en perspectiva de género, precisamente para evitar la doble victimización y para cumplir con el mandato de dar acceso a la justicia.

2094. Finalmente, el Comité Coordinador considera necesario revisar detalladamente las cuestiones señaladas en este apartado del *Diagnóstico* a fin de implementar las políticas y reformas legislativas necesarias para mejorar las condiciones de acceso a la justicia en el Distrito Federal.

Notas

- ¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita analizar con perspectiva de género el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de acceso a la justicia en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema que permita obtener este tipo de datos.
- ² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 34.
- ³ *Libro blanco de la Reforma Judicial (una agenda para la justicia en México)*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), agosto de 2006, p. 39.
- ⁴ Véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁵ F. Coronado, subdirector jurídico y de derechos humanos de la PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de acceso a la justicia, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 8 de noviembre de 2007.
- ⁶ Sobre la concordancia entre el artículo 8.1 de la CADH y los artículos 14 y 17 constitucionales, véase amparo en revisión 282/2007. Ramón Islas Arriola, 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco. Novena época, Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro núm. 171789.
- ⁷ Conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEUM): “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.
- ⁸ Véase Diego Rodríguez Pinzón, Claudia Martín y Tomás Ojea Quintana, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/American University, 1999, pp. 117 y ss. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- ⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh), Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 177. *Cfr.* Caso Godínez Cruz. Sentencia de fondo de 20 de enero de 1989, Serie C, núm. 5, párr. 188. En el mismo sentido, véase Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párr. 273; Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C, núm. 120, párr. 61.
- ¹⁰ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ¹¹ Las controversias que involucran al Gobierno del Distrito Federal (GDF) y sus empleados/as se dirimen ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, órgano federal que queda fuera del organigrama de la Administración Pública local.
- ¹² Por supuesto, la principal pregunta aquí es ¿deben existir procesos jurisdiccionales a cargo del TSJDF para hacer justiciables estos derechos? Los organismos autónomos de naturaleza jurisdiccional, ¿deben ser organismos autónomos o pertenecer al TSJDF?
- ¹³ Este indicador se conoce como “tasa de litigiosidad”. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal/Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 32, cuadro 2.1.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 13.
- ¹⁵ El 55%, es decir, 4 801 personas de la plantilla de personal, corresponde al sexo femenino.
- ¹⁶ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 43. Véase también Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal/Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 18, cuadro 1.1.5.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 16, cuadro 1.1.3.
- ¹⁸ CDHDF, *Informe anual 2006*, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el D.F.*, México, 2007.
- ¹⁹ *Idem.*
- ²⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista. Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²¹ *Idem.*
- ²² Información aportada al Comité Coordinador por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través de un pase de lista.
- ²³ *Idem.*
- ²⁴ “Durante 2006, el gasto en impartición y administración de justicia por habitante en el Distrito Federal tuvo un incremento de 2.6% respecto del año anterior”. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 32, cuadro 57.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 57, cuadro 3.2.
- ²⁶ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2006, p. 85.
- ²⁷ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2007/decretoEgresos2007.html>>.
- ²⁸ Véase presupuesto para delegaciones de Iztapalapa o Gustavo A. Madero, *idem.*
- ²⁹ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, *idem.*
- ³⁰ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se considere improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ³¹ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante 2004*, pp.33 y 36.
- ³² Las cuestiones que dificultan el debido proceso están vinculadas con el acceso a la justicia, en este sentido, véase esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.

- ³³ Sobre este aspecto hay condiciones contradictorias. De acuerdo con lo contestado en el pase de lista por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: “Tanto el inmueble ubicado en Insurgentes Sur 825, como el ubicado en Nebraska número 72, se encuentran en óptimas condiciones en virtud de que se trata de edificios relativamente nuevos que el Tribunal tiene en arrendamiento a partir de julio de dos mil cuatro. Aunado a lo anterior, es importante destacar que hay dentro del presupuesto asignado al Tribunal por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un rubro específico para el mantenimiento de las instalaciones, y que el Reglamento Interior del Tribunal establece como atribución de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales la de vigilar el adecuado mantenimiento de los inmuebles, instalaciones y equipos; por lo tanto existe personal designado que periódicamente realiza revisiones a las instalaciones y el correspondiente mantenimiento que en su caso se requiera, el cual es en términos generales, el normal para cualquier instalación a que tiene acceso al público”. Mientras que en el pase de lista enviado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, se señala: “Las instalaciones son insuficientes para la cantidad de usuarios que acuden diariamente a esta Junta Local, asimismo faltan espacios en archivo, no hay elevador y el sótano presenta filtraciones de agua. Sin embargo periódicamente y de acuerdo al Programa anual de mantenimiento se otorga mantenimiento preventivo y correctivo en las áreas. El mantenimiento preventivo y correctivo menor u ordinario se realiza a las instalaciones de manera anual de acuerdo a nuestro presupuesto aprobado y nuestro Programa anual de mantenimiento, empero, se considera necesario desconcentrar la Junta”.
- ³⁴ Es necesario que se hagan públicos los procesos de selección de jueces. Aquí cabe mencionar que, a pesar de los mecanismos de selección de los funcionarios del TSJDF, todavía siguen las prácticas corruptas. Por ejemplo, los exámenes del Consejo de la Judicatura siguen siendo influidos por prácticas de amiguismo, que ponen en duda la veracidad y objetividad de tales exámenes. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁵ El trato hacia las personas por parte de las y los funcionarios del sistema de administración de justicia es hostil. Por ejemplo, en las agencias del Ministerio Público la espera para ser atendido llega a ser de horas, y las instalaciones no son adecuadas ni cómodas para largas esperas. Cuando se solicita la atención de las autoridades, normalmente se obtiene una respuesta de poca diligencia para realizarlos. Esta situación se agudiza si la persona que requiere el servicio se encuentra en situación de vulnerabilidad o discriminación. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁶ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁷ Véase en esta misma parte V, capítulo 14: Derecho a un debido proceso.
- ³⁸ Ejemplo de ello es la práctica de cambiar la situación jurídica de las personas como “acusadas”, después de haberse presentado a declarar como testigos. Situaciones como ésta se constatan en la recomendación 7/2007, emitida por la CDHDF el 12 de abril de 2007, con base en una queja planteada por una persona que, de estar actuando en la investigación ministerial en calidad de testigo por el homicidio de su esposa, pasó a tener calidad de indiciado, sin que hubiera precedido notificación.
- ³⁹ Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>.
- ⁴⁰ UNDP, *Access to Justice*, Practice Note. Executive Summary, 3 de marzo de 2004, p. 3, trad. propia, p. 4.
- ⁴¹ *Idem*.
- ⁴² En el Distrito Federal la cifra negra de delitos es de 90.5%. La delincuencia real es 10 veces mayor que la registrada por la PGJDF. De la Barreda Solórzano, “La ciudad de la zozobra”, *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, núm. 337, enero de 2006 (el artículo se basa en la *Tercera encuesta nacional sobre inseguridad*, ICESI, 2004).
- ⁴³ Según el *Informe de labores 2006* del TSJDF, p. 3, 40% de los ciudadanos/as piensa que es mejor “arreglarse” que cumplir con las leyes, 43% cree que para ascender en la vida pública hay que ser corrupto/a y 40% está de acuerdo con la idea de que en México más vale tener dinero que razón.
- ⁴⁴ Es común que se manipulen las declaraciones y otro tipo de actuaciones ministeriales y judiciales, debido a que no toda la infraestructura disponible en las oficinas de las autoridades encargadas de la administración de justicia están adecuadas para impedir la continuación de prácticas corruptas. La alteración de actuaciones ministeriales y judiciales resulta en violaciones de la seguridad jurídica y, consecuentemente, de las garantías de debido proceso. Esta situación se constata en la Recomendación núm. 8/2007, emitida el 12 de abril del 2007, en la que la CDHDF identifica que el uso del procesador de palabras Word, en vez del Sistema de Averiguaciones Previas (SAP), “facilita la manipulación del contenido de las diligencias y actuaciones practicadas...”
- ⁴⁵ J. Lavaderos, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁶ Artículo 17 constitucional: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.
- ⁴⁷ Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁸ Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, Flaco /Fontanamara, 2007, p. 278; y Luis Pásara, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”, en Luis Pásara (coord.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2005, pp. 515-597.
- ⁴⁹ Hay algunas universidades donde ya se incluye la materia de derechos humanos en los programas de estudio, en este sentido, véase *Diagnóstico sobre la educación legal en derechos humanos en México*, Universidad Iberoamericana/American University/ CDHDF, 2002, <http://www.uia.mx/uiainstitucional/dh/basepublicaciones.htm>.
- ⁵⁰ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁵¹ No obstante que conforme la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el servicio médico forense está organizado y vigilado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (art. 120 de la Ley Orgánica del TSJDF), la independencia e imparcialidad de los peritos que pertenecen al servicio médico forense no está plenamente garantizada, toda vez que, conforme a

los artículos 25, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el perito se encuentra bajo la autoridad y mando del Ministerio Público. Se requiere analizar la posibilidad de reglamentar detalladamente la intervención y actividad del perito, puesto que no hay normas que regulen un sistema de incompatibilidades, excusas, recusación de peritos y su protección, por lo que es indispensable que se tome en consideración el criterio de los colegios de profesionistas y de quienes prestan sus servicios como peritos para que, con su experiencia, aporten elementos para una propuesta de reforma. Además, en un sistema acusatorio no hay la figura de perito, darle la calidad de *perito* a una persona es tazar la prueba. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho al acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.

⁵² José Manuel Bandrés, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, España, Asociación para las Naciones Unidas en España, Icaria-Antrazyt, p. 188.

⁵³ Véase pp. 34 y 35.

⁵⁴ Véase en esta misma parte, capítulo 21: Sistema de justicia: marco general.

⁵⁵ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 183.

⁵⁶ Artículo 14 constitucional: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna./ Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho./ En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

⁵⁷ Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 643.

⁵⁸ "Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución". El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene: "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta SCJN considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales respecto de actos ajenos, como las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, X, agosto de 1999, p. 5. Tesis: P/J. 74/99 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

⁵⁹ "Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación". La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que, por ello, coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación. Localización: Novena época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* X, agosto de 1999, p. 18. Tesis: P/J. 73/99, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional. Sobre esto véase Rubén A. Sánchez Gil, "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexión en torno a la tesis P/J. 38/2002", *Cuestiones de constitucionalidad* núm. 11, julio-diciembre 2004, p. 227.

⁶⁰ Véase la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*.

⁶¹ Expone un magistrado penal: "Uno puede encontrar salidas para poder tratar de ampliar [a través de] interpretaciones lo que la propia ley señala pero si esa interpretación va en contra, por ejemplo, de una opinión de algún [tribunal] colegiado, también se meten en problemas porque los tribunales colegiados los obligan [a través de su] jurisprudencia [...] Entonces, de repente, veo nuestro procedimiento penal [...] como una camisa de fuerza".

⁶² Incluso entre las críticas a sus marcos normativos, son los titulares de los juzgados y salas penales quienes mantienen una posición más crítica ante el sistema de justicia.

⁶³ A mayor abundamiento, el artículo 17 establece que cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene el derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, más el pago de los correspondientes daños y perjuicios. No obstante, es necesario derogar el término de un año que se establece a este derecho. El artículo 20 especifica que cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitar perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados. El artículo 21 establece que si bien la ignorancia de las leyes no excusa de su incumplimiento, los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan. Finalmente, el artículo 1851 especifica que si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención

de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Pero si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.

- ⁶⁴ Véase en esta misma parte, capítulo 21: Sistema de justicia: marco general.
- ⁶⁵ Debe mencionarse que tan pronto los/las jueces tienen mayor capacidad de interpretación y acción, también se está otorgando mayor poder en la distribución de competencias a un órgano que no fue democráticamente electo. Esta controversia entre lo que se encuentra dentro de la esfera de lo políticamente decidable, lo que está fuera de dicha esfera y la forma de garantizar dicho coto vedado ha sido largamente debatida por la confrontación entre los teóricos de la democracia procedimental (Schumpeter, Arrow, Downs), constitucional (Ferrajoli, Garzón Valdés) y deliberativa (Habermas, J.L. Martí).
- ⁶⁶ Véase los apartados Acceso a la justicia en condiciones de igualdad y Atención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.
- ⁶⁷ Véase artículo 195 de la Ley Orgánica del TSJDF.
- ⁶⁸ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 38.
- ⁶⁹ Véase artículo 242 de la Ley Orgánica del TSJDF.
- ⁷⁰ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 50.
- ⁷¹ Este estudio servirá como base en otros de los apartados de este *Diagnóstico*. Para mayor información, véase parte I.
- ⁷² Al momento de hacer este estudio, el Comité Coordinador había determinado que esos eran los derechos que se incluirían en este *Diagnóstico*. Conforme fue avanzando el trabajo, se decidieron algunos cambios, por ello no hay una exacta coincidencia entre los derechos que forman parte de este *Diagnóstico* y los que se utilizaron en la investigación de Flasco y del TSJDF. Véase la parte I, capítulo 4: Metodología y estructura del *Diagnóstico*.
- ⁷³ A la pregunta ¿cuáles son los derechos humanos que se litigan [se tutelan] en sus juzgados?, uno de los entrevistados señaló: “en lo que toca a los derechos humanos, yo considero minimísimo”. *Los entrevistados parecen estar de acuerdo en que los derechos humanos sólo pueden ser violados por el Estado*. Nos encontramos con una afirmación que resulta bastante clara en este sentido: “entre particulares, no se le afecta ningún interés público a nadie”. Incluso, parece que al escuchar el término “derechos humanos” algunos jueces lo relacionan exclusivamente con la labor de las comisiones de derechos humanos y no como una labor propia. Como ejemplo citaremos la siguiente afirmación: “No he tenido experiencia ninguna. Jamás me han requerido; jamás se han presentado, más bien he tenido la experiencia en penales de ir a la Comisión de Derechos Humanos y presentar una denuncia penal”.
- ⁷⁴ Como ejemplo señalaremos que los primeros mencionan tres derechos sustantivos: a una vida sin violencia, a la educación y a la vivienda. En cambio, los segundos mencionan: derecho a la integridad personal, a una vida sin violencia, y los derechos de las víctimas y de las personas privadas de la libertad.
- ⁷⁵ Este punto de partida ha sido reforzado por el clásico mecanismo de protección de derechos constitucionales: el amparo. Tan pronto como dicho juicio-recurso sólo es oponible a actos de autoridad, se ha fortalecido la idea mencionada. No obstante, hay un interesante precedente a cargo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, sentencia dictada el 11 de octubre de 2000, amparo en revisión 2/2000, donde se sostiene la posibilidad de que particulares transgredan obligaciones constitucionales que violenten garantías individuales.
- ⁷⁶ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico...*, *op. cit.*, pp. 171-173.
- ⁷⁷ Véase artículos 1.1. y 24 de la CADH.
- ⁷⁸ Artículo 14, fracción XI de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- ⁷⁹ *Idem*.
- ⁸⁰ ONU, 2003, *Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy*, E/CN.4/2004/60, 31 de diciembre, p. 17.
- ⁸¹ Véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ⁸² Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad, y parte VI. Grupos de población.
- ⁸³ Hay dos menciones interesantes al respecto. Uno de los jueces entrevistado en el grupo focal dice que en ciertas ocasiones no pueden intervenir si la ley no se los permite: “como cuando una mujer no acreditó su causal de divorcio... que sigue casada o que ya se divorció, pero no se liquidó la sociedad conyugal o que se respete el régimen de convivencias, o sea, toda una serie de normas procesales que no podemos soslayar”. Más claramente señala otro de los jueces familiares: “No genera influencia en nosotros el que venga un indígena o el que venga el personaje de una postura religiosa equis, o que venga un blanco, un amarillo o un negro: no genera influencia. Ya lo dijeron, el que tenga la razón en base a los elementos de convicción así se dictaminará”.
- ⁸⁴ Al respecto, cuando se le pregunta a uno de los jueces penales si hace diferencias de carácter extralegal señala: “extralegal no, porque somos jueces de legalidad y nuestras sentencias tienen que tener un fundamento de esa naturaleza y en este momento, mi respuesta sería que no de manera extralegal”.
- ⁸⁵ De aquí que un juez de arrendamiento señale: “No se trata de sopesar si es de bajos recursos el inquilino, hay una ley, hay un contrato al cual se obliga, sea mucho dinero o poquito dinero, tienen que cumplir con esa obligación, tiene que cumplir con lo que se pactó, si no lo cumple, hay consecuencias legales”. Lo anterior parece más claro con la afirmación siguiente: “Lanzamos igual a los niños que a mujeres, que a parejas, personas con diferentes capacidades y por lo general gente pobre, porque no hay para pagar, entonces es indistinto”. Al respecto, señala otro de los jueces de arrendamiento: “Yo creo que más bien esos derechos humanos deben devenir de las propias leyes de nuestras asambleístas, de quienes hacen las leyes, porque nosotros como juzgadores lo que hacemos es aplicar esa ley y tenemos que aplicarla como viene, aun cuando es contradictoria o beneficia más a una parte que a la otra, la tenemos que aplicar, so pena de que si no la aplicamos así, existe una responsabilidad, es una denuncia, es una queja administrativa ante el Consejo”.
- ⁸⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párr. 419.
- ⁸⁷ Ante la pregunta: ¿Se cumple con los términos establecidos por la ley durante el procedimiento?, la Junta de Conciliación y Arbitraje contestó: “Sí, en la medida de lo posible, ya que la gran demanda de servicios de la Junta y el insuficiente personal en ocasiones impide que se cumplan los términos referidos en la Ley Federal del Trabajo, cuyas disposiciones fueron establecidas para una dinámica y

- circunstancias sociales distintas a la que se viven en la actualidad (1930-2007)". Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso señaló: "En muchas ocasiones el cumplimiento de los términos depende de las circunstancias particulares de cada caso, pero podemos afirmar que en todo momento, el personal de este órgano jurisdiccional trabaja arduamente para tener su respectiva Ponencia al día y así evitar el rezago, aunado al hecho de que en todo caso los particulares pueden hacer uso de la excitativa para la impartición de justicia, en caso de un retraso injustificado, de la cual conocerá la Sala Superior y determinará lo que conforme a derecho proceda". Fuente: Pase de lista enviado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje el 12 de septiembre de 2007 por medio del oficio número CGA-498/2007.
- ⁸⁸ Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>.
- ⁸⁹ H. Fix-Fierro, S. López-Ayllón, "El acceso a la justicia en México una reflexión multidisciplinaria", en *Justicia* (Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional), tomo I, México, UNAM, 2001, p. 14.
- ⁹⁰ Magistrado José G. Carrera Domínguez, "Mensaje", *Informe de labores 2006*, TSJDF, p. 6.
- ⁹¹ Es importante recordar que acudir ante la CDHDF no imposibilita que instancias jurisdiccionales conozcan del asunto.
- ⁹² Leo Valladeres, *El Ombudsman como canal de acceso a la justicia*, en <www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/32/pr/pr3.pdf>, pp. 39 y 41.
- ⁹³ F. López, J. y Coronado, 2007, *op. cit.*
- ⁹⁴ Presentación del Centro de Justicia Alternativa, TSJDF, <<http://www.tsjdf.gob.mx/justicialternativa/index.html>> (consultada el 30 de octubre de 2007).
- ⁹⁵ *Idem.*
- ⁹⁶ *Idem.*
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ Leo Valladeres, *El Ombudsman...*, *op. cit.*, p. 46.
- ⁹⁹ *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7, rev. 1, septiembre 24 de 1998. Original: español. En línea <<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>> (visitada el 12 de septiembre de 2007, p. 12).
- ¹⁰⁰ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párr. 19.
- ¹⁰¹ El numeral 2 de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura (aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985), establece: "los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en constancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo".
- ¹⁰² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos en México*, párr. 393-398.
- ¹⁰³ *Ibid.*, párr. 735; Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, El CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192a, inciso i.
- ¹⁰⁴ Artículo 623 en relación con el art. 612 de la Ley Federal del Trabajo, y artículo 67, frac. IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ¹⁰⁵ Art. 633 y 634 de la Ley Federal del Trabajo.
- ¹⁰⁶ Artículo 3° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- ¹⁰⁷ TSJDF, *Informe 2006*, "Mensaje" del magistrado José G. Carrera Domínguez, p. 6.
- ¹⁰⁸ Véase Recomendación general núm. 11 y las propuestas normativas de la p. 14. En el mismo sentido, relator sobre la Independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, El CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192, inciso m.
- ¹⁰⁹ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 13.
- ¹¹⁰ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante tribunales y cortes de justicia), párr. 19.
- ¹¹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, a través de un pase de lista. Véase también Parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ¹¹² Información aportada al Comité Coordinador por Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante un pase de lista.

Capítulo 24. Derecho al debido proceso¹

24.1 Introducción

2095. La Recomendación general núm. 11 del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, establece la necesidad de “promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes”. En este sentido, el Comité Coordinador considera que en el Distrito Federal se requiere un efectivo, creíble y confiable sistema de justicia del cual las personas obtengan la eficaz resolución de controversias.² El cumplimiento de las premisas y garantías básicas del debido proceso es uno de los requisitos para ello.

2096. El debido proceso se entiende como el conjunto de condiciones que deben cumplirse para la tutela efectiva de los derechos fundamentales que están en juego en los procesos de impartición de justicia de cualquier naturaleza, así como una investigación y un juicio justo para las partes.

2097. En México se ha generalizado la idea de que la relación de derechos humanos sólo se da entre el Estado y la persona. Esto, aunado a que la rama de derecho procesal con consecuencias más graves para el individuo es el derecho penal por la posibilidad de verse privado de la libertad, tiene como consecuencia que el grueso de los datos y análisis en torno al debido proceso se hayan generado principalmente en materia penal.³ Este hecho incluso se hace evidente en la ausencia de aplicación de estándares internacionales del debido proceso por parte de los jueces civiles y de arrendamiento, como se señala en el capítulo 23: Acceso a la justicia.

2098. Por lo anterior, en este capítulo nos centraremos en la materia penal, haciendo patente que es necesario un análisis para el resto de los procedimientos en ejercicios futuros. Para diagnosticar el derecho al debido proceso, estableceremos primero las obligaciones del Estado, el contexto en el Distrito Federal y los obstáculos estructurales para la realización del debido proceso. Después haremos una revisión del cumplimiento de las obligaciones en el proceso penal, a partir de los siguientes rubros: presunción de inocencia, derecho de contar con un traductor/a o intérprete, derecho a la defensa adecuada, derecho de estar presente en las audiencias, presencia de los y las jueces en las audiencias, derecho penal de acto, valoración de la prueba y derechos de las víctimas.

2099. La determinación de estos rubros tuvo como base los señalamientos más recurrentes que diversos organismos internacionales⁴ han hecho en cuanto al debido proceso, así como la información de diagnóstico al respecto, lo que determinó en gran parte el desarrollo de este trabajo. Como se observa en el siguiente apartado, las obligaciones del Estado respecto al debido proceso son muchas más que las mencionadas. Por ende, es importante destacar que el análisis no será exhaustivo, sino que se centrará en los puntos considerados críticos.⁵

2100. Incluso en materia penal (aunque es posible extenderlo a otras) se presentan problemas de insuficiencia y falta de sistematización de la información que permitan diagnosticar si las premisas y garantías del debido proceso se cumplen o no y en qué grado. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) no cuenta con una base de datos que permita identificar cuántas

audiencias se celebran en un determinado lapso y en cuántas están presentes las personas interesadas; tampoco cuenta con datos para diagnosticar cómo se valoran las pruebas en las sentencias y cuántas personas son sentenciadas por otorgar valor pleno a las declaraciones ministeriales. Asimismo, no es posible saber en este momento cuántas de las personas que requerían un intérprete contaron con él.

24.2 Obligaciones del Estado

2101. El debido proceso implica el derecho de toda persona involucrada en un proceso de averiguación previa, administrativo o jurisdiccional, a ser oída, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. La efectividad de este derecho depende en gran medida de condiciones previas de acceso a la justicia.

2102. El derecho a un proceso debido se encuentra reconocido en los artículos 9° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como 7° y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). México se ha comprometido a proteger este derecho internamente y ha establecido, en los artículos 14, 16, 19 y 20 de su Constitución Política, las garantías para asegurarlo.

2103. El derecho al debido proceso implica premisas y garantías que se traducen en obligaciones para las autoridades que intervienen en procesos de cualquier naturaleza.⁶ Las premisas que deben imperar son:⁷

En procesos de cualquier naturaleza

- No discriminación e igualdad de las partes en el proceso.⁸
- Un tribunal competente, independiente e imparcial,⁹ previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.¹⁰
- Publicidad del proceso, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.
- Respeto a la integridad, libertad y seguridad personal.¹¹
- Reconocimiento de los derechos de las víctimas.

En procesos de naturaleza penal

- Presunción de inocencia.¹²
- Prohibición¹³ de condenar a la persona por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos, según el derecho aplicable, así como la prohibición de imponer pena más grave¹⁴ que la correspondiente en el momento de la comisión del delito.¹⁵
- Prohibición de juzgar a una persona dos veces por el mismo delito (principio *non bis in idem*).¹⁶

2104. Por su parte, las garantías mínimas¹⁷ que implica el debido proceso, son:¹⁸

- Asistencia de un traductor/a o intérprete.
- Comunicación previa y detallada de la acusación y de los derechos con los que cuenta la persona presuntamente responsable.¹⁹
- Concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa.
- Derecho a no declarar, a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a declararse culpable.²⁰
- Derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor elegido o bien brindado por el Estado (incluye el derecho a comunicarse libre y privadamente con el defensor/a).²¹
- Derecho a estar presente en el juicio.²²
- Derecho a que la defensa interroge a los/las testigos presentes en el tribunal y a obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.²³
- Derecho a recurrir del fallo ante juez/a o tribunal superior.²⁴
- Ser juzgado/a y obtener resolución sin dilaciones indebidas.²⁵
- Derecho a la reparación en caso de que la persona haya sido ilegalmente detenida, presa o sentenciada.²⁶

2105. Si bien es cierto que las obligaciones del Estado en materia de debido proceso están reconocidas tanto en la Constitución Política Federal como en los tratados internacionales de los que México es parte, es importante hacer notar que subsisten cuestiones que afectan su efectividad. Nos referimos principalmente a la tendencia inquisitorial del sistema penal, que se manifiesta en las leyes así como en la práctica ministerial y judicial, lo cual abordaremos en los siguientes apartados.

2106. Las autoridades directamente involucradas en la garantía de estos derechos son: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF),²⁷ el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF),²⁸ la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2107. Si bien las garantías del debido proceso están enfocadas a la protección de la persona inculpada de un delito, también debe incluir el respeto de los derechos de las víctimas. Con base en los estándares internacionales, así como en lo establecido en el artículo 20 apartado B de la CPEUM, en los artículos 11 y 27 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal (LAAVDDF), así como en los artículos 9° y 9° bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, los derechos de las víctimas del delito²⁹ son:³⁰

- Que el proceso se lleve a cabo bajo las premisas y garantías que implica el debido proceso.
- Ser tratadas sin discriminación.
- Obtener atención médica y psicológica.
- Contar con medidas para la protección de su seguridad, bienestar físico y psicológico, dignidad y vida privada.
- Ser informadas de sus derechos y del desarrollo del procedimiento.
- Obtener procuración de justicia pronta, gratuita e imparcial.
- Recibir asesoría jurídica gratuita y, en caso necesario, ser auxiliadas por intérpretes traductores/as.

- Tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance del procedimiento.
- Ser informadas claramente del significado y trascendencia jurídica del perdón en caso de que deseen otorgarlo.
- Participar en el proceso brindando información que auxilie las investigaciones.
- Solicitar el desahogo de las diligencias correspondientes.
- Contar con todas las facilidades para identificar a la persona probable responsable.
- Ser tratadas con el respeto debido a su dignidad.
- Que se les otorgue la reparación del daño (además tendrán derecho a brindar elementos para determinar el monto del daño y de su reparación).

2108. Salvo por los datos generados por el Sistema de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) sobre la atención que brinda, no hay información sistematizada que permita diagnosticar el cumplimiento de todas las obligaciones que tiene el Estado frente a la víctima.

2109. Por lo que se refiere a la perspectiva de género, está ausente en el quehacer de la mayoría de las instancias de procuración de justicia y, en consecuencia, en las cifras compiladas por ellas; cabe recordar que la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer:³¹

- Establece que los gobiernos deben comprometerse a: “Elaborar un programa amplio de educación sobre derechos humanos con objeto de aumentar la conciencia de la mujer acerca de sus derechos humanos y aumentar la conciencia de otras personas acerca de los derechos de la mujer”, para que, como parte del debido proceso, se le reconozca como sujeto de derecho “vulnerable” al abuso de autoridad y a la discriminación como parte de una tradición cultural.
- Recomienda “impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en las que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género, a los funcionarios públicos, incluidos, entre otros, el personal policial y militar, los funcionarios penitenciarios, el personal médico y de salud y los asistentes sociales, incluidas las personas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados, y los maestros a todos los niveles del sistema de enseñanza, y facilitar también ese tipo de enseñanza y capacitación a los funcionarios judiciales y a los miembros del parlamento con objeto de que puedan cumplir mejor sus responsabilidades públicas”.

24.3 Contexto en el Distrito Federal

Debido proceso

2110. En 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) registró 1 269 menciones³² referentes a la violación del derecho al debido proceso, mientras que en 2006 se reportaron 974.³³

2111. La falta de aplicación del principio de presunción de inocencia, la imposibilidad de controvertir pruebas dentro de un proceso, la violación del derecho a una defensa apropiada, las dilaciones injustificadas y la negación del derecho de interponer recursos efectivos, son ejemplos de algunas de

las transgresiones más mencionadas en los hechos que motivan las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2112. De acuerdo con las estadísticas de la CDHDF, respecto de las inconformidades con el trámite de algún proceso, juicio o procedimiento, un gran número de quejas se refiere a casos ante juzgados penales y juzgados de paz penales, seguidos de los familiares y, en menor número, de los civiles y de arrendamiento. Esto es interesante, ya que en el capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia, del presente *Diagnóstico*, se concluye que son precisamente las y los jueces familiares y penales quienes tienen mayor grado de sensibilización para la aplicación del derecho de los derechos humanos. Sin embargo, diversos especialistas consideran que carecen de perspectiva de género y que esto les impide respetar los derechos humanos de las mujeres —en particular los derechos de acceso a la justicia y debido proceso— y los lleva a favorecer la doble victimización de las mujeres.³⁴

2113. De acuerdo con el Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la CDHDF, ésta ha emitido un total de 12 recomendaciones (11/2003, 01/2006, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 12/2007, 13/2007, 14/2007, 15/2007, 02/2008 y 05/2008), en las que se han cometido violaciones a las garantías de debido proceso.

Cuadro 24.1 Violación a las garantías de debido proceso

| Autoridad | Recomendaciones implicadas | Núm. de recomendaciones |
|---|--|-------------------------|
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | 11/2003, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 13/2007 y 05/2008 | 6 |
| Jefatura de Gobierno del Distrito Federal | 01/2006, 12/2007, 14/2007 y 02/2008 | 4 |
| Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal | 13/2007 y 15/2007 | 2 |
| Total de recomendaciones | | 12 |

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

2114. En los instrumentos 7/2007, 8/2007 y 9/2007, la CDHDF recomendó a la PGJDF que presentara un programa de trabajo para aplicar un Modelo Integral para la Procuración de Justicia, que estableciera los mecanismos de supervisión de la actuación ministerial y considerara lineamientos específicos para una adecuada documentación e integración de la averiguación previa, orientados a procurar:

- 1) el resguardo de los expedientes —en aras de garantizar la confidencialidad e imparcialidad de las investigaciones;
- 2) que en el registro de las actuaciones de la autoridad ministerial no se soslayan circunstancias de modo, tiempo y lugar —con la finalidad de salvaguardar el principio de certeza;
- 3) participación oportuna de los servicios periciales —lo que incluye en su caso, el acceso irrestricto del Servicio Médico Forense (Semefo) a toda la información pericial que obra en una averiguación previa;
- 4) La forma de proteger y preservar el lugar de los hechos;³⁵
- 5) La forma en que deben participar los elementos de la Policía Judicial y demás auxiliares del Ministerio Público en cada una de las etapas de la investigación.³⁶

2115. Según información de la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la PGJDF, en las 517 quejas que recibió del 5 de diciembre de 2006 al 9 de abril de 2007, en las que el peticionario/a ha alegado probables³⁷ violaciones a derechos humanos, se señalan:

- 162 inconformidades con la atención recibida;
- 101 inconformidades con la integración de la averiguación previa;
- 47 abusos de autoridad;
- 37 dilaciones en la integración de la averiguación previa;
- 35 detenciones ilegales;
- 25 torturas;
- 22 inconformidades con la determinación de la averiguación previa;
- 18 detenciones arbitrarias;
- 15 negativas de servicio público,
- 13 inconformidades con la notificación del no ejercicio de la acción penal;
- 0 comunicaciones;
- 9 intimidaciones llevadas a cabo por servidores públicos;
- 9 inconformidades relacionadas con el incumplimiento de un mandato judicial;
- 6 tráficos de influencias;
- 4 inconformidades con la actuación del agente del Ministerio Público adscrito a Juzgados;
- 2 extorsiones realizada por servidores públicos; y
- 2 cohechos realizados por servidores públicos.³⁸

2116. El número de quejas que recibe la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la PGJDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas también brinda información sobre el desempeño de las autoridades.³⁹

2117. En estas presuntas violaciones a derechos humanos alegadas por los peticionarios/as, se señala a los siguientes servidores públicos/as como posibles responsables: 308 agentes del Ministerio Público; 90 de la Policía Judicial; 47 policías de la Secretaría de Seguridad Pública; 55 no especificados; 10 oficiales secretarios; 3 peritos; 3 fiscales y 1 responsable de agencia.⁴⁰

2118. Hay poca información oficial y de organizaciones de la sociedad civil sobre abusos de poder, irregularidades y malos tratos por parte de las fuerzas públicas del sistema policial y de procuración de justicia en el Distrito Federal, así como sobre los procedimientos que se siguen por estas causas. Sin embargo, persiste la idea generalizada de que estas violaciones a los derechos humanos son un comportamiento común.⁴¹ El estudio de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, arroja los siguientes resultados sobre este tema:

- Las irregularidades, los abusos de poder y los actos de maltrato, lejos de ser eventos excepcionales, se llevan a cabo regularmente por parte de los servidores públicos que forman parte de las policías y los sistemas de procuración de justicia.
- Persiste una amplia variedad de abusos. Estos actos van desde violaciones menores hasta severas.
- Todas las autoridades incluidas en el estudio, es decir, los servidores públicos que trabajan en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia mexicanas y tienen algún tipo de contacto directo y regular con los ciudadanos, cometen abusos y violaciones a la

ley, aunque es importante subrayar que las características y frecuencia de su participación difieren según el tipo de corporación u oficina a la que pertenecen.

- En cuanto a la población, algunos grupos parecen ser más vulnerables que otros al abuso por parte de la autoridad. El motivo del contacto y su localización geográfica son algunos de los factores que ayudan a explicar estas diferencias.
- En 94% de casos de abuso por parte de los agentes encargados del cumplimiento de la ley, las víctimas no presentan denuncia ante ninguna de las autoridades relevantes.
- El estudio revela una ausencia general de cultura de la legalidad y respeto a la ley en México por parte de la autoridad y de la población.⁴²

2119. En promedio, una de cada dos personas que tiene contacto con la autoridad de prevención del delito o de procuración de justicia sufre algún tipo de abuso. El 94% de los abusos no son físicos y 6% sí.⁴³ Los abusos más frecuentes que no incluyen daño físico son: solicitud de dinero (29%), insultos o tratos humillantes (10%), amenazas concernientes al levantamiento de cargos falsos (7%), amenazas para obtener información o una confesión (5%), y amenazas de posible daño físico (5%).⁴⁴

2120. Los actos menos frecuentes son: retención de documentos oficiales para ejercer presión, ser forzado a confesar y recibir amenazas en contra de familiares. Los casos de maltrato físico reportados en el estudio no son suficientes para formular estimaciones precisas; sin embargo, los que se reportan son: golpes, agresiones con objetos, bofetadas, ataduras, detención con la cabeza cubierta, ser vendido de los ojos, heridas producidas por aplastamiento, sofocación o asfixia e inmersión en agua.⁴⁵

2121. En 67% de los contactos con el Ministerio Público ocurre algún tipo de abuso, que en 99% de los casos se produce en las instalaciones de las agencias del MP.⁴⁶ Para combatir este tipo de prácticas es necesario profesionalizar a los cuerpos policiacos, que son los principales servidores públicos acusados de cometer estas violaciones. Aunque no se cuente con datos precisos acerca de la proporción de abusos que se cometen contra las mujeres, especialistas consideran que son comunes y graves, por lo que proponen que se promueva no sólo una “sensibilización”, sino una capacitación especializada de estos y otros funcionarios y funcionarias públicas.⁴⁷

2122. Puede considerarse también como abuso de poder, la falta de contacto del juez/a con el procesado y con las víctimas, así como el maltrato que en algunas ocasiones el personal del juzgado infiere a la persona procesada, a la víctima o a sus familiares.⁴⁸

Derechos de las víctimas

2123. La deficiente atención a víctimas del delito que acuden a las agencias del Ministerio Público es uno de los principales motivos de quejas recibidas en la CDHDF, que estima que ocho de cada diez quejas⁴⁹ que se tramitan en la institución son de personas que primero fueron víctimas de algún delito y luego no encontraron respuesta de la autoridad, que con esta conducta viola los derechos humanos de las personas afectadas. Además, en asuntos de violencia familiar es común que los/as peticionarios se inconformen por la falta de sensibilidad de los encargados/as de las agencias del Ministerio Público.⁵⁰

2124. Según el artículo 12 de la LAAVDDF, quienes tienen la obligación específica de proporcionar atención y apoyo a las víctimas u ofendidos por un delito son, en sus respectivos ámbitos de competencia: la Procuraduría General de Justicia capitalina,⁵¹ la Secretaría de Salud del Distrito Federal,⁵² el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal⁵³ y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁵⁴

2125. La PGJDF reporta que en el mes de junio de 2007 firmó un convenio de colaboración con la Secretaría de Salud del Distrito Federal para ampliar la red de servicios que se brindan a las víctimas que atiende la PGJDF y que requieren atención médica, hospitalización, cirugías, medicina y otro tipo de apoyos, como prótesis.⁵⁵

2126. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, por conducto de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito,⁵⁶ es la instancia en la PGJDF que tiene atribuciones específicas para atender a víctimas u ofendidos.

2127. La LAAVDDF creó el Consejo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito,⁵⁷ órgano que actúa⁵⁸ junto con la Procuraduría, que sirve de apoyo, asesoría y consulta, y tiene por objeto fortalecer y promover las acciones en favor de víctimas y ofendidos del delito.⁵⁹ Está integrado por el procurador general de Justicia del Distrito Federal (presidente), los/las titulares de la CDHDF, de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y de la Subprocuraduría de Atención a las Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.⁶⁰

2128. La LAAVDDF señala que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debe elaborar un Programa de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que será aprobado por el jefe de gobierno del Distrito Federal.⁶¹

2129. La LAAVDDF también crea el Fondo⁶² para la Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos.⁶³ Los recursos del Fondo son administrados y operados por la Procuraduría General de Justicia por medio de un fideicomiso público⁶⁴ y se aplican para otorgar apoyos de carácter económico a las víctimas u ofendidos por el delito o, en su caso, a sus derechohabientes, de acuerdo con la naturaleza del delito, sus consecuencias y los propios recursos del Fondo.⁶⁵

2130. Durante el periodo que va del 5 de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007, el Consejo y Comité Técnico del Fondo de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito autorizó el apoyo económico en 128 casos, por un importe total de 8 335 000 pesos. Las personas que han resultado beneficiadas primordialmente son víctimas de los delitos de violencia familiar, lesiones, homicidio y violencia sexual.⁶⁶

2131. La Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios de la Comunidad, tiene como principal objetivo operar el Sistema de Auxilio a Víctimas, que tiene como función brindar apoyo psicológico, jurídico, médico y social a las víctimas del delito a través de sus seis centros:⁶⁷

- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI).
- Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).
- Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA).

- Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento (Adevi).
- Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones (Cariva).
- Centro de Investigación Victimológica y Apoyo Operativo (CIVA).⁶⁸

2132. El personal que integra la plantilla del Sistema de Auxilio a Víctimas, y que atiende específicamente a víctimas del delito, está compuesto por: “7 personas con plaza y función de médico, 87 psicólogo/as, 144 abogada/os, 31 perita/os, 62 trabajadoras sociales y 199 personas del área administrativa”.⁶⁹

2133. En cuanto al apoyo psicológico, se rinden dictámenes dependiendo del perfil de la víctima y del tipo de delito; en materia jurídica se asesora y se da seguimiento a las averiguaciones previas y procesos penales en relación con las víctimas, con especial énfasis en la documentación para la obtención de la reparación del daño. Se cuenta con especialistas en medicina para un apoyo inicial a las víctimas, que posteriormente se canalizan a la Secretaría de Salud. A través del área de trabajo social se documenta el contexto sociofamiliar de la víctima, como resultado del impacto del delito.⁷⁰

2134. Con la colaboración de la Secretaría Técnica del Consejo de Atención a Víctimas del Delito, los centros documentan, además, los casos de solicitud para apoyo económico a las víctimas que se presentan al Consejo.⁷¹

2135. Las medidas de protección para los casos en que se debe resguardar la integridad física o psicológica son también parte de los derechos de las víctimas. La Subprocuraduría las gestiona ante la autoridad correspondiente: la Policía Judicial o la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En 2005 se gestionaron en 11 casos y en 2006 en 29.

2136. La PGJDF reporta las siguientes cifras de atención brindada por estos centros en lo que va de de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007:

Cuadro 24.2 Atención a víctimas por parte de los Centros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal^a

| | CAVI | CTA | Adevi | Cariva | CIVA | CAPEA | Total |
|---|------------|------------|---------------|-----------|------------|--------|---------------|
| Víctimas directas e indirectas | 26 539 | 17 322 | 87 890 | 8 928 | 481 | 6 224 | 147 384 |
| Generadores/as de violencia | | | | | 6 469 | | 6 469 |
| Sesiones de psicoterapia individual | 14 279 | 18 388 | 9 618 | 9 110 | 5 010 | 2 645 | 59 050 |
| Sesiones de psicoterapia grupal | 10 512 | 3 828 | 10 393 | 3 985 | 2 292 | 640 | 31 650 |
| Casos atendidos | 9 644 | 3 607 | 8 054 | 2 013 | 2 195 | 4 163 | 29 676 |
| Trabajo social | 11 565 | | 15 203 | 3 257 | 97 | 6 224 | 36 346 |
| Acciones jurídicas | 15 517 | 3 576 | 8 341 | 3 473 | | | 30 907 |
| Intervenciones del Ministerio Público | 42 648 | 25 669 | 10 411 | | | 48 245 | 126 973 |
| Dictámenes psicológicos victimales | 6 212 | 1 850 | 1 093 | 2 686 | 482 | 1 105 | 13 428 |
| Dictámenes generados | 159 | | | | 3 003 | | 3 162 |
| Averiguaciones previas generadas | | | | | | 774 | 774 |
| Reparación del daño moral | 154 150.00 | 512 260.00 | 1 170 258.10 | 37 000.00 | 94 566.83 | | 1 968 234.93 |
| Reparación del daño material como resultado de las gestiones jurídicas de los centros | 8 984.04 | | 24 730 199.16 | 30 400.00 | 163 734.42 | | 24 933 317.62 |

^a PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.

Cuadro 24.3 Atención a víctimas por parte de los Centros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal^a

| Rubros | Totales de diciembre de 2006 a septiembre de 2007 |
|---|---|
| Total de víctimas atendidas (directas e indirectas) | 147 384 |
| Monto de reparación del daño | 26 901 552.55 |
| Dictámenes psicológicos | 16 590 |
| Sesiones psicoterapéuticas | 90 700 |
| Casos atendidos | 29 676 |
| Acciones jurídicas | 30 907 |
| Averiguaciones previas iniciadas por extravío | 774 |
| Generadores/as de violencia atendidos/as | 6 469 |

^a PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.

24.4 Cuestiones estructurales que afectan el ejercicio del derecho

2137. El principal obstáculo estructural que condiciona la efectividad del debido proceso⁷² que ha encontrado el Comité Coordinador es un sistema penal inquisitorial⁷³ que se refleja, entre otras cosas, la acción institucional bajo la premisa de culpabilidad de los procesados, en las atribuciones excesivas que tiene el Ministerio Público, en la inequidad de armas de las partes dentro del proceso, en las reglas para la valoración de las pruebas y en la forma de sustanciación de los juicios.

2138. El sistema acusatorio difiere del inquisitorio por lo menos en los siguientes aspectos:⁷⁴

- La información de la parte inicial del procedimiento penal –averiguación previa– es usada solamente para permitir a la autoridad persecutoria llegar a una decisión respecto a la conveniencia de presentar cargos contra una persona, pero no se convierte en prueba o parte esencial del caso;
- La jurisdicción de un juez/a sobre el sospechoso/a depende de la resolución de una autoridad persecutora independiente que presenta cargos; y
- El juicio es público, llevado ante y en presencia continua del juez/a y los procedimientos son de naturaleza contradictoria o adversa, es decir, existe la posibilidad de refutación de la acusación.
- Existe igualdad de armas entre las partes del proceso.⁷⁵

2139. Otros obstáculos que se han encontrado para la debida aplicación y ejercicio de los derechos y premisas que derivan del debido proceso son:

- El abuso de poder, irregularidades y maltrato que sufren algunas personas que son parte de un proceso. En particular la doble victimización de las mujeres, niñas y niños cuando denuncian delitos como violación o abuso sexual llevado a cabo por un familiar y en los juicios por divorcio o por violencia intrafamiliar.
- La deficiente capacidad y/o sensibilidad de los servidores/as públicos para investigar, procesar⁷⁶ y atender a las víctimas.⁷⁷ En particular, hay que destacar la falta de peritos y peritas psicólogas especializadas en casos de niñas y niños que sufren abuso sexual.⁷⁸
- La inadecuada infraestructura de la defensoría de oficio en el Distrito Federal.
- Pese a que existen previsiones legales⁷⁹ que reconocen la igualdad ante la ley y que prohíben la discriminación, la cultura y las políticas de las instancias involucradas en la impartición

de justicia no son adecuadas para atender las necesidades de las personas que se encuentran en situación de discriminación o de vulnerabilidad.

- El diseño del proceso penal, en el cual la víctima tiene poca participación y el Estado no asume su función de garante y protector de los derechos de las víctimas,⁸⁰ así como la inexistencia de figuras alternativas al proceso penal y civil para la pronta solución de conflictos menores.⁸¹
- La falta de infraestructura para hacer efectivo el derecho a la reparación del daño de las víctimas, así como la inexistencia de un mecanismo sustitutivo de reparación por parte del Estado.

2140. El acceso a la justicia y el debido proceso son derechos estrechamente interrelacionados: el adecuado ejercicio de uno depende del goce del otro. En este sentido, los obstáculos que las personas enfrentan para hacer efectivo el acceso a la justicia, repercuten en el debido proceso, por ello remitimos a esa parte del *Diagnóstico*.⁸²

24.5 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Presunción de inocencia

2141. La presunción de inocencia es un principio básico del sistema penal acusatorio, contrapuesto al inquisitorial. La Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, señala:

La presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda, y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio.

2142. El Comité contra la Tortura recomendó al Estado mexicano finalizar la reforma del sistema integral de justicia a fin de, *inter alia*, instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios de un proceso debido en la valoración de la prueba.⁸³

2143. La presunción de inocencia, premisa básica del debido proceso, no es reconocida expresamente en la Constitución Política mexicana. Pese a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la presunción de inocencia se encuentra reconocida de manera implícita en la Constitución, esto derivado de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, apartado A.⁸⁴

2144. Pese a que el artículo 247 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece: “en caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado, sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa”; en los hechos persiste la aplicación de la presunción de dolo y no la de presunción de inocencia por parte de las autoridades y la carga de la prueba propiamente la tiene la persona inculpada. El valor que se concede a las actuaciones del Ministerio Público rompe

con el principio de equilibrio procesal entre las partes, ya que la parte acusadora inicia el procedimiento con pruebas que ya tienen valor pleno para el juez/a.⁸⁵

2145. Por su parte, las y los jueces aplican el principio de esta manera: “ante la duda debe condenarse y que la Sala después resuelva si no era culpable”, esto por temor a dejar sin sanción a una persona que sí cometió algún delito, aunque no se hayan presentado las pruebas suficientes para demostrarlo.

2146. En este sentido es importante notar que los autos de término dictados de diciembre de 2005 a noviembre de 2006 se distribuyen de la siguiente manera: 211 fueron de sujeción al proceso, 1 421 de libertad y 12 582 de formal prisión. De las sentencias dictadas en juzgados penales dentro del periodo mencionado, 125 son sentencias mixtas, 606 son sentencias absolutorias y 12 124 son sentencias condenatorias.⁸⁶

2147. La presunción de inocencia está íntimamente relacionada con el derecho de la persona acusada a permanecer en libertad durante el proceso. En este sentido, internacionalmente se establece que la prisión preventiva debe ser aplicada excepcionalmente;⁸⁷ sin embargo, en la legislación penal del Distrito Federal⁸⁸ la prisión se utiliza como medida preventiva en todos los delitos en los que la media aritmética de la pena privativa de la libertad rebasa los cinco años.⁸⁹ Por lo anterior, la mayoría de los procesados, incluso los involucrados en la comisión de delitos que no serían considerados graves, se ven sujetos a prisión preventiva. La población total de personas internas en centros penitenciarios del Distrito Federal es de 24 826 de las cuales 9 108 (636 de ellas, mujeres) son procesadas.⁹⁰

2148. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que más de la mitad de las personas presas en México son procesadas sin sentencia, por lo que no solamente se está violando el principio de legalidad, sino que los reclusorios son prisiones para quienes todavía no han sido reconocidos como responsables de la comisión de un delito.

2149. La CIDH considera que la prisión preventiva como regla de aplicación general es contraria a las normas de la CADH, pues viola el derecho a la libertad y la presunción de inocencia, razón por la cual la prisión preventiva debería restringirse a los casos particulares en que así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público.

2150. Por ello, la CIDH recomendó al Estado mexicano regular adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, reglamentando taxativamente los casos de excepción, conforme las directrices establecidas por la CIDH.⁹¹ Esta recomendación sigue vigente, ya que la legislación del Distrito Federal no se ha adecuado a los requisitos antes señalados.

2151. Otra cuestión que afecta la presunción de inocencia es presentar en los medios de comunicación a las personas detenidas como autores de diversos delitos, cuando en muchos casos apenas se está iniciando la investigación, es decir, cuando todavía no hay pruebas suficientes para presumir que, efectivamente, participaron en un delito. En este sentido, la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, establece que “los medios de comunicación deberán evitar expresar opiniones perjudiciales a la presunción de inocencia.”

2152. Conforme a lo señalado por la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas en su investigación *Barómetro Local*, en un solo mes se publicaron 30 fotografías de inculpados en uno de los

diarios de circulación local.⁹² Se han presentado casos en los que dependencias gubernamentales han tenido que emitir aclaraciones públicas para precisar que las personas detenidas y presentadas a medios de comunicación, finalmente nada tuvieron que ver con los delitos que se les atribuían.⁹³

Derecho a contar con un traductor/a o intérprete

2153. El derecho a contar con traductor/a o intérprete debe respetarse en todos los casos en que el idioma o lengua materna de una persona no sea el castellano, independientemente del presunto conocimiento que tenga de este idioma.

2154. Con el propósito de garantizar la protección a los indígenas sujetos a proceso, la CDHDF y el TSJDF firmaron un Acuerdo de Conciliación en junio de 2004, que establece, entre otras cosas, que se firmará un convenio de colaboración para la asistencia de traductores de lenguas indígenas y peritos prácticos culturales,⁹⁴ en que la autoridad jurisdiccional requiera traducción e información sobre la cultura y los sistemas normativos de un procesado indígena.

2155. El TSJDF reportó en su informe de 2006, que la Dirección de Derechos Humanos ha concretado el Convenio de Traductores.⁹⁵ El número de traducciones en lengua indígena que se han realizado son:⁹⁶ en 2007, 160; en 2006, 191; en 2005, 183 y en 2004, 91 traducciones.

Derecho a la defensa adecuada

2156. Los derechos en juego en un proceso penal dependen en gran medida de una defensa adecuada. Para algunos autores, como Zapata Bello, el mayor obstáculo para el ejercicio del derecho a la justicia es el asesoramiento de las personas que carecen de recursos suficientes para consultar un abogado particular,⁹⁷ máxime cuando la defensoría de oficio solamente brinda apoyo a personas que tienen carácter de acusados en procesos penales o de demandados en otros ámbitos del derecho. Según el estudio de Fundar antes citado, por lo menos una de cada dos personas indiciadas en el MP no contó con ningún tipo de defensa.⁹⁸

2157. El artículo 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que “cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

- II. Se le hará saber de la imputación que exista en su contra y el nombre del denunciante, acusador o querellante;
- III. Será informado de los derechos que en averiguación previa consigna en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2158. Pese a que formalmente este derecho está reconocido en la legislación del Distrito Federal, según el estudio de Fundar antes citado, 13% de las personas indiciadas en el Distrito Federal reportan no haber sido informadas de los cargos en su contra, 36% no haber sido enteradas de quién les acusa, y a 50% de quienes solicitaron hacer una llamada telefónica, no se les permitió.⁹⁹ De las personas

indiciadas en el Ministerio Público del Distrito Federal, 60% reporta no haber sido informado de su derecho a no declarar.¹⁰⁰

2159. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 134 bis, párrafo cuarto, señala: “Los indiciados desde la averiguación previa podrán nombrar abogado o persona de su confianza que se encargue de su defensa. A falta de uno u otro el Ministerio Público le nombrará uno de oficio”. Este artículo ha sido severamente criticado por los organismos defensores de los derechos humanos,¹⁰¹ pues es contrario a lo señalado por los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados,¹⁰² que no dejan lugar a dudas acerca de que las personas acusadas, arrestadas o detenidas deben estar asesoradas por un “abogado/a” y no sólo por personas de su confianza. Al respecto cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia ha establecido la obligatoriedad de que el defensor sea un licenciado/a en derecho.¹⁰³

2160. La falta de defensa adecuada (incluso desde el trámite de la averiguación previa), ya sea particular o de oficio, con frecuencia dan como resultado sentencias condenatorias en las que, incluso, se encuentran argumentos como que “el inculpado no aportó elementos para desvirtuar la acusación del Ministerio Público” o “que no presentó pruebas para demostrar su dicho”. Efectivamente, los defensores/as presentan pruebas que no desacreditan o desvirtúan las que el agente del Ministerio Público ha presentado para sostener su acusación. Incluso la CDHDF emitió las recomendaciones 4/2000 y 5/2004, relacionadas con la prestación ineficiente de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal por violaciones a las garantías constitucionales de defensa y acceso a la justicia.

2161. También se presentó un caso,¹⁰⁴ en el que el defensor particular omitió ofrecer una prueba sustancial para demostrar que la víctima había fallecido de enfermedad y no por un hecho violento, lo que provocó que se dictara una sentencia condenatoria, misma que finalmente fue revocada por la Sala que conoció del recurso de apelación correspondiente, la cual ordenó la reposición del procedimiento para que se desahogara la prueba referida y, finalmente, se absolvió a la persona que había sido condenada.

2162. La falta de adecuada asesoría jurídica, tanto por las y los defensores públicos como por las y los abogados particulares de las partes en los juicios, se refleja también en la encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). De las personas entrevistadas (presas en el Distrito Federal) 46% estimaron que no se sintieron defendidas por sus abogados/as. El motivo que manifestaron para cambiar de abogado/a fue que no había hecho nada para defenderlas.¹⁰⁵

2163. Además, 53% señaló que su abogado/a no hizo nada para defenderlo al momento de rendir su declaración preparatoria; 60% dijo que su abogado/a no lo asesoraba antes de las audiencias, 78% que el abogado/a no apeló la sentencia y solamente 36% presentó algún tipo de amparo.¹⁰⁶

2164. Durante las visitas que la CDHDF realizó en 2004 a los juzgados penales del fuero común, se recibieron varios testimonios de personas que señalaban que el defensor de oficio no explicaba ni a la persona procesada ni a la familia la situación del proceso.

2165. La participación del defensor/a y la asesoría a la persona probable responsable desde el momento de su detención se limita en la práctica, especialmente si se trata de defensores/as de oficio, a su presencia en el momento en que la persona detenida rinde declaración.

2166. Incluso en varias de las quejas que se reciben en la CDHDF se ha señalado que los defensores/as de oficio o los secretarios/as de acuerdo indican a las personas procesadas solamente el lugar donde deben firmar, sin leer los acuerdos que se les están notificando, y algunos procesados han manifestado que no se enteran del contenido de los documentos que firman o que no se les permite leerlos, o que no cuentan con la debida asesoría para comprender el contenido de los documentos respectivos. Según el estudio de Fundar, 70% de los contactos con el Ministerio Público implican la firma de algún documento de valor legal. En uno de cada cinco casos las personas reportaron no haber leído el documento antes de firmarlo, haber firmado una declaración que no era totalmente precisa, o haber firmado un documento en contra de su voluntad.¹⁰⁷

2167. Las personas detenidas o citadas como probables responsables se quejan principalmente de la falta de orientación por parte del defensor/a de oficio, y quienes tienen la calidad de víctimas o de ofendidos reclaman la falta de orientación en su calidad de víctima del delito y de información sobre la tramitación de su denuncia por parte de los agentes del Ministerio Público. En las averiguaciones previas, cuando los familiares se presentan o son requeridos en calidad de persona de confianza, no tienen los conocimientos legales ni saben las consecuencias de su presencia.

2168. No obstante que conforme a la fracción II del artículo 20 constitucional y al artículo 249 fracción IV del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, solamente es válida la declaración rendida con asistencia de un defensor, como se aprecia en la encuesta del CIDE, en la mayoría de los casos las personas detenidas no tienen posibilidad real de una defensa, y la declaración continúa siendo válida. Por ello, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* resaltó la necesidad de “garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculcado desde el primer momento de su detención hasta la interposición del juicio de amparo, en su caso”.¹⁰⁸

2169. Incluso es frecuente que sólo se permita el acceso al abogado/a hasta el momento en que la persona rinde su declaración ante el Ministerio Público, no antes. También con objeto de evitar que invoque el derecho de no declarar, es común que a la persona acusada o a su defensa se les oculten datos relacionados con la averiguación previa o se le cite en calidad de testigo y, posteriormente, cambie su calidad a la de “probable responsable”.¹⁰⁹

2170. Además, es frecuente que se dé valor probatorio pleno a los partes o informes que rinden los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, en los que asientan “haberse entrevistado con los probables responsables”, situación totalmente contradictoria con la disposición de que solamente es válida la declaración rendida en presencia de un defensor y ante el Ministerio Público o el juez.¹¹⁰

2171. De acuerdo con la investigación de la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, a cada defensor de oficio se le asignan aproximadamente 178 casos. De conformidad con la información disponible en la página del Gobierno del Distrito Federal,¹¹¹ para casos penales se cuenta con 39¹¹² defensores/as de oficio en tres turnos para cubrir las necesidades de los ministerios públicos, direcciones generales y unidades investigadoras de la PGJDF y los juzgados cívicos; además de 10 abogados/as de oficio para cubrir 8 salas penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2172. Para materia civil se cuenta con 26 defensores/as para cubrir las necesidades de 62 juzgados civiles de primera instancia y 28 juzgados de paz civil, los cuales tienen como función representar en el procedimiento a los solicitantes del servicio en cualquier etapa del juicio.

2173. En materia de arrendamiento inmobiliario, cuatro defensores/as de oficio cubren las necesidades de 21 juzgados de arrendamiento inmobiliario, representando en el procedimiento a los arrendatarios de bienes inmuebles destinados a casa habitación; en estos juicios generalmente la defensoría de oficio agota hasta el juicio de amparo.

2174. Frente a esta situación destacan los siguientes datos brindados por *Barómetro Local*:¹¹³

- La Defensoría de Oficio recibe un presupuesto de 73 732 558 pesos, mientras que a la PGJDF se le asignó la cantidad de 3 407 154 256.87 pesos.
- Mientras que un defensor/a de oficio percibe un salario de 14 506 pesos, un agente del Ministerio Público recibe 29 122.09 pesos.
- El número de plazas de defensores/as de oficio es de 231 y el de ministerios públicos es de 1 446.

2175. Como ya se había señalado, la CDHDF emitió la recomendación 4/2000 por la carencia y prestación ineficiente del servicio de la Dirección de la Defensoría de Oficio y Orientación Jurídica del Distrito Federal. En ella recomienda al Gobierno del Distrito Federal, entre otras cosas, que se contraten defensores/as y personal auxiliar suficiente para atender la demanda de las y los usuarios del servicio y que el personal cuente con espacios y recursos materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. Esta recomendación ha sido parcialmente cumplida, ya que han contratado más personal, han acondicionado espacios de trabajo y recursos materiales, han mejorado los salarios y se ha procurado brindarles capacitación.

2176. La Recomendación 5/2004 también se refiere a la deficiencia en la actuación del defensor de oficio; sin embargo, no fue aceptada.

2177. El artículo 431 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF), fracción VI bis¹¹⁴ señala los supuestos en los cuales debe considerarse que hubo omisiones graves en la defensa y, consecuentemente, debe reponerse el procedimiento:

Se reputan omisiones graves de la defensa:

- a) No haber asesorado al inculcado sobre la naturaleza y consecuencias jurídicas de los hechos imputados en el proceso.
- b) No haber asistido a las diligencias que se practiquen con la intervención del inculcado durante la averiguación previa y el proceso.
- c) No haber ofrecido y aportado las pruebas necesarias para la defensa del inculcado.
- d) No haber hecho valer las circunstancias probadas que en el proceso favorecieran la defensa del inculcado.
- e) No haber interpuesto los medios de impugnación necesarios para la defensa del inculcado; y
- f) No haber promovido todos aquellos actos procesales que fueren necesarios para el desarrollo normal del proceso y el pronunciamiento de la sentencia.

2178. El informe sobre el año 2006 del TSJDF no proporciona los datos correspondientes al sentido de las sentencias de segunda instancia (recurso de apelación), por lo que no es posible apreciar el cumplimiento del artículo 431, fracción VI bis, antes señalado.

2179. Por otra parte, la Ley de Amparo no establece la posibilidad de reponer el proceso por deficiencia en la defensa en materia penal. Contradictoriamente, el artículo 159 fracción II de dicha ley indica que en los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso/a, los casos en que este último haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trata.

2180. Sobre la cuestión de la defensoría de oficio, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* resaltó la necesidad de: “Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular. Las y los defensores públicos en las entidades federativas deben ser correctamente remunerados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de contar con licenciatura en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio”.¹¹⁵

Derecho a estar presente en las audiencias

2181. La publicidad de los procesos permite el control social de la actividad jurisdiccional y fomenta la participación de los ciudadanos en materia judicial, así se evitan los procesos ocultos y, por ende, que se suscite alguna anomalía en ellos. El Comité de Derechos Humanos ha establecido: “La publicidad de las audiencias asegura la transparencia de las actuaciones y constituye así una importante garantía que va en interés de la persona y de la sociedad en su conjunto”.¹¹⁶

2182. La fracción III del artículo 20 constitucional garantiza la audiencia pública y el artículo 59 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal establece que “todas las audiencias serán públicas pudiendo entrar libremente a ellas todos los que parezcan mayores de catorce años”.¹¹⁷ No obstante, en la práctica el proceso penal carece de la publicidad requerida, además de no haber infraestructura para tal efecto.

2183. Toda persona acusada de un delito debe estar presente en el proceso y tiene derecho a defenderse personalmente.¹¹⁸ Este principio es elemental, puesto que una persona acusada, ausente de su proceso, nunca agotará todas las posibilidades de defensa. El principio anterior es posible aplicarlo de manera equiparada a los juicios relativos a otras materias (civil, familiar, de arrendamiento, administrativa, etc.), ya que toda persona tiene derecho a conocer las razones por las que se le está demandando, a responderlas y a estar presente, incluso por medio de un representante, durante el juicio.

2184. La CDHDF conoció un caso¹¹⁹ en el que se reclamaba la sentencia condenatoria de un juez de paz penal, entre otras cosas porque la declaración preparatoria había sido tomada en la mesa de prácticas del reclusorio adonde había sido conducida la persona después de su detención. Por tal motivo, el 12 de mayo de 2003 la CDHDF y el TSJDF suscribieron un acuerdo de conciliación en que se establece en cada uno de los reclusorios un juzgado penal con las instalaciones adecuadas para el personal adscrito a la justicia de paz, a fin de llevar a cabo la práctica de las diligencias necesarias que resguarden la garantía de audiencia pública.

2185. En la legislación del Distrito Federal no se encuentra plenamente garantizado el derecho de la persona inculpada a estar presente en las audiencias y a defenderse por sí misma, a pesar de que el artículo 20 constitucional fracción IX así lo prevé. El artículo 59 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala que las audiencias se llevarán a cabo concurran o no las partes, salvo el Ministerio Público, que no podrá dejar de asistir a ellas. Por eso es frecuente la ausencia de la persona acusada en parte de las audiencias y diligencias del proceso.¹²⁰

Presencia de las y los jueces en las audiencias

2186. En gran parte de los procesos la presencia del juez/a es inexistente, ya que las audiencias son conducidas por los secretarios/as de acuerdos y, en muchas ocasiones, por los oficiales secretarios/as (mecnógrafas/os).¹²¹ El CIDE reportó que 71% de las personas sentenciadas manifestó que el juez/a no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria y 80% señaló que nunca tuvo oportunidad de hablar con él.¹²²

2187. El 50% de los encuestados/as por el CIDE estimó que quien dirigía las audiencias era el secretario de acuerdos, en 21% de los casos lo hacía la mecnógrafa del juzgado, en 20% el Ministerio Público y solamente 8% señaló que el juez/a era quien llevaba el control. Esto pone de manifiesto también la ineficaz participación de la defensa (de oficio o particular), que tampoco presta atención a la necesidad del cumplimiento de las garantías del proceso.

2188. El relator especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados sostuvo que en las actuaciones judiciales no se respetan las debidas garantías universalmente reconocidas y consagradas, asimismo, en la Constitución Política mexicana. Indicó que los jueces suelen aceptar, sin reservas, declaraciones obtenidas presuntamente mediante coacción, sin molestarse en averiguar si fueron hechas o no por voluntad propia; y en algunos casos se han considerado como pruebas válidas, a pesar de haber reconocido el tribunal que el acusado había sido sometido a torturas. Otro motivo de preocupación es la costumbre de algunos tribunales mexicanos de llevar a cabo varias audiencias simultáneamente. Si bien desde un punto de vista formal el juez está presente en la sede del tribunal, suele delegar en los secretarios el registro de las declaraciones que luego firma como si él mismo hubiera levantado el acta.¹²³

2189. A raíz de las 71 visitas a los juzgados que realizó la CDHDF, se constató que:

- Solamente en cuatro casos el juez/a estuvo siempre en la sala de audiencias, en uno de esos casos se trataba del juez por ministerio de ley, es decir, al faltar el juez, uno de los secretarios/as del juzgado es quien lo sustituye, por lo que en ese caso era forzoso que estuviera presente en la sala de audiencias.
- Es frecuente que a la persona que participó en una audiencia, sea el procesado/a o algún testigo, no se le conceda el tiempo necesario para leer lo que firma; el personal del juzgado, ya sea el mecnógrafo/a o el propio secretario/a de acuerdos, presionan a la persona señalándole que no es necesario que lea, ya que es lo que ha declarado.

- Debido al cúmulo de trabajo, pueden llevarse a cabo simultáneamente dos o más audiencias, pues se distribuyen de tal manera que se trata de realizar a la misma hora una audiencia para el desahogo de una testimonial, y otra u otras que de antemano se tiene casi la certeza de que no se llevarán a cabo, o audiencias de rápido desahogo.¹²⁴
- Aun en aquellos raros casos en los que el juez/a estuvo presente, no se observó formalidad alguna mediante la cual tanto la persona procesada como las personas presentes identificaran claramente a los actores del juzgado.

Derecho penal de acto

2190. Al sistema acusatorio corresponde el derecho penal de acto, no de autor. Es decir, a la persona inculpada se le acusa por el acto o la omisión cometidos y no por su supuesto estado peligroso, temibilidad o por lo que es. Sin embargo, en la legislación penal del Distrito Federal, la individualización de la pena y los beneficios de ley cuando una persona cumple una condena privativa de la libertad, dependen de los estudios de personalidad. Éstos contravienen el principio de culpabilidad, reconocido en el artículo 5° del Código Penal para el Distrito Federal (CPPDF)¹²⁵ y además son realizados por personas sin preparación y con prejuicios que califican la posibilidad de acceder a dichos beneficios en razón del delito.¹²⁶

2191. El último párrafo del artículo 72 del Código Penal para el Distrito Federal señala:

Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes.

2192. En cuanto a los estudios de personalidad, la CIDH señaló que resultan contrarios a los derechos humanos, y en particular a los principios de legalidad penal, presunción de inocencia y garantías judiciales, por lo que recomendó eliminar el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados “estudios de personalidad”, por ser contrarios a la Convención Americana.¹²⁷ En este sentido, el instrumento 2/2002 de la CDHDF recomendó la eliminación de este tipo de estudios.

Valoración de la prueba

2193. La hipótesis de acusación debe estar apoyada en pruebas y contrapruebas, pues la pena es consecuencia de la comisión de un hecho unívocamente tipificado como delito, no sólo por la ley, sino también por la hipótesis de acusación. En consecuencia, tal hipótesis debe ser sometida a verificación, expuesta a refutación y resultar aceptada solamente si se apoya en pruebas y contrapruebas.¹²⁸ En la valoración de la prueba debe primar el principio de presunción de inocencia.

2194. En el sistema jurídico penal mexicano, la posibilidad de refutar, contradecir o rechazar la acusación se encuentra reducida ante las reglas de valoración de las pruebas obtenidas por el Ministerio Público, especialmente la confesión de la persona inculpada. Esto ha implicado que tanto los relatores de la ONU contra la tortura y sobre la independencia de magistrados y abogados, como la

CIDH hayan recomendado al Estado mexicano que tome las medidas pertinentes para garantizar que la confesión solamente tenga valor cuando es hecha ante un juez.¹²⁹

2195. En muchas ocasiones, cuando en realidad no hay elementos de prueba contra el acusado/a, las y los jueces y tribunales sostienen como base de la sentencia condenatoria la prueba plena de indicios, sin que en realidad haya datos o elementos probados de los cuales se parta para deducir otros. Además, las “presunciones” o “indicios” se basan en su mayoría en las pruebas o diligencias practicadas durante la integración de la averiguación previa,¹³⁰ que pueden tener valor de prueba plena conforme a los artículos 253 y 286 del CPPDF. Aunado a ello está que 57% de las personas indiciadas en el Ministerio Público del Distrito Federal reportan que les fue violado su derecho a incluir en su expediente toda la evidencia y testigos que deseaban.¹³¹

2196. El primero de los preceptos del CPPDF establece que la inspección y el resultado del cateo harán prueba plena siempre que se practiquen con los requisitos legales; el segundo, que “las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este Código”. Estas disposiciones rompen el equilibrio procesal de un sistema acusatorio al imposibilitar la contradicción y refutación de la acusación.

2197. Al respecto, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* enfatiza la necesidad de “reformular radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del Ministerio Público en el desahogo y valoración de medios de prueba”¹³² y advierte la necesidad de “legislar para que todos los medios de prueba, salvo aquellos irrepetibles, se desahoguen ante la presencia judicial y para que el principio de inmediación sólo pueda ser entendido en relación con las diligencias que se realicen ante dicha autoridad”.¹³³

2198. El Ministerio Público desempeña el papel de juez y parte durante la integración de la averiguación previa: desahoga pruebas para acreditar la acusación que se está realizando, posteriormente las valora¹³⁴ para determinar la responsabilidad y el cuerpo del delito y así determinar el ejercicio de la acción penal, y finalmente, durante el proceso, es el encargado de sostener la acusación que formuló contra el procesado.

2199. El Ministerio Público y la policía deberían limitarse a su función de recoger las pruebas de los delitos y recabar los datos para la construcción de las pruebas ante el juez/a, pero nunca extenderse a construir las pruebas en diligencias de carácter judicial. Las diligencias de averiguación previa deberían tener la categoría de constancias cuya veracidad no puede imponerse al juez/a, quien podría desconocerles valor probatorio frente a cualquier dato que en su contra se ofreciera en el proceso.¹³⁵

2200. La valoración de la prueba establecida en el CPPDF es reflejo del sistema inquisitorio, ya que muchas de las pruebas están tasadas en dicho Código y, por lo tanto, se rompe el equilibrio procesal entre las partes. De acuerdo con el artículo 253 del CPPDF, los cateos, las visitas domiciliarias y las inspecciones practicadas por el Ministerio Público en la averiguación previa pueden ser prueba plena si se hacen de acuerdo a lo establecido en la ley. Asimismo, el artículo 286 confiere la calidad de prueba plena a lo actuado por el Ministerio Público y la policía judicial en la averiguación previa.

2201. La falta de custodia de las pruebas, huellas y objetos de los delitos, es otra de las fallas del sistema, que provoca que con el transcurso del tiempo sea imposible su adecuada valoración, afectando el resultado de la averiguación previa.

2202. Una práctica recurrente es que tanto el Ministerio Público como la Policía Judicial alteran, omiten o distorsionan hechos de los que tienen conocimiento para favorecer a alguna de las partes o bien para cumplir con el número de consignaciones que les son exigidas por sus superiores.¹³⁶

2203. El Comité contra la Tortura¹³⁷ ha expresado su preocupación por casos en los que se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración¹³⁸ rendida ante el Ministerio Público, en relación con las sucesivas declaraciones realizadas ante un juez, preocupación que comparte el relator sobre la independencia de los magistrados y abogados.¹³⁹ Esto se agrava ante el hecho de que la forma en que se tomó la declaración ministerial no es cuestionada por el juez/a.¹⁴⁰

2204. El artículo 249 del CPPDF establece: “Ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura podrá invocarse como prueba, salvo en el procedimiento seguido contra la persona o personas acusadas de haber obtenido dicha confesión o información mediante actos de tortura, y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.”

2205. El artículo 59 establece que “no podrá consignarse a ninguna persona, si existe como única prueba la confesión. La Policía Judicial podrá rendir informes, pero no obtener confesiones; si lo hace, éstas carecerán de todo valor probatorio”. No obstante, lo que sucede en la práctica es que las y los jueces sí dan valor a este tipo de pruebas, lo que significa que en realidad la única diferencia es de término: en lugar de llamarse confesión, le denominan “informe”.¹⁴¹

Derechos de las víctimas

2206. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude a las víctimas del delito,¹⁴² pero no precisa qué se entiende por éstas; sin embargo, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal (LAAVDDF)¹⁴³ señala que víctima es: “la persona que haya sufrido daño,¹⁴⁴ como consecuencia de acciones u omisiones realizadas en su contra, tipificadas como delito y sancionadas por la legislación penal”.¹⁴⁵

2207. Según el artículo 9º de la LAAVDDF, la calidad de víctima u ofendido es independiente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene a la persona responsable del delito y de cualquier relación de parentesco que exista con ésta.¹⁴⁶

2208. En el ámbito de la justicia penal, las víctimas del delito se tornan en víctimas de violaciones a los derechos humanos ante la inacción o la acción inadecuada del Estado para procurar o administrar justicia. Los casos más graves en este sentido consisten en deficiencias graves en la procuración de justicia y en la ineficacia para cumplir resoluciones en materia de reparación del daño.¹⁴⁷

2209. La víctima es la parte más ignorada en el sistema de seguridad pública y de justicia. Esto a pesar de ser la principal afectada por la criminalidad y ser quien paga el precio de la ineficiencia de ambos sistemas. No es sino hasta las reformas constitucionales de 1993 y 2000 que el Estado

mexicano empieza a dar relevancia a la víctima del delito y a buscar mecanismos para garantizar sus derechos. No obstante lo anterior, no se ha generado la atención necesaria a las víctimas, e incluso la información que genera el Estado sobre ellas es prácticamente inexistente.¹⁴⁸

2210. Esto tiene que ver con la construcción de un sistema penal que otorga derechos sólo al procesado/a (para evitar abusos por parte del Estado) y no a la víctima, ya que es el propio Estado quien la defiende y la sustituye en sus derechos. Es a raíz de las violaciones a los derechos humanos de la víctima como se le reconoce un lugar en el derecho penal. Se considera que, independientemente de un daño a la sociedad en su conjunto por la comisión de un delito, directa y personalmente se afecta a una persona en sus bienes jurídicos.¹⁴⁹

2211. Al sufrir el delito, la víctima busca que la autoridad haga lo necesario para que se le repare el daño; sin embargo, no siempre ése es el interés del Estado, ya que lo que busca es castigar a quien alteró el orden social, asumiendo que con ello queda reparado el daño. Esta discrepancia de intereses ha llevado a que la víctima quede relegada dentro del proceso y se convierta en víctima doble, primero del delincuente y después del Estado que la hace pasar por un camino tortuoso en el intento de que se resuelva su caso.¹⁵⁰ Por conducto del Sistema de Auxilio a Víctimas se trata de brindarles la atención jurídica, psicológica y médica que necesitan. Un mayor posicionamiento legal requeriría reformas constitucionales.

2212. El que la víctima no sea atendida y respetada en todos sus derechos desde un primer momento la lleva a ser doblemente victimizada, y esto ocurre en la etapa de procuración o en la de administración de justicia. No se cuenta tampoco con los instrumentos legales para que la reparación del daño sea una realidad para todas las víctimas, y el Estado no tiene un fondo público que se aplique subsidiariamente en los casos en que no pueda ser cubierto por el sentenciado/a.¹⁵¹

2213. La PGJDF reconoce que algunos de los principales problemas que ha detectado en materia de derechos humanos tiene que ver con “la calidad en el trato a los denunciantes, a las víctimas de delito e incluso a los probables responsables”.¹⁵²

2214. Es preciso tomar en cuenta las causas estructurales que han desgastado la figura del Ministerio Público. Hay una sobresaturación de casos denunciados, gran porcentaje de los cuales no son delitos. Es recurrente que las personas prefieran la denuncia penal por encima de otras vías jurisdiccionales o de conciliación para resolver sus conflictos. En un Estado democrático de derecho, el derecho penal debe ser la *ultima ratio* para la resolución de conflictos. Es necesario crear esquemas más amplios e integrales de prevención y conciliación.¹⁵³

2215. Jan Perlin, señala: “Los estudios empíricos sobre el sistema de la administración de la justicia penal en México reflejan la insatisfacción de las víctimas del delito y la operación del mismo”, por lo que resulta evidente una gran brecha entre las expectativas de las y los agraviados por el delito y la operación cotidiana del sistema.¹⁵⁴

2216. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, considera que los principales obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas son:¹⁵⁵

- El sistema penal mexicano en el que a la víctima no le es permitido ejercer sus derechos de manera directa, sino que debe hacerlo como coadyuvante del Ministerio Público, el cual se avoca a la acreditación del cuerpo del delito y a la determinación de la probable responsabilidad del inculpado/a y no a procurar los derechos de la víctima.
- El sistema penal no contempla la posibilidad de conciliación o justicia restaurativa, lo que se traduce en el constante inicio e integración de averiguaciones previas con base en hechos que podrían resolverse mediante procedimientos sencillos y ágiles de conciliación.
- Específicamente, en materia de reparación integral del daño, la ley no establece criterios claros para la acreditación del daño moral y del daño material, ni involucra de manera clara a las personas inculpadas como responsables de la reparación.
- La Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal es omisa en cuanto al apoyo a víctimas durante el proceso penal y a la exigencia de una verdadera representación legal que implica la necesidad de contar con mayores recursos humanos y materiales y cuyo presupuesto aún no está previsto en la ley.
- La incongruencia entre la política pública y el ejercicio del presupuesto que no es acorde con el avance normativo de los derechos humanos. Esto se refleja en que el Sistema de Auxilio a Víctimas del Delito no cuenta con personal y recursos materiales suficientes para proporcionar el servicio con la eficacia que se requiere y que la norma ordena.

2217. En 2005 la CDHDF registró un total de 1 574 menciones¹⁵⁶ relacionadas con presuntas violaciones a los derechos de la víctima o la persona ofendida y en 2006, un total de 1 097. Es decir, para 2006 hubo una disminución de -30.30% en relación con 2005. De este número de menciones derivaron 2 548 y 1 872 agravios a personas en 2005 y 2006, respectivamente. Es decir, hubo una disminución de -26.53% respecto del primer año. En 2007, los derechos de la víctima o la persona ofendida registraron un total de 1 864 menciones y sumaron 3 055 agravios a personas.

2218. Es importante destacar que, aunque el número de menciones y agravios disminuyó en 2006, comparativamente en relación con 2005, este derecho humano vulnerado figura entre los principales, debido a que las frecuencias que reporta se encuentran entre las más altas en los dos años estudiados. Al respecto, el número total de menciones de este derecho correspondió a los tipos de violación siguientes:

Cuadro 24.4. Número de menciones por tipos de violación relacionados con los derechos de las víctima o la persona ofendida^a

| Tipo de violación | Núm. de menciones en 2005 | Núm. de menciones en 2006 | Diferencia |
|--|---------------------------|---------------------------|------------|
| Negativa u obstaculización de asesoría | 741 | 488 | -34.14 |
| Negativa u obstaculización a ser informado del procedimiento penal | 205 | 283 | +38.05 |
| Negativa a iniciar la averiguación previa | 131 | 128 | -2.29 |
| Negativa de protección | 205 | 100 | -51.22 |
| Negativa u obstaculización para la recepción de pruebas | 50 | 30 | -40.00 |
| Negativa u obstaculización para ofrecer pruebas | 70 | 26 | -62.86 |
| Negativa u obstaculización de la reparación del daño | 82 | 20 | -75.61 |
| Negativa de atención médica o psicológica | 18 | 12 | -33.33 |
| Negativa u obstaculización de la coadyuvancia | 72 | 10 | -86.11 |
| Total derechos de la víctima o la persona ofendida | 1 574 | 1 097 | -30.30 |

^a En una queja puede calificarse la afectación de uno o más tipos de violación a derechos humanos.

2219. De conformidad con el artículo 21 constitucional, la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, que estará auxiliado por una policía bajo su autoridad y mando inmediato. La institución del Ministerio Público está a cargo del procurador general de Justicia del Distrito Federal y una de sus principales funciones es velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como la pronta, completa y debida impartición de justicia.¹⁵⁷

2220. En *Barómetro Local* se señala que hay 6.7 demandas de amparo indirecto presentadas en contra de la falta de ejercicio de la acción penal¹⁵⁸ por cada 100 000 habitantes.¹⁵⁹ Debe tomarse en cuenta que el no ejercicio de la acción penal puede deberse a diferentes causas, por ejemplo, la conducta no es considerada delito o éste prescribió. Es necesario crear una base de datos que especifique cuántas averiguaciones previas concluyeron en no ejercicio de la acción penal por falta de pruebas o por una justificación directamente relacionada con la falta de investigación del Ministerio Público.¹⁶⁰

2221. Sobre la diligencia en la persecución de los delitos, *Barómetro Local* reporta que al 30 de junio de 2006 había un total de 7 592 órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar en el Distrito Federal, mientras que el porcentaje de órdenes de aprehensión libradas en junio de 2005, que fueron ejecutadas antes del 1° de julio de 2006, fue de 66.67 por ciento.¹⁶¹

2222. Quienes tienen la calidad de víctimas o de ofendidos tienen derecho a la coadyuvancia, lo cual, en algunos casos, ha implicado que se les transfiera la obligación que tiene el Ministerio Público de investigar los hechos objeto de la averiguación previa.¹⁶²

2223. Las víctimas denuncian la falta de protección de sus datos personales y de los testigos que aparecen en las averiguaciones. Acusan al Ministerio Público de tratar de convencerlas para que no denuncien (para evitar trabajo o para proteger al acusado/a), y una vez abierta la averiguación previa, se ven inmersas en procesos tortuosos, trámites tardados, se busca alejarlas de las deliberaciones y las autoridades sospechan de sus intenciones y veracidad.¹⁶³ Es necesario realizar un análisis que incluya cuántas víctimas y testigos solicitan que sus datos no sean dados a conocer y qué tratamiento da el Ministerio Público a estas solicitudes.

2224. La información de *Barómetro Local* nos da una idea de en qué medida el derecho a la reparación del daño de las víctimas del delito está siendo efectivo.¹⁶⁴ Esta investigación reporta sólo 22 condenas de reparación del daño derivadas de las sentencias de los juzgados 1°, 2° y 3° penales de la capital durante enero de 2006. El monto de dichas reparaciones fue de un total de 31 820 pesos, de los cuales, hasta el 20 de junio de 2006, sólo se habían hecho efectivos 4 350 pesos.¹⁶⁵

2225. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito¹⁶⁶ ha detectado varias necesidades. La Subprocuraduría cuenta actualmente con abogados/as comisionados en diferentes coordinaciones territoriales, quienes auxilian a las víctimas directamente en las agencias del Ministerio Público. Sin embargo, es insuficiente el personal con que se cuenta, por lo que a fin de brindar un mejor y oportuno servicio por parte del Sistema de Atención a Víctimas, se requiere su incremento.

2226. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas ha detectado la necesidad de contar con protocolos de atención y abordaje de las problemáticas que enfrentan las víctimas, sustentados en elementos científicos y en estándares internacionales de derechos humanos. Esto ayudará a dar mayor sustento

teórico-científico a las intervenciones de peritos y abogados/as que apoyan a las víctimas del delito y a homologar los criterios de atención por parte del área de víctimas y las áreas de investigación ministerial.

2227. Anteriormente, el Sistema de Auxilio a Víctimas no atendía a probables responsables de la comisión de delitos, que a su vez eran víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Ahora lo hace, pero se requiere un esquema especializado y capacitación para su atención, sobre todo para casos graves, como el de tortura.

2228. En varios de los centros de atención a víctimas se elaboraban los dictámenes con un formato cerrado, lo que impedía un análisis más profundo del daño psicológico ocasionado por el hecho delictivo. Se ha ido modificando la forma de rendir los dictámenes, pasando a formatos abiertos que permiten un examen más integral del aspecto psicológico de las víctimas. Sin embargo, se requiere más capacitación para que los peritos cuenten con mayores elementos teórico-científicos.

2229. La Procuraduría carece de una base de datos sobre la actividad de los centros del Sistema de Auxilio a Víctimas que reúna los requisitos de claridad, calidad y confiabilidad que sistematice la información estadística que generan los centros. Esto es indispensable para lograr la evaluación del trabajo y la operatividad de cada centro.

2230. En el caso de las personas extraviadas y ausentes, antes los casos se investigaban únicamente por los agentes de la Policía Judicial adscritos al CAPEA; actualmente se cuenta con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública para hacer más eficaz y eficiente la búsqueda, y se han instrumentado operativos especiales para obtener mayor difusión de los casos. Sin embargo, la Subprocuraduría considera que los casos de extravío y ausencia se deben atender desde una perspectiva nacional e internacional, sobre todo considerando el alto índice de migración en el Distrito Federal. Por ello se ha planteado como meta que, a través del procurador general de Justicia del Distrito Federal, se lleve esta iniciativa a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

2231. El tema de la prevención es también crucial para evitar que las víctimas se coloquen en una situación de riesgo. Por ello la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, a través de la Dirección General de Servicios a la Comunidad, ha creado un programa integral de prevención social del delito, el cual tiene un enfoque comunitario y se centra en los factores que generan un riesgo para las personas, dependiendo del lugar y las circunstancias en que se desenvuelvan. Se buscará que este proyecto de prevención se trabaje desde todas las áreas de gobierno que inciden en la erradicación de factores de riesgo.

2232. Los derechos de las mujeres se ven disminuidos por las fallas arriba señaladas y por las agravantes de discriminación, maltrato y doble victimización, debidas a la falta de perspectiva de género, los “valores tradicionales” y la indebida interpretación de la presunción de inocencia (por ejemplo, en los casos de violencia intrafamiliar, donde no se dictan medidas de protección inmediata frente a parejas que sufren violencia física, o en los que no se prohíbe la visita a padres abusadores). La nueva Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contribuye a resolver parte de este problema, si se interpreta y cumple adecuadamente.

24.6 Conclusiones del capítulo

2233. Ha habido una tendencia a vincular los conflictos del debido proceso solamente con el derecho penal, por lo que hace falta un análisis del cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia para diversos procesos jurisdiccionales desarrollados tanto en juzgados dependientes del Poder Ejecutivo local como en tribunales autónomos, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Incluso en los procesos desarrollados ante el TSJDF, es necesario analizar el cumplimiento de las obligaciones estatales del debido proceso ante los jueces civiles, familiares y de arrendamiento.

2234. En materia penal, con base en lo expuesto, el Comité Coordinador concluye que muchos de los obstáculos para el ejercicio del debido proceso en el Distrito Federal tienen que ver con:

- La tendencia inquisitorial del sistema penal. Esto vulnera la presunción de inocencia, ya que el proceso funciona a partir de la premisa de culpabilidad de la persona. Asimismo, transgrede la debida valoración de la prueba, pues la tasación en materia penal otorga valor pleno a las diligencias ministeriales, al promover que las sentencias sean condenatorias y otorgar funciones cuasi judiciales al Ministerio Público. Esta tendencia se refleja también en la subsistencia del derecho penal de autor, reflejada en los estudios de personalidad que determinan la individualización de la pena y los beneficios de ley cuando una persona cumple una condena privativa de la libertad en el Distrito Federal.
- La falta de sensibilización y capacitación de las y los servidores públicos encargados de hacer cumplir los principios y garantías del debido proceso. Esto se traduce en abuso de poder, irregularidades y maltrato de estos servidores públicos a las personas que son parte de un proceso, así como en el desconocimiento de los derechos de las víctimas del delito.
- La falta de recursos materiales y personales de los órganos de procuración y administración de justicia. Si bien esto no es justificación para el incumplimiento de las obligaciones del Estado, incide en las posibilidades de que la persona cuente con un traductor/a o intérprete, con una defensa adecuada, así como en que las y los jueces no estén presentes en las audiencias.
- La inexistencia de una base de datos del TSJDF que permita obtener información relacionada con el cumplimiento de las premisas y garantías del debido proceso. Esto dificulta la elaboración de un diagnóstico sobre el tema, lo cual repercute en el establecimiento de acciones específicas encaminadas a mejorar las condiciones para el debido proceso en el Distrito Federal.
- El diseño institucional de participación y representación de las víctimas en los procesos penales es inadecuado por la forma en que se ha concebido el sistema penal tradicionalmente. El principal efecto es la exclusión de la víctima en el proceso y, consecuentemente, la falta de reparación del daño. La inexistencia de datos al respecto no nos permite establecer el impacto y dimensión de esta exclusión.

Notas

¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita un análisis con perspectiva de género sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de acceso a la justicia en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema para obtener este tipo de datos.

- ² De acuerdo con el Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la CDHDF, este órgano local de derechos humanos ha emitido un total de 11 recomendaciones (11/2003, 01/2006, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 12/2007, 13/2007, 14/2007, 15/2007, 02/2008 y 05/20089), en las que se han cometido violaciones a las garantías de debido proceso.
- ³ Incluso para la cuestión de procuración de justicia, la PGJDF reporta que no cuenta con un diagnóstico general con base en el cual realice su trabajo y planeación. Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998; Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, y OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003.
- ⁵ Debería desarrollarse un mecanismo sistemático de análisis de la totalidad de las obligaciones estatales sobre derechos humanos.
- ⁶ Véase artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, artículos 1°, 4°, 6°, 8°, 30 y 31, y las siguientes tesis jurisprudenciales: Audiencia. Garantía de. Protege contra actos de cualquier autoridad y no sólo las judiciales. Tesis Jurisprudencial 116, apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, primera parte, p. 42; Derecho administrativo sancionador. Para la construcción de sus principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Tesis Jurisprudencial 99/2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia; Garantía de Debido Proceso Legal contenida en el artículo 14 constitucional. Definición. Tesis aislada. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 154/96. Rafael Nicolás Quezada. 22 de marzo de 1996. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 845; Debido Proceso Legal. Tesis aislada. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 471/75. Mario J. Carrillo Vélez, 15 de octubre de 1975. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 82, sexta parte, p. 32; Audiencia, Garantía de Debido Proceso. Tesis aislada. Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Toca 245/75. Rafael Prieto Torres, 3 de octubre de 1975. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 82, sexta parte, p. 24.
- ⁷ Véase artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP.
- ⁸ Véase artículos 24 de la CADH, 14 y 26 del PIDCP, así como 1° y 4° de la CPEUM.
- ⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia. Véase también la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia).
- ¹⁰ Véase artículos 13 y 14 de la CPEUM y arts. 1, 2 y 6 del Código Penal del Distrito Federal.
- ¹¹ Véase en esta misma parte, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ¹² “El principio de presunción de inocencia tiene tres dimensiones distintas. Una se refiere a la manera en que se determina la responsabilidad penal, y en particular la carga de la prueba. Otra concierne a la imputación de responsabilidad penal o participación en hechos delictivos a un individuo que no ha sido juzgado. La tercera consiste en algunos corolarios relativos al trato de personas bajo investigación por un delito y a presos sin condena”. Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 397.
- ¹³ Esta premisa está vinculada a los principios de legalidad e irretroactividad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana. El principio de legalidad implica que las autoridades sólo pueden realizar acciones para las cuales están facultadas expresamente por la ley, implica también que ninguna pena puede ser aplicada sin mediar un tipo penal establecido en una ley previa al hecho (*nullum crimen, nulla poena sine previa lege*), y un procedimiento donde bajo las debidas garantías se demuestre la responsabilidad de la persona. La irretroactividad es una manifestación del principio *pro persona* (que en materia penal se traduce en el principio *in dubio pro reo*), ya que remite a la prohibición de aplicar retroactivamente leyes en perjuicio de las personas y la permisividad cuando es en su beneficio. El principio *pro persona* se considera como “un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer derechos protegidos [...] Este principio coincide con el rango fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estará siempre a favor del hombre [*sic*]”. Humberto Henderson, *Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio Pro-homine en la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Unión Europea. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005, pp. 53-54.
- ¹⁴ Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
- ¹⁵ Art. 9°, CADH, 15 del PIDCP, 14 de la CPEUM y 10 del CPPDF.
- ¹⁶ Véase artículo 23 de la Constitución y artículo 122 del CPPDF. A diferencia de la fórmula utilizada en el PIDCP (art. 14.7, se refiere a “delito”), la CADH utiliza la expresión “mismos hechos”, que es un término más amplio. Véase corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo), serie C, núm. 33, párr. 66.
- ¹⁷ Dependiendo del caso, estas garantías se aplican a procesos penales, civiles, administrativos, etcétera.
- ¹⁸ Artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP, 14, 16, 17 y 20 de la CPEUM y 269 del CPPDF.
- ¹⁹ Véase artículo 20, fracción III de la CPEUM.
- ²⁰ *Ibid.*, fracción II.
- ²¹ *Ibid.*, fracciones VII y IX.
- ²² *Ibid.*, fracción IX.
- ²³ *Ibid.*, fracciones IV y V.
- ²⁴ Véase el último párrafo del artículo 20 de la CPEUM.
- ²⁵ Véase artículo 20, fracción VIII de la CPEUM.
- ²⁶ Art. 9° de PIDCP y art. 10 de CADH.
- ²⁷ Véase artículos 2° y 3° del CPPDF.
- ²⁸ Véase artículo 1° del CPPDF.

- ²⁹ Véase también Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ³⁰ Las fuentes utilizadas para este listado no tienen perspectiva de género y, por lo tanto, no garantizan el derecho a un trato adecuado para mujeres, niñas y niños, en particular cuando se trate de delitos sexuales.
- ³¹ Convocada por la Organización de las Naciones Unidas, Pekín, del 4 al 15 de septiembre de 1995.
- ³² En una queja puede calificarse uno o más derechos humanos presuntamente vulnerados.
- ³³ CDHDF, *Informe anual 2006*, abril de 2007, t. I, p. 166.
- ³⁴ Ponencias de Irma Saucedo, Guadalupe Huacuz, Luciana Ramos y Ma. Antonieta Magallón en la mesa de análisis sobre acceso de las mujeres a la justicia organizada por el PUEG-UNAM, llevada a cabo el 28 de junio de 2007.
- ³⁵ En los tres instrumentos también se recomienda que la “Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realice las acciones necesarias para suscribir un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal respecto a los procedimientos que deberá observar su personal para la preservación del lugar en que se presume que se ha cometido un hecho delictivo”.
- ³⁶ CDHDF, Recomendación 7/2007, disponible en <<http://www.cdhd.org.mx/>>.
- ³⁷ Las quejas consideran posibles violaciones a derechos humanos y están siendo documentadas por personal de la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para concluir si existe o no una violación a derechos humanos.
- ³⁸ Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, PGJDF, anexo electrónico al pase de lista de la PGJDF enviado a petición de la CDHDF durante el proceso de elaboración del *Diagnóstico* (oficio DGDH/503/284/09-07, del 26 de septiembre de 2007).
- ³⁹ Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador no refleja que, en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la PGJDF no tuvo competencia para atenderla, etcétera.
- ⁴⁰ Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, PGJDF, anexo electrónico al pase de lista de la PGJDF, *op. cit.*
- ⁴¹ Claire Naval (con la colaboración de Juan Salgado), *Irregularidades, abusos de poder y maltrato en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación (actividad de metáfora en México), México, 2006, pp. 9 y 14.
- ⁴² Claire Naval, *op. cit.*, p. 9.
- ⁴³ *Ibid.*, véase p. 18, en la que se delimita lo que este estudio entiende por abuso no físico.
- ⁴⁴ Las encuestas indican que cerca de 50% de los contactos se dan con policías de tránsito. Claire Naval, *op. cit.*, pp. 24 y 27.
- ⁴⁵ *Ibid.*, pp. 21 y 22.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 39.
- ⁴⁷ Mesa de análisis sobre Acceso de las mujeres a la justicia, problemas y retos, convocada por el PUEG, el 28 de junio de 2007.
- ⁴⁸ Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por lo que debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ⁵⁰ Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF, *Boletín de Prensa*, núm. 81/2004: Atención a Víctimas del Delito que Acuden a la CDHDF, 1 de agosto de 2004, <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=bol8104>> (consultada el 3 de noviembre de 2007).
- ⁵¹ Véase LAAVDDF, artículos 13 y 15.
- ⁵² *Ibid.*, artículo 14.
- ⁵³ *Ibid.*, artículo 15.
- ⁵⁴ *Ibid.*, artículo 16.
- ⁵⁵ PGJDF Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad *Informe de actividades*, 9 de octubre de 2007, p. 2.
- ⁵⁶ Véase Ley Orgánica de la PGJDF, artículo 2°, frac. VIII y 11.
- ⁵⁷ Véase LAAVDDF, artículo 4°.
- ⁵⁸ Las funciones del Consejo están descritas en LAAVDDF, artículo 20.
- ⁵⁹ Véase LAAVDDF, artículo 17.
- ⁶⁰ *Ibid.*, artículo 18.
- ⁶¹ *Ibid.*, artículos 21 y 22.
- ⁶² En adelante, Fondo.
- ⁶³ Véase LAAVDDF, artículo 23.
- ⁶⁴ *Ibid.*, artículo 24.
- ⁶⁵ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁶⁶ PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, 9 de octubre de 2007, p. 19.
- ⁶⁷ *Idem.*
- ⁶⁸ Para ver las distintas actividades desarrolladas por cada centro, consúltese *idem*.

- ⁶⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJDF, a través de un pase de lista.
- ⁷⁰ PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.
- ⁷¹ *Idem*.
- ⁷² Las cuestiones que dificultan el acceso a la justicia están vinculados con el debido proceso, en este sentido, véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁷³ Véase Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*. Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León, México, 2007, p. 64.
- ⁷⁴ Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, 2001, p. 25.
- ⁷⁵ Sobre este punto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado: “El derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia garantiza también la igualdad de medios procesales. Esto significa que todas las partes en un proceso gozarán de los mismos derechos en materia de procedimiento, salvo que la ley prevea distinciones y éstas se justifiquen con causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado (comunicación núm. 1347/2005, *Dudko c. Australia*, párr. 7.4.). No hay igualdad de medios procesales si, por ejemplo, el fiscal recurre una determinada decisión, pero el procesado no (comunicación núm. 1086/2002, *Weiss c. Austria*, párr. 9.6. Otro ejemplo de violación del principio de igualdad de medios figura en la comunicación núm. 223/1987, *Robinson c. Jamaica*, párr. 10.4, suspensión de audiencia). El principio de igualdad entre las partes se aplica también a los procesos civiles y exige, entre otras cosas, que se otorgue a cada parte la oportunidad de oponerse a todos los argumentos y pruebas presentados por la otra parte (comunicación núm. 846/1999, *Jansen-Gielen c. los Países Bajos*, párr. 8.2 y núm. 779/1997, *Äärelä y Näkkäläjärvi c. Finlandia*, párr. 7.4.)”. Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párr. 13.
- ⁷⁶ CDHDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁷⁷ Según la PGJDF: “La calidad en el trato a los denunciantes, a las víctimas de delito e incluso a los probables responsables representa un problema en materia de derechos humanos”. Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ⁷⁸ Comunicación de Irma Saucedo. Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG.
- ⁷⁹ El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos reconocidos en ella y “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En relación con el derecho al debido proceso, tanto el principio de no discriminación como el derecho a la igualdad ante la ley deben ser objeto de estricta observancia. Por eso, el artículo 8.2 de la Convención precisa que las garantías mínimas contenidas en esta disposición son derechos que deben ser ejercidos “en plena igualdad”. Esta prohibición general contra la discriminación también está prevista en el artículo 1° de la CREUM.
- Por otra parte, los artículos 5° y 7° de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal establecen que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas, y que la actuación de los entes públicos deberá ser apegada a los instrumentos nacionales e internacionales aplicables en materia de derechos humanos y no discriminación de los que México sea parte, así como las normas, declaraciones, principios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales. Todo ente público o servidor/a público del Distrito Federal deberá abstenerse de efectuar prácticas discriminatorias por acción u omisión. Es obligación de los servidores públicos y los titulares de los entes públicos adoptar todas las medidas para el exacto cumplimiento de dicha ley.
- ⁸⁰ Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ⁸¹ *Idem*.
- ⁸² Véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁸³ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, *Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención, Conclusiones y recomendaciones*, México, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párr. 12.
- ⁸⁴ Amparo en revisión 1293/2000, 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el 15 de agosto de 2000, aprobó, con el número XXXV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 16 de agosto de 2002.
- ⁸⁵ Véase más adelante, en el apartado 24.5, Valoración de la prueba.
- ⁸⁶ TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 88 y 91.
- ⁸⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ⁸⁸ El artículo 268 del CPPDF, establece: “Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos”.
- ⁸⁹ Véase artículo 268 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.
- ⁹⁰ Esta información fue tomada de la página de la Dirección General de Previsión y Readaptación Social (DPRS).

- ⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párrafos 229, 230, 233, 284 y 709.
- ⁹² Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*, ..., *op. cit.*, p. 62.
- ⁹³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, expedientes de queja 03/4164 y 04/4727.
- ⁹⁴ En este mismo sentido, véase también el Acuerdo núm. a/010/2003 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la actuación de los agentes del Ministerio Público, que conozcan de una averiguación previa en la que se encuentre detenida o involucrada una persona que pertenezca a un pueblo o comunidad indígena. Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 2003.
- ⁹⁵ TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 18 y 31.
- ⁹⁶ Estos datos fueron proporcionados directamente por el TSJDF, que forma parte del Comité Coordinador.
- ⁹⁷ Véase Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>
- ⁹⁸ Claire Naval, *op. cit.*, p. 41.
- ⁹⁹ *Ibid.*, p. 42.
- ¹⁰⁰ *Idem.*
- ¹⁰¹ Human Rights Watch señala: “Según las personas que han estudiado el sistema, entre los principales obstáculos para el trabajo de la defensoría de oficio se encuentran la gran cantidad de casos, la falta de personal profesional y administrativo, la mala capacitación de los abogados de oficio y la corrupción. En varios de los casos documentados en este informe, los defensores de oficio estaban al parecer más interesados en apoyar al Ministerio Público que a sus supuestos defendidos”. Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México, en <<http://hrw.org/spanish/informes/1999/mexico4.html#justicia>> (20 de septiembre de 2007).
- ¹⁰² Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Que en sus artículos relativos a la salvaguarda especial en asuntos penales señala: “5) Los gobiernos velarán porque la autoridad competente informe inmediatamente a todas las personas acusadas de haber cometido un delito, o arrestadas, o detenidas, de su derecho a estar asistidas por un abogado de su elección. 6) Todas esas personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho, siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios. 7) Los gobiernos garantizarán además que todas las personas arrestadas, o detenidas, con una acusación penal o no, tengan acceso a un abogado inmediatamente, y en cualquier caso dentro de las 48 horas siguientes al arresto o a la detención. 8) A toda persona arrestada, detenida, o presa, se le facilitarán oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial. Estas consultas podrán ser vigiladas visualmente por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero no se escuchará la conversación”.
- ¹⁰³ Véase, por ejemplo, las siguientes tesis:
- Controversias del orden familiar. Es obligación del tribunal de alzada cerciorarse de que la parte recurrente se encuentre asesorada por un licenciado [*sic*] en derecho con cédula profesional o, en caso contrario, solicitar la intervención de un defensor de oficio, sin que tal exigencia se colme con la designación de autorizados para oír y recibir notificaciones (legislación del estado de Baja California Sur), 9a. época; TCC; SJF y su gaceta; XXIV, octubre de 2006; p. 1373.
 - Defensor de oficio en materia penal federal. Debía contar con título de licenciado en derecho el designado por el Ministerio Público en la averiguación previa, antes de la vigencia de la Ley Federal de Defensoría Pública, 9a. época; TCC; SJF y su gaceta; XVI, agosto de 2002; p. 1272.
 - Defensor público en materia penal federal. Debe contar con título de licenciado en derecho, 9a. época; 1a. Sala; SJF y su gaceta; XIV, noviembre de 2001; p. 9.
- ¹⁰⁴ Expediente de queja CDHDF/121/CUAUH/04/D4161.000.
- ¹⁰⁵ Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Análisis de los datos recabados en la encuesta a internos e internas de los centros penitenciarios*, septiembre de 2004.
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ Claire Naval, *op. cit.* p. 40.
- ¹⁰⁸ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 15.
- ¹⁰⁹ Esto con el objeto de evitar que se ampare en el derecho de no declarar.
- ¹¹⁰ Código de Procedimientos Penales, artículo 249.
- ¹¹¹ Véase en <<http://www.df.gob.mx/ciudad/reportajes/abogado/>> (consultada el 1 de noviembre de 2007).
- ¹¹² La información brindada en esta página no concuerda con la que se reporta en *Barómetro Local*. Según esta investigación, hay 231 defensores/as de oficio en materia penal en el Distrito Federal (véase p. 63).
- ¹¹³ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*, ..., *op. cit.*, p. 64.
- ¹¹⁴ La fracción VI bis fue añadida en el decreto del 10 de enero de 1994.
- ¹¹⁵ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 14.
- ¹¹⁶ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párrafo. 28.
- ¹¹⁷ Este mismo artículo establece una excepción a la publicidad de las audiencias: “En los casos en que se trate de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual o graves en los que haya concurrido violencia física, el juez, de oficio, o a petición de parte, si se acredita la necesidad de la medida y con el objeto de garantizar la seguridad de víctimas y testigos del delito, deberá acordar que la audiencia de desahogo de pruebas correspondiente se lleve a cabo a puerta cerrada, sin que puedan entrar al lugar en que se celebre más de las personas que deben intervenir en ella”.

- ¹¹⁸ Con objeto de observar si en la práctica cotidiana se respetan las garantías de debido proceso, la CDHDF realizó en 2004 una serie de visitas a los juzgados penales del Distrito Federal. En una de las audiencias donde se tuvo conocimiento que no estaba el procesado, los familiares informaron a la Comisión que el motivo era porque estaba “castigado”.
- ¹¹⁹ Véase en <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=bol5003>>.
- ¹²⁰ Naciones Unidas, relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida a México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 134.
- ¹²¹ Circunstancia que ya había hecho notar el relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México* E/CN.4/2002/72/Add.1, *op. cit.*
- ¹²² CIDE, *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Análisis de los datos recabados en la encuesta a internos e internas de los centros penitenciados*, septiembre 2004.
- ¹²³ Naciones Unidas, relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida a México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 185.
- ¹²⁴ Véase también, relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 185.
- ¹²⁵ Artículo 5° del CPPDF: “No podrá aplicarse pena alguna, si la acción o la omisión no han sido realizadas culpablemente. La medida de la pena estará en relación directa con el grado de culpabilidad del sujeto respecto del hecho cometido, así como de la gravedad de éste. Igualmente se requerirá la acreditación de la culpabilidad del sujeto para la aplicación de una medida de seguridad, si ésta se impone accesoriamente a la pena, y su duración estará en relación directa con el grado de aquélla. Para la imposición de las otras medidas penales será necesaria la existencia, al menos, de un hecho antijurídico, siempre que de acuerdo con las condiciones personales del autor, hubiera necesidad de su aplicación en atención a los fines de prevención del delito que con aquéllas pudieran alcanzarse”.
- ¹²⁶ CDHDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ¹²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párrafos 267 a 277, 290 y 715.
- ¹²⁸ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1995, p. 37.
- ¹²⁹ Relator contra la Tortura, *Informe en virtud de su visita a México*, E/CN.4/1998/Add.2, 14 de enero 1998; (CIDH) *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, párr. 723; Relator sobre la Independencia de jueces y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 111i.
- ¹³⁰ Comité de Abogados para los Derechos Humanos y Centro Prodh, *Injusticia legalizada, procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México 2001, p. 29, y Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México* E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 132.
- ¹³¹ Claire Naval, *op. cit.*, p. 42.
- ¹³² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 13.
- ¹³³ *Idem.*
- ¹³⁴ Artículo 246 del CPPDF: “El Ministerio Público y la autoridad judicial apreciarán las pruebas, con sujeción a las reglas de este capítulo”.
- ¹³⁵ Paulino Machorro Narváez, *El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución*, CNDH, (Serie Folletos), México, 1991/14, p. 33.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ Lo anterior permite que, en la práctica, los casos que llegan a ser conocidos por un juez se presenten con una fuerte carga probatoria en contra del acusado. El Comité contra la Tortura en su examen de los informes presentados por México emitido el 6 de febrero de 2007: “El Comité expresa su preocupación por las informaciones de que en numerosos casos aún se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración rendida ante el fiscal (declaración ministerial) respecto a todas las sucesivas realizadas ante el juez”. CAT7C7MEX7CO74, Conclusiones y recomendaciones del Comité Contra la Tortura, México, <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/Files/np_infidhtortu071.pdf> (20 de septiembre de 2007).
- ¹³⁸ “Retractación. Inmediatez. Las primeras declaraciones son las que merecen mayor crédito, pues por su cercanía con los hechos son generalmente las veraces, por no haber existido tiempo suficiente para que quien las produce reflexione sobre la conveniencia de alterar los hechos. Este criterio jurídico, que da preferencia a las deposiciones iniciales, tiene su apoyo en el principio lógico de contradicción y cabe aplicarlo no sólo tratándose de retractaciones hechas por el acusado, o por los testigos, sino también por la ofendida.” Amparo directo 31/89. Trinidad del Carmen Aguilar. 29 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 178/95. José Luis Chino Zamora. 17 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 453/95. Antonio León Cano. 4 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 135/96. Ignacio Hernández López. 10 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz. Amparo directo 239/96. Rubén Uribe Castañeda. 26 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Hilda Tame Flores. Véase la primera tesis relacionada con la jurisprudencia número 287, publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Primera Sala, p. 635.
- ¹³⁹ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, *Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención, Conclusiones y recomendaciones*, México, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párrafo 12; Relator sobre la Tortura, *Informe sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/381/Add.2, párr. 88 a, 14 de enero de 1998; Relator sobre la Independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, párr. 192 k, apartado i, 24 de enero de 2002.

- ¹⁴⁰ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007. Hay que tomar en cuenta que, según la información del TSJDF, los autos de término dictados de diciembre de 2005 a noviembre de 2006 se distribuyen de la siguiente manera: 211 fueron de sujeción, 1 421 de libertad y 12 582 de formal prisión. TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 88 y 91.
- ¹⁴¹ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 8 de noviembre de 2007.
- ¹⁴² La *Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985*, es uno de los documentos que mayor influencia han tenido en la construcción conceptual de lo que debe entenderse por víctima. Esta Declaración establece el siguiente concepto de víctimas del delito: “1) Se entenderá por víctimas a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. 2) Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.
- ¹⁴³ En adelante LAAVDDF.
- ¹⁴⁴ Según el artículo 10 de la LAAVDDF, se entiende por daño: “las lesiones, físicas o mentales, o la pérdida patrimonial de cualquier naturaleza, como consecuencia de un delito”.
- ¹⁴⁵ LAAVDDF, artículo 7°.
- ¹⁴⁶ LAAVDDF, artículo 9°.
- ¹⁴⁷ Comentario Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos y de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJ.
- ¹⁴⁸ Gabriela C. Pérez García, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 33.
- ¹⁴⁹ Comentario Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵⁰ Gabriela C. Pérez García, *op. cit.*, pp. 31 y 32.
- ¹⁵¹ Comentarios Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵² Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ¹⁵³ Comentarios Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵⁴ Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ¹⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁶ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁷ Ley Orgánica de la PGJDF, artículo 2°, frac. II.
- ¹⁵⁸ La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito reporta que cuando el Ministerio Público decide concluir la indagatoria con el no ejercicio de la acción penal: “las y los abogados de los Centros tienen la obligación de orientar a la víctima acerca del recurso de inconformidad como medio de impugnación y en algunos casos relevantes o que sea necesario, también se dan a la tarea de elaborar el escrito que suscribirá la víctima para diligenciarlo ante el agente del MP”. Pase de lista enviado el 20 de diciembre de 2007 por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJDF, por medio del oficio núm. 600/ALDP/726/2001-12.
- ¹⁵⁹ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶⁰ La fuente citada no especifica el periodo de la información que se brinda en el párrafo.
- ¹⁶¹ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 13.
- ¹⁶³ Gabriela C. Pérez García, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 32.
- ¹⁶⁴ La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito reporta que: “Cuando el MP no solicita la reparación del daño, se orienta a las víctimas para pedir a dicha autoridad provea lo conducente a efecto de que solicite debidamente la reparación del daño y vigile que ésta se haga efectiva”. Pase de lista enviado el 20 de diciembre de 2007 por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por medio del oficio núm. 600/ALDP/726/2001-12.
- ¹⁶⁵ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶⁶ La información que se brinda a continuación fue enviada por vía electrónica al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas para la elaboración de este *Diagnóstico*.

Capítulo 25. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión

25.1 Introducción

2235. En este apartado se pretende brindar un panorama general de la situación en la que se encuentran las personas privadas de la libertad¹ en los centros de detención que competen a las autoridades del Distrito Federal.

2236. Por privación de la libertad debemos entender cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.² Abarca cualquier lugar donde una persona sea privada de la libertad: prisiones, estaciones de policía, centros para menores infractores, instituciones psiquiátricas, etcétera.³

2237. Asimismo, entenderemos por lugares de detención cualquier lugar bajo jurisdicción y control de las autoridades del Distrito Federal donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de la propia autoridad pública local, a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito.⁴

2238. Como vemos, la definición de lugares de detención es muy amplia. No obstante, en este apartado sólo estudiaremos la situación en las instituciones públicas destinadas a la internación de personas que se encuentran privadas de su libertad corporal por una resolución judicial o administrativa en el Distrito Federal.⁵ A éstos los denominaremos “centros de reclusión”. Como vemos, los centros de reclusión no se limitan a aquellos lugares relacionados con el proceso penal. Sin embargo, es verdad que la mayoría de las personas privadas de su libertad en el Distrito Federal lo están como consecuencia de la aplicación de la ley penal. De ahí que muchos de los datos aquí expuestos se relacionan con la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión que pertenecen al Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

2239. En este apartado delimitaremos las obligaciones del Estado frente a las personas privadas de su libertad y revisaremos el contexto del Distrito Federal, para después analizar el grado de cumplimiento de dichas obligaciones por parte de las autoridades capitalinas, y daremos cuenta de los siguientes derechos: salud, alimentación, agua, espacio digno para vivir, educación, trabajo, acceso a la información, a tener contacto con el exterior, integridad personal y debido proceso. Finalmente se analiza la conveniencia de la aplicación de la pena privativa de la libertad.

25.2 Obligaciones del Estado

2240. En el entendido de que las personas privadas de libertad gozan de todos los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, sin perjuicio de

las restricciones inevitables en condiciones de reclusión,⁶ el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones aplicables a las personas libres.⁷

2241. Para que los derechos humanos de las personas privadas de la libertad sean ejercidos, el Estado debe, en ocasiones, limitarse a no actuar, es decir, tendrá el deber de no interferir en el goce de un determinado derecho. Las personas reclusas tienen el derecho, por ejemplo, a no ser torturados. El Estado en este caso, para no violar ese derecho, debe abstenerse de infligir dolores o sufrimientos intencionales graves. En otro tipo de derechos es necesaria la actuación del Estado para que éstos sean ejercidos. Pensemos, por ejemplo, en el derecho al trabajo o a la educación básica; sin duda, para que éste sea ejercido se requiere que el Estado provea de los insumos necesarios, como aulas adecuadas y personal capacitado. En definitiva, el Estado debe realizar todo lo necesario para que los derechos humanos de las personas reclusas sean ejercidos a cabalidad.

2242. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece derechos que deben ser garantizados a todas las personas por el simple hecho de serlo, incluyendo a las personas privadas de la libertad. Además instituye derechos especiales, cuyo ejercicio debe ser garantizado por el Estado. La Constitución señala, por ejemplo, que la prisión preventiva tendrá un lugar “distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”. Este mandato constitucional representa un verdadero derecho humano.

2243. Entre las normas internacionales que protegen los derechos de las personas reclusas, citaremos los instrumentos desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos instrumentos específicos, cinco en total, requieren principios y reglas para su tratamiento.⁸ Además, contamos con lo que establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) también señala principios básicos para garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en lugares de detención.

2244. Debemos recordar, además, que los derechos humanos pueden estar reconocidos por las normas de carácter local. Esto queda claro de la lectura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece lo siguiente:

Artículo 16. En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Artículo 17. Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

- I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo.
- II. La prestación de los servicios públicos.

2245. Como vemos, la fracción I señala con claridad que la protección de la ley debe ser considerada como un verdadero derecho para las personas que se encuentran en el Distrito Federal. Por ello el contenido del artículo 9° de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, se debe entender como un verdadero un derecho humano:

A todo indiciado, procesado, reclamado o sentenciado que ingrese a una institución del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, se le respetará su dignidad personal, salvaguardando sus derechos humanos, por lo que se le dará el trato y tratamiento correspondientes conforme a las disposiciones constitucionales, leyes y tratados aplicables en la materia.

2246. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, ha señalado lo siguiente:

Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.⁹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido:

La privación de libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal. Pueden, por ejemplo, verse restringidos los derechos de privacidad y de intimidad familiar. Esta restricción de derechos, consecuencia de la privación de libertad o efecto colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa, puesto que toda restricción a un derecho humano sólo es justificable ante el derecho internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática.

La restricción de otros derechos, por el contrario –como la vida, la integridad personal, la libertad religiosa y el debido proceso– no sólo no tiene justificación fundada en la privación de libertad, sino que también está prohibida por el derecho internacional. Dichos derechos deben ser efectivamente respetados y garantizados como los de cualquier persona no sometida a privación de libertad.¹⁰

2247. Como se ha visto, la protección de los derechos de las personas privadas de su libertad, y en consecuencia las obligaciones del Estado, están consideradas en la normativa internacional, nacional y local.

25.3 Contexto en el Distrito Federal

2248. Los centros de reclusión del Distrito Federal tienen su fundamento en la CPEUM. De forma general la Constitución Política, en su artículo 18, establece que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social y, conforme a ello, en el Distrito Federal se han expedido la Ley de Ejecución de Sanciones Penales (LESPDF) y el Reglamento de los Centros de Reclusión (RCRDF).

2249. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al jefe/a de Gobierno a “administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como a ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común”.¹¹ Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que esta función la ejercerá la Secretaría de Gobierno,¹² a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social¹³ (DGPRS).¹⁴

2250. El Distrito Federal cuenta con 10 centros de reclusión destinados a recibir internos/as, indiciados/as, depositados/as con fines de extradición, procesados/as y sentenciados/as por delitos del

fuero común y del fuero federal: 3 varoniles para Reclusión Preventiva; 6 para la Ejecución de Sanciones Penales (4 varoniles y 2 femeniles) y 1 de Rehabilitación Psicosocial.¹⁵

2251. La población penitenciaria al 15 de octubre de 2007 era de 34 666 personas; 94.5% hombres y 5.4% mujeres distribuidas/os en los 10 centros con una capacidad instalada de 20 268 personas.¹⁶

Cuadro 25.1. Población penitenciaria y capacidad instalada^a

| Centro | Población | Capacidad instalada |
|--|-----------|---------------------|
| Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (RPVO) | 10 722 | 4 776 |
| Reclusorio Preventivo Varonil Norte (RPVN) | 10 320 | 5 031 |
| Reclusorio Preventivo Varonil Sur (RPVS) | 6 161 | 3 500 |
| Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (Ceresova) | 2 480 | 2 463 |
| Penitenciaría del Distrito Federal (Penitenciaría) | 2 212 | 1 851 |
| Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (Cefereso) | 1 677 | 1 608 |
| Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (Cevarepsi) | 354 | 203 |
| Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (CESPVN) | 276 | 320 |
| Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente (CESPVO) | 266 | 282 |
| Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan (Cefereso) | 198 | 234 |
| Hombres | 32 786 | |
| Mujeres | 1 880 | |
| Total | 34 666 | 20 268 |

^a DGPRS, Estadística penitenciaria del Distrito Federal, 15 de octubre de 2007.

2252. De manera general, el Sistema Penitenciario de la ciudad ha visto aumentar su población en casi 50%, lo que ha provocado condiciones de vida indignas por el hacinamiento en que se encuentran las personas privadas de su libertad. Respecto de los efectos del hacinamiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*:

El hacinamiento produce efectos perniciosos en las personas reclusas. La convivencia se vuelve difícil si el individuo no dispone de mínimos espacios vitales. Privado del bien fundamental de la libertad, lo que de suyo es una pena intensa, la persona requiere de condiciones elementales que hagan tolerable su cautiverio.¹⁷ [...] La insuficiente capacidad de las instalaciones penitenciarias es un problema serio y complejo en México. Se requiere que los sitios en los que se ejecutan las penas privativas de libertad, muchos de ellos hoy en estado deplorable, sean los idóneos. La idoneidad ha de fundarse en la idea de la dignidad humana de los internos. Un lugar digno implica que se cuente con el espacio vital indispensable para la privacidad, las relaciones afectivas, la recreación, el deporte, el trabajo, la higiene, la educación, y demás aspectos esenciales de la vida humana.¹⁸

2253. El aumento de población reclusa se aceleró a raíz de las reformas al Código Penal de 2003, que dispusieron penas privativas de libertad para delitos de robo menor. Conforme a lo reportado por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, 65% de los delitos de mayor incidencia imputados a las personas privadas de libertad son por robo (véase el Cuadro 25.2); en el mismo sentido, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) reportaba en su informe sobre delincuencia, marginalidad y desempeño institucional de 2006, que en el Distrito Federal cerca de 40% de las penas de prisión son por robo simple.¹⁹

Cuadro 25.2. Delitos de mayor incidencia^a

| Descripción | Total | Hombres | Mujeres |
|-----------------------------|--------|---------|---------|
| Robo | 27 897 | 27 004 | 893 |
| Contra la vida | 5 171 | 4 941 | 230 |
| Delitos sexuales | 2 771 | 2 753 | 18 |
| Contra la salud | 2 814 | 2 428 | 386 |
| Privación ilegal libertad | 2 138 | 1 997 | 141 |
| Armas de fuego y explosivos | 2 193 | 2 182 | 11 |

^a DGPRS, *Estadística...*, op. cit.

2254. La investigación del CIDE reporta que un porcentaje importante de la población total en reclusión proviene de hogares pobres y de escasas oportunidades; que alrededor de 14% no terminó la escuela primaria, 20% la secundaria y sólo 2.3% acabó la universidad; que uno de tres había vivido fuera del hogar antes de los 15 años; que uno de cinco trabajaba antes de cumplir los 12 años, y 62% antes de los 15.²⁰ Además, la DGPRS reporta que casi 60% de las personas en reclusión son menores de 30 años.

Cuadro 25.3. Edad de la población en reclusión^a

| Rango de edad | Hombres | Mujeres |
|-------------------|---------|---------|
| 18-20 | 3 706 | 158 |
| 21-25 | 8 186 | 414 |
| 26-30 | 7 581 | 370 |
| 31-35 | 6 090 | 338 |
| 36-40 | 3 747 | 276 |
| 41-45 | 1 506 | 140 |
| 46-50 | 971 | 90 |
| 51-55 | 494 | 49 |
| 56-60 | 275 | 18 |
| 61-65 | 124 | 18 |
| 66-70 | 67 | 6 |
| 71-75 | 19 | 2 |
| 76-80 | 9 | 1 |
| 81-85 | 3 | 0 |
| 86-90 | 2 | 0 |
| 91-95 | 0 | 0 |
| 96-100 | 6 | 0 |
| Totales generales | 32 786 | 1 880 |

^a DGPRS, *Estadística...*, op. cit.

2255. Lo anterior, evidentemente, tiene varias interpretaciones. No podemos soslayar que son las personas de más bajos recursos las que sufren más las deficiencias de nuestro sistema penal, como las violaciones al derecho a un juicio justo. Por otra parte, no es ningún secreto que en muchas ocasiones el Ministerio Público duda antes de iniciar una averiguación previa cuando se trata de investigar a personas “poderosas”.²¹

2256. La CIDH refirió también, en su informe sobre México, que, además de la insuficiencia en la capacidad instalada, la sobrepoblación penitenciaria es provocada por otros dos factores: el rezago judicial y el exceso en el empleo de la prisión preventiva y de la pena de prisión.²²

2257. El 36.7% (12 756) de la población reclusa en el Distrito Federal son personas procesadas (véase el Cuadro 25.4), es decir, a las que aún no se les ha dictado sentencia. Es importante señalar

que los instrumentos internacionales, la Constitución Política y otras normas nacionales señalan que las personas sujetas a un proceso penal deben estar separadas de las que se encuentran compurgando una pena.²³ En el Distrito Federal esta norma no se cumple, como tampoco que los reclusos/as del fuero federal estén separados de los del fuero común.

Cuadro 25.4. Situación jurídica de la población penitenciaria^a

| Descripción | Totales |
|-------------------------|---------|
| Población penitenciaria | 34 666 |
| Fuero común (total) | 30 677 |
| <i>Procesados</i> | 10 808 |
| Hombres | 10 308 |
| Mujeres | 500 |
| <i>Sentenciados</i> | 19 869 |
| Hombres | 18 975 |
| Mujeres | 894 |
| Fuero federal (total) | 3 989 |
| <i>Procesados</i> | 1 948 |
| Hombres | 1 700 |
| Mujeres | 248 |
| <i>Sentenciados</i> | 2 041 |
| Hombres | 1 803 |
| Mujeres | 238 |

^a DGPRS, *Estadística...*, *op. cit.*

2258. De las 7 685 quejas registradas en el año 2007 por la CDHDF, 29.5% (2 270 quejas) son de carácter penitenciario. A su vez, respecto a las 7 044 quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos en el periodo, 31.4% (2 212 quejas) corresponde a casos de carácter penitenciario. Cabe señalar que respecto a las quejas presuntamente violatorias de derechos humanos relativas al ámbito penitenciario, hubo 2 491 menciones de autoridades presuntas responsables, de las cuales, 1 922 provinieron de presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a autoridades penitenciarias dependientes de la Secretaría de Gobierno y 569 correspondieron a diversas instancias de la Secretaría de Salud.

2259. Por violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, la CDHDF ha emitido 32 recomendaciones desde 1993,²⁴ alrededor de dos por año, sobre temas de hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

2260. Además de estas condiciones en las que viven las y los internos, los años han demostrado que el encierro produce efectos perniciosos en la población reclusa, y con ello es ilusorio pensar que la cárcel sea un medio para la readaptación social. Por eso las autoridades locales deberían buscar la utilización de medidas alternativas para disminuir la utilización de la pena privativa de libertad y utilizarla sólo en casos de delitos graves, cuando por seguridad de la población sea necesario imponer un tiempo en confinamiento.²⁵

25.4 Derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal

2261. Los sistemas penitenciarios tienen que establecer las medidas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas que se encuentren privadas de libertad, así como la de los familiares y visitantes que acuden a los centros. Las familias son un apoyo económico y emocional fundamental para el sistema penitenciario, ya que proveen a los internos/as de comida, vestimenta y materias primas para trabajos manuales. Cuestiones que si bien la autoridad local está obligada a proveer, no cuenta con la capacidad suficiente para hacerlo.

2262. La mayoría de las violaciones a los derechos humanos que sufren las personas privadas de la libertad en los lugares de detención se deben considerar “malos tratos”, con todas las consecuencias que eso implica en el momento de establecer el tipo de responsabilidades que debe ser imputada a las autoridades y demás personas responsables de dicha situación en el Distrito Federal.

2263. No está de más señalar que el Estado mexicano (lo que incluye a las autoridades del Distrito Federal) es responsable por el incumplimiento de los tratados internacionales y normas nacionales relacionados con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²⁶

2264. El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. No obstante, resultan evidentes las violaciones graves a diversos derechos en los centros de reclusión locales. Destacan violaciones al derecho a la salud, al agua, a la alimentación, a un espacio digno para vivir, a la educación, al trabajo, al acceso a la información, a tener contacto con el exterior, a la integridad personal y al debido proceso. El diagnóstico de la situación de las personas privadas de libertad en la ciudad de México se hará a partir del análisis de las violaciones a estos 10 derechos.

Derecho a la salud

2265. La salud es un derecho humano fundamental²⁷ e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y, conforme a los estándares nacionales e internacionales, “todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental que le permita vivir dignamente”.²⁸

2266. En lo que concierne a la salud de las personas privadas de libertad, hay una resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas que señala que “el personal de salud encargado de la atención médica de personas presas o detenidas tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas”.²⁹

2267. La Secretaría de Salud es la responsable de cuidar que los servicios médicos que se presten en los centros cumplan con la normatividad aplicable en la materia³⁰ y de proporcionar la atención médica que requieran los internos, a través de los servicios médico quirúrgicos generales, y los especiales de psicología, psiquiatría y odontología.³¹ No obstante lo anterior, esto no se cumple a cabalidad en todos los centros de reclusión del Distrito Federal. En el Centro Femenil de Readaptación Social de

Santa Martha Acatitla, el servicio médico no es proporcionado por la Secretaría de Salud, lo que fue motivo de la siguiente recomendación en instrumento 8/2005 de la CDHDF:

2668. “Que la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Salud, ambas del Distrito Federal, realicen las acciones necesarias para que a la brevedad se haga la Entrega-Recepción del servicio médico y del espacio físico en que se deberá instalar la Unidad Médica del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla.”

2669. De acuerdo con la legislación correspondiente, los servicios médicos de los centros de reclusión son los responsables de velar por la salud física y mental de la población interna y por la salud pública de esa comunidad, así como por la higiene general dentro de la Institución.³² Para ello las y los médicos, integrantes de los servicios de salud correspondiente en cada uno de los centros de reclusión, deben supervisar constantemente que las instalaciones de la institución se encuentren apegadas a los lineamientos de higiene y salud.³³

2670. También es responsabilidad de los Servicios de Salud de cada centro de reclusión aplicar periódicamente pruebas de enfermedades infectocontagiosas y establecer campañas preventivas respecto de dichas enfermedades, así como de educación sexual y hábitos de higiene.³⁴ Para asegurar este derecho, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) establece que el Estado debe adoptar medidas de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, acceso a la información, asequibilidad y acceso físico), aceptabilidad y calidad a los servicios de salud.³⁵

2671. Adoptar medidas de disponibilidad implica que los Estados cuenten con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como programas y personal médico y profesional capacitado y bien remunerado.³⁶

2672. Lo que refiere el informe 2005 de la CDHDF sobre este punto, es que la medida no se cumple³⁷ en razón de que no hay el personal y especialistas suficientes en todos los centros y turnos, como señala la normatividad.³⁸ En las recomendaciones 2/2007 y 3/2007 de la CDHDF se reitera este problema y se recomienda a la Secretaría de Salud cubrir la plantilla de personal médico en todos los turnos de los diferentes Centros de Reclusión del Distrito Federal.³⁹

2673. De acuerdo con la información enviada por la Secretaría de Salud, el procedimiento que realizan los internos-pacientes para obtener consulta médica, “es a través de la *consulta programada*, misma que se otorga previa solicitud de atención y se brinda diariamente en los turnos matutino y vespertino en razón de 10 a 15 consultas por médico, otorgándose entre 80 a 100 consultas en total por día. En los casos de urgencia, las consultas se brindan 24 horas del día sin necesidad de solicitar consulta programada”.⁴⁰ Para el total de la población en reclusión, el número de consultas por día resulta insuficiente, la CDHDF ha recibido diversas quejas de internos e internas que señalan no haber podido acceder oportunamente a la consulta.

2674. Una situación especialmente preocupante se vive en el Centro Femenil de Readaptación Social, pues no cuenta con médicos de la Secretaría de Salud y las internas-pacientes son atendidas por supervisores médicos/as de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. El procedimiento para acceder a las citas médicas es el mismo que el descrito anteriormente. En casos graves o especializados se traslada a las internas a la torre médica de Tepepan o a los hospitales de la red.

2275. Tampoco se cumple la obligación de tener los establecimientos suficientes para la atención de la salud, ya que no hay unidades médicas funcionando con licencia de la Secretaría de Salud en el Ceresova, en los dos Centros de Ejecución de Sanciones Penales y en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, donde además viven con sus madres niños/as menores de seis años. El Cevarepsi cuenta con una farmacia y un médico general de turno matutino. En estos centros se ha improvisado una unidad médica muy básica, que vive de donaciones de medicamentos, y para los casos que no pueden tratar ahí se traslada a los pacientes a las unidades médicas de los centros más cercanos o a los hospitales de la red.⁴¹

2276. Sobre el penal femenino de Santa Martha, la CDHDF emitió la Recomendación 8/2005, ya mencionada, que sigue sin cumplirse en el punto referido a la creación de la unidad médica.⁴² Conforme a esto, no se cumplen las disposiciones sobre accesibilidad física, situación que se agrava en las noches, cuando no se encuentra el personal de guardia y es necesario hacer los traslados a otras unidades y hospitales.

2277. En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, la Secretaría de Salud reporta:⁴³

- Toda la población que se encuentra recluida puede solicitar preservativos a las unidades médicas. En promedio, se entregan 3 200 al mes.
- Hasta enero de 2008 solamente se ha realizado una campaña de prevención contra el cáncer de próstata en la Unidad Médica del Reclusorio Varonil Sur y no se detectó a ninguna persona con dicho padecimiento.
- Con el programa Medibús en el Centro Femenil de Readaptación Social, del 26 al 30 de noviembre de 2007 se realizaron 271 estudios de colposcopia y 175 estudios de mastografía.
- En el centro de reclusión femenino no se reparten anticonceptivos ni píldora del día siguiente, lo que se entrega son preservativos, sobre todo para las mujeres que tienen visita íntima regular.⁴⁴

2278. En lo que se refiere a traslados, hay una omisión grave en la normatividad acerca de quién debe acompañar a los pacientes a los hospitales o a otras unidades médicas. En los hechos, el personal de seguridad y custodia es quien está presente durante los trayectos, y los técnicos penitenciarios médicos dependientes de la DGPRS, cuando los hay.⁴⁵ La Secretaría de Salud, que por normatividad debe asegurar la salud de los pacientes, deja enteramente la responsabilidad a la Secretaría de Gobierno, argumentando que no hay normatividad al respecto.⁴⁶ La falta de atención médica a una persona en una ambulancia, que además le causó la muerte, fue motivo de la Recomendación 7/2003 de la CDHDF.

2279. En el tema de accesibilidad, otro de los problemas graves es que el personal médico no acude a hacer revisiones a las zonas de aislamiento, lo que agrava las enfermedades y provoca contagios entre la población. Por norma, el médico general, el psiquiatra y el psicólogo deberían visitar diariamente los dormitorios o secciones destinadas a la custodia en aislamiento, e informar a las autoridades del reclusorio respecto del estado en que se encuentren los internos/as y las anomalías detectadas.⁴⁷ Es decir, existe incumplimiento de las normas aplicables.

2280. En cuanto a la calidad de los servicios de salud, en 2007 la CDHDF emitió la Recomendación 2/2007, por un caso de falta de atención médica integral de calidad en los centros de reclusión y de

medidas preventivas para el control sanitario,⁴⁸ en la cual se recomendó, entre otras cosas, la aplicación de medidas sanitarias adecuadas de prevención de enfermedades y un programa obligatorio de higiene y limpieza permanente en los centros de reclusión.

2281. En atención a esta recomendación, la DGPRS, en coadyuvancia con la Secretaría de Salud, inició el Programa contra la Escabiosis en los Centros de Readaptación Social de la Ciudad de México:⁴⁹ Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla y Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, donde se encontraron casos de escabiosis. Además, se llevan a cabo inspecciones sanitarias por parte del Centro Dermatológico Pascua.

2282. En cuanto a la atención de las personas con problemas de salud mental, hay solamente un centro varonil para alojar a estas personas, el Cevarepsi, pero no para las mujeres, quienes conviven con otras internas en el Centro de Readaptación Social Tepepan. En el caso de los hombres, debido a que el centro está saturado, es frecuente encontrar personas con problemas de salud mental en los dormitorios de los reclusorios preventivos, donde estas personas se encuentran en condiciones inadecuadas y sin el tratamiento debido.

2283. Si bien las personas con problemas de salud mental que están en el Cevarepsi y en Tepepan reciben tratamiento psiquiátrico, en lo que a medicamento se refiere⁵⁰ no tienen uno adicional que les permita estar en actividad. Esta población debe contar con un programa de terapias individuales y grupales acorde a su enfermedad, así como con programas de diagnóstico y tratamiento en familia, cuando la o el interno-paciente regrese a la vida en libertad, por lo que es recomendable la firma de convenios con las autoridades de salud que lo garanticen.

2284. Finalmente, la Secretaría de Salud reporta un total de 59 internos-pacientes con diagnóstico de VIH, todos ubicados en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla. El tratamiento que se proporciona es indicado por la Clínica Condesa de acuerdo con la carga viral que se detecta en su último estudio.⁵¹ El seguimiento a dicho tratamiento se realiza cada tres meses por médicos especialistas.⁵²

Derecho a la alimentación

2285. Como para el caso del derecho a la salud, el Comité DESC observa que el derecho a una alimentación adecuada es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, y es inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales.⁵³

2286. El Estado debe garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados, para protegerla del hambre.⁵⁴ En el Distrito Federal la Dirección General de Prevención y Readaptación Social es la responsable de proporcionar los recursos humanos y materiales necesarios para que los internos/as vivan dignamente y reciban alimentación con la calidad e higiene adecuada, la cual deberá programarse por un/a dietista semanalmente y distribuirse en tres comidas al día, así como utensilios apropiados para consumirla.⁵⁵

2287. Los responsables de los servicios de salud, además de las actividades inherentes a su función, tienen a su cargo el almacenamiento, compra y distribución de los alimentos. También coadyuvan en la elaboración y ejecución de los programas nutricionales y de prevención de enfermedades en los internos/as.⁵⁶

2288. La CDHDF, en su informe de 2005, señaló que en ninguno de los centros de reclusión del Distrito Federal se cumplían cabalmente las disposiciones de higiene y sanidad de la Secretaría de Salud, que son de observancia obligatoria en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora.⁵⁷ Cabe señalar que si bien hay un programa de revisión de las condiciones de almacenamiento de los alimentos en los centros de reclusión, éste no es permanente, y además no hay un programa de revisión sanitaria, lo cual afecta directamente la calidad y contenido nutricional de los alimentos que reciben los internos/as.⁵⁸

2289. En cuanto a la suficiencia del alimento, las familias representan un apoyo fundamental, esto a consecuencia de que el Estado no garantiza a la población una alimentación adecuada. Desde 1995, la CDHDF abordó el tema de la insuficiencia de los alimentos en la recomendación 16/1995, que aún está pendiente. En el *Informe anual 2006* de la CDHDF se reportaban avances en la elaboración de los alimentos, no así en la suficiencia y distribución de los mismos.⁵⁹

Derecho al agua

2290. El derecho humano al agua⁶⁰ implica disponer de ella en cantidad suficiente y condiciones salubres, aceptables, accesibles y asequibles para uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina y de higiene personal y doméstica.⁶¹

2291. Por norma internacional la población penitenciaria deberá disponer de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza,⁶² así como de agua potable cuando la necesite.⁶³

2292. La DGPRS ha instalado cisternas y plantas potabilizadoras, sin embargo se reporta que el abasto está restringido a fin de disciplinar las actividades de los internos/as.⁶⁴ La CDHDF informó en 2005 que la insuficiencia del suministro de agua era un problema generalizado en los centros de reclusión,⁶⁵ y en cuanto a la calidad del agua, que en cuatro centros de seis no había registros de potabilización del agua.⁶⁶ El Reclusorio Oriente es el centro con mayores problemas de este tipo, al ubicarse en una zona (Delegación Iztapalapa) con muchos problemas de abastecimiento de agua en general.

2293. Uno de los puntos recomendatorios emitidos por la CDHDF que lleva más tiempo abierto, es el relativo a la escasez de agua en los centros de reclusión, sobre el cual la Comisión informaba en 2006 que no hubo avance significativo.⁶⁷

Derecho a un espacio digno para vivir

2294. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos emitidas por la ONU, establecen que las estancias no deberán ser ocupadas más que por un solo recluso/a, cuando mucho dos,⁶⁸ y el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal determina un máximo tres personas por estancia.⁶⁹

2295. En el informe de 1998 sobre México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló: “La promiscuidad resultante de la falta de espacio y la acumulación excesiva de reclusos, imposibilita una existencia digna. Hacinados, los internos no disponen de una cama para cada uno, carecen de áreas para la recreación y el esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad”.⁷⁰

2296. Con base en las cifras actuales sobre el total de la población penitenciaria y la sobrepoblación, estas observaciones siguen siendo válidas, así como las de la CDHDF en el instrumento 16/1995, en el que se recomendaba la asignación equitativa de lugares disponibles en cada institución, de manera que los internos/as cuenten con el espacio suficiente para vivir, mismo que por las condiciones descritas continúa sin cumplimentarse.

2297. La estancia en los reclusorios es el espacio en que la población realiza gran número de actividades, como resguardo, alimentación, aseo personal, baño, e incluso trabajo artesanal. Tomando en cuenta esto y el hacinamiento, la convivencia se torna más difícil y hay mayor propensión a problemas de violencia, que son muy frecuentes, como lo reporta la CDHDF y los medios de comunicación. De acuerdo con la información de la Secretaría de Seguridad Pública, de enero de 2006 a diciembre de 2007, se registraron 13 homicidios, 1 motín y 102 riñas (en las cuales estuvieron involucrados 239 internos, hubo 49 heridos y 1 homicidio).⁷¹

2298. Algunas de las acciones contra el hacinamiento que reporta la DGPRS, son: la creación, en el año 2004, del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla y la habilitación de 1 200 dormitorios en los Reclusorios Preventivos Varonil Norte y Oriente.⁷²

2299. Es importante señalar que hay 60 niños y niñas⁷³ que habitan con sus madres en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla. Hasta que cumplan la edad máxima permitida (de los dos meses a los seis años de edad),⁷⁴ tendrán su hogar en dicho centro, por ello es indispensable que el Estado garantice que los espacios que les corresponden, así como el entorno en que se desenvuelven, cumplan con los compromisos adoptados en la Convención sobre los Derechos del Niño.⁷⁵ Se debe tener especial consideración a estos casos, tomando en cuenta, además, que las penas no deben ser trascendentes, es decir, no deben afectar a terceros.

Derecho a la educación

2300. La ONU establece que la educación es un derecho económico, social y cultural,⁷⁶ y de muchas formas también un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos; “el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.⁷⁷

2301. En México la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria.⁷⁸ El marco normativo del Distrito Federal reconoce que la educación que se imparta en las instituciones del sistema penitenciario debe regirse por los mismos criterios de obligatoriedad y ajustarse a los programas oficiales,⁷⁹ e instruye el establecimiento de condiciones para que las y los internos completen sus estudios hasta la educación superior.⁸⁰ La documentación académica que expiden los centros escolares de los reclusorios no menciona que fue expedida durante la estancia en reclusión.⁸¹

2302. En los centros escolares se imparten cursos de alfabetización, primaria, secundaria, preparatoria y licenciatura en la carrera de derecho, por medio del sistema de tutorías. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Colegio de Bachilleres atienden el aspecto de la certificación de los estudios de nivel básico, avalando y supervisando el proceso educativo.⁸²

2303. La DGPRS informa que 25.7% de la población está inscrita en actividades educativas; 2.9% en alfabetización; 5.9% en primaria; 7.5% en secundaria; 5.2% en preparatoria; 3.6% en bachillerato y 0.5% en licenciatura.

Cuadro 25.5. Población penitenciaria en centros escolares^a

| Centro | Alfabetización (%) | | Primaria (%) | | Secundaria (%) | | Preparatoria (%) | | Bachillerato (%) | | UACM (%) | | Total (%) | |
|-----------------------|--------------------|-------|--------------|-------|----------------|-------|------------------|-------|------------------|-------|----------|------|-----------|-------|
| RPV Norte | 28 | 0.27 | 189 | 1.83 | 465 | 4.49 | 216 | 2.09 | 0 | 0.00 | 29 | 0.28 | 927 | 8.95 |
| RPV Oriente | 39 | 0.37 | 837 | 7.92 | 542 | 5.13 | 571 | 5.41 | 336 | 3.18 | 36 | 0.34 | 2 361 | 22.35 |
| RPV Sur | 25 | 0.41 | 228 | 3.69 | 435 | 7.05 | 445 | 7.21 | 201 | 3.26 | 25 | 0.41 | 1 359 | 22.02 |
| Cespv Norte | 10 | 3.33 | 72 | 24.00 | 59 | 19.67 | 61 | 20.33 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 202 | 67.33 |
| Cespv Oriente | 0 | 0.00 | 62 | 16.45 | 74 | 19.63 | 42 | 11.14 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 178 | 47.21 |
| Cevarepsi | 10 | 2.84 | 26 | 7.39 | 17 | 4.83 | 16 | 4.55 | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 69 | 19.60 |
| Penitenciaria | 675 | 30.50 | 0 | 0.00 | 441 | 19.93 | 310 | 14.01 | 57 | 2.58 | 26 | 1.17 | 1 509 | 68.19 |
| Ceresova | 15 | 0.61 | 378 | 15.25 | 356 | 14.36 | 135 | 5.45 | 344 | 13.88 | 32 | 1.29 | 1 260 | 50.83 |
| Cefereso Santa Martha | 216 | 12.90 | 244 | 14.58 | 224 | 13.38 | 7 | 0.42 | 262 | 15.65 | 30 | 1.79 | 983 | 58.72 |
| Cefereso Tepepan | 7 | 3.50 | 19 | 9.50 | 19 | 9.50 | 19 | 9.50 | 0 | 0.00 | 4 | 2.00 | 68 | 34.00 |
| Total | 1 025 | 2.96 | 2 055 | 5.93 | 2 632 | 7.59 | 1 822 | 5.25 | 1 200 | 3.46 | 182 | 0.52 | 8 916 | 25.71 |

^a DGPRS, *Estadística penitenciaria*, 15 de octubre de 2007.

2304. Las personas que imparten los cursos son casi todas internos/as. En 2005, la autoridad reportaba que de 301 asesores/as con los que se contaba para las tareas de educación, 29 eran externos y 276 internos, es decir 91.6 por ciento.⁸³

2305. Por otro lado, la autoridad penitenciaria ha optimizado los recursos disponibles para las instalaciones de las bibliotecas⁸⁴ y se puede señalar que se cumplen los objetivos establecidos en la norma penitenciaria.⁸⁵

2306. Las obligaciones de las autoridades penitenciarias en cuanto al derecho a la educación de los niños y niñas que habitan en el Centro Femenil de Readaptación de Santa Martha y en el Cefereso Tepepan, deben regirse también por lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con los estándares educativos.

Derecho al trabajo

2307. El trabajo⁸⁶ y la capacitación para el mismo son, junto con la educación, los tres puntos básicos que establece la Constitución Política para la organización del sistema penitenciario como medios para la readaptación social de la persona.⁸⁷ El trabajo es un requisito para obtener el tratamiento en externación, el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, así como incentivos y estímulos.⁸⁸

2308. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos expresan que “el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo”.⁸⁹

2309. En lo referente a la jornada de trabajo, días de descanso, higiene, seguridad y protección de la maternidad, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales (LESPDP) señala que se observarán las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional.⁹⁰ Asimismo, establece que “la regulación del trabajo en las instituciones del sistema penitenciario del Distrito Federal reconoce la obligación del jefe de Gobierno de adoptar las medidas necesarias para que exista oferta de trabajo.”⁹¹

2310. En las condiciones actuales, menos de la mitad de la población penitenciaria (42.2%) trabaja; sólo 2.2% recibe una remuneración por laborar en talleres industriales; 20.7% de las personas trabajan en los servicios generales de los reclusorios, en tareas de limpieza, cocinas, etc., por lo que no reciben remuneración, y 15% en la elaboración de artesanías, en las cuales los familiares son el mayor apoyo para conseguir materias primas y la comercialización de los productos. Además, la industria penitenciaria reproduce estereotipos de género al momento de asignar los trabajos a desempeñarse en los diversos centros penitenciarios.

2311. El trabajo que los internos/as desempeñan en los centros penitenciarios no sólo debe ser adecuado para tener ingresos en el interior del centro; es necesario que los oficios que se realizan permitan el desarrollo de las habilidades laborales previamente adquiridas, así como la obtención de otras que permitan conseguir un trabajo al recuperar la libertad.

2312. La argumentación en torno a la necesidad de volver obligatorio el trabajo desvían la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar este derecho, proporcionando oferta suficiente para que toda la población pueda ejercerlo. No se debe invertir la carga de la responsabilidad del Estado en las personas en reclusión, como si fueran ellas las que no quisieran trabajar, argumento que no se puede comprobar por la falta de oferta de trabajo remunerado.

2313. Una forma de impulsar la industria penitenciaria sería que el Gobierno del Distrito Federal invirtiera en productos de autoconsumo y capacitara a la población interna para su producción; en lugar de comprarlos en el mercado, se producirían en los centros de reclusión.

Derecho al acceso a la información⁹²

2314. La Dirección General de Prevención y Readaptación Social debe desarrollar un sistema de información integral que permita conocer con precisión la realidad histórica del Sistema Penitenciario, así como la situación jurídica de la población interna.⁹³

2315. Toda información contenida en los expedientes de los internos que obren en los archivos de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, debe ser incorporada al sistema general de información y estadística.⁹⁴

2316. El Reglamento de los Centros de Reclusión establece que los datos o constancias de cualquier naturaleza que obren en los archivos, así como los programas de informática del sistema penitenciario, tienen carácter confidencial y prohíbe que los internos/as tengan acceso a sus propios expedientes, salvo aquellos casos en que el solicitante haya sido declarado por la autoridad jurisdiccional como no responsable, en los cuales se le proporcionará dicha constancia, una vez que acredite fehacientemente su identidad.⁹⁵

2317. El que los internos/as no tengan acceso a la información de sus expedientes constituye una violación al derecho a la información, porque los datos que son confidenciales y están contenidos en éstos son personales,⁹⁶ es decir, es información relativa a la vida privada de las personas.

2318. Sólo cuando hay una orden judicial no se requiere el consentimiento de las personas para proporcionar los datos personales,⁹⁷ sin embargo, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), la información confidencial que es parte de procesos jurisdiccionales o de procedimientos seguidos en forma de juicio, se debe mantener reservada y sólo es accesible para las partes involucradas, quejosos/as, denunciantes o terceros llamados a juicio.⁹⁸

2319. El artículo 31 de la LTAIPDF señala: “toda persona que demuestre su identidad tiene derecho a saber si se está procesando información que le concierne, a solicitar una indagatoria y a conseguir una reproducción inteligible de ella sin demora, a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos, y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida, permitiéndole conocer las razones que motivaron su pedimento, en los términos de esta Ley”.⁹⁹ La Ley establece que se entenderá por persona todo ser humano sin importar condición o entidad jurídica, salvo lo dispuesto en esa Ley.¹⁰⁰

2320. Asimismo, toda persona tiene derecho a solicitar a los entes públicos, por escrito y sin mayor formalidad que la de identificarse e indicar lugar o medio para localizarlo, un informe acerca de los documentos o registros que posean sobre su persona; la consulta, estudio o lectura de los documentos, registros o archivos a que se hace mención en este capítulo; y la finalidad a que se destina tal información o datos, así como a solicitar la rectificación, actualización, confidencialidad o supresión de la información o dato que le concierna, según sea el caso.¹⁰¹

Derecho a tener contacto con el exterior

2321. Es un derecho de las internas/os conservar, fortalecer y restablecer sus relaciones familiares, de amistad y de compañerismo, y es una obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para ello.¹⁰²

2322. Con base en el *Manual específico de operación de acceso a los centros de reclusión*, el Consejo Técnico Interdisciplinario es el encargado de autorizar la visita familiar e íntima.¹⁰³ Los directores de los Centros de Reclusión del Distrito Federal forman parte de dicho Consejo.

2323. Uno de los problemas para la regulación de la visita es que el *Manual específico* aún no ha sido aprobado oficialmente para su aplicación, según lo reporta la CDHDF en su *Informe anual 2006*, en seguimiento a la Recomendación 10/2002. De lo anterior se desprende lo que informó la CDHDF respecto a la falta de procedimientos claros y criterios uniformes,¹⁰⁴ lo que tiene como consecuencia que cada Consejo Técnico Interdisciplinario aplica las disposiciones que considera pertinentes.

2324. Esta falta de procedimientos y criterios motivó la emisión del instrumento 10/2002, que recomienda:

- las resoluciones de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios en las que se determine la suspensión de las visitas, sean debidamente fundadas y motivadas y estén basadas estrictamente en los términos establecidos en el Reglamento de los Centros de Reclusión;
- se evite sancionar a los internos con la suspensión definitiva de su visita familiar;
- se evite negar la autorización de la visita familiar e íntima interreclusorios, bajo argumentos o normas de apreciación subjetivos, como “representar peligro institucional”, y al resolver sobre solicitudes de visita no se apliquen criterios violatorios de los derechos humanos;
- se dejen sin efecto las resoluciones que hayan negado la autorización de las visita interreclusorios;
- se lleven a cabo las acciones necesarias para que se gestione la expedición del Manual de visitas y que las medidas disciplinarias impuestas a internos/as y las decisiones respecto de los visitantes sean notificadas por escrito a los involucrados.¹⁰⁵

2325. Sobre el cumplimiento de la recomendación, el *Informe anual 2006* de la CDHDF reporta que la DGPRS emitió una circular donde se giran instrucciones a su personal para que se evite negar la visita familiar e íntima interreclusorios y para que los Consejos Técnicos funden y motiven sus resoluciones. De las verificaciones realizadas al cumplimiento de esta instrucción, la CDHDF informa que sólo 40% de los Consejos Técnicos fundan y motivan sus resoluciones.¹⁰⁶

2326. Por otro lado, tal y como se ha señalado, la falta de una normatividad uniforme representa para los internos/as y sus familiares una dificultad al momento de acreditar el cumplimiento de las disposiciones respecto de los requisitos para la autorización de la visita íntima. Esto ha propiciado que en los centros de internamiento se celebren visitas íntimas clandestinas,¹⁰⁷ motivo de uno de los puntos de la Recomendación 16/1995 que sigue sin cumplimentarse.

2327. También la CDHDF constató que hay sectores de la población penitenciaria que, por ser miembros de comunidades indígenas o por proceder de diferentes estados de la República, no reciben

visitas o lo hacen esporádicamente, a consecuencia del costo del traslado y la distancia. El impacto negativo que la falta de visitas tiene sobre la población penitenciaria debe llevar a las autoridades de los reclusorios a revisar la posibilidad de que los internos/as sean trasladados a un reclusorio de su localidad. Recordemos que es un derecho constitucional para la persona sentenciada cumplir su pena en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, con la finalidad de proporcionar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.¹⁰⁸ En la Recomendación 4/2007, la CDHDF establece como punto recomendatorio que se realice un censo de los internos/as con sentencia ejecutoriada, que permita identificar su lugar habitual de residencia y origen, así como el de sus familiares o personas que los visitan, para que se elaboren y suscriban los convenios de colaboración necesarios (sea con las autoridades penitenciarias federales o estatales) para lograr su traslado a penales más cercanos a ese lugar de residencia u origen.¹⁰⁹ Este punto es reportado por la CDHDF como parcialmente cumplido en la realización del censo y no cumplido en cuanto a los convenios.¹¹⁰

2328. Una medida que se ha adoptado en beneficio de la visita foránea es que, si se acredita el medio de transporte y el desplazamiento que realizó para llegar al centro de reclusión, su ingreso se le facilita.¹¹¹ La visita representa un apoyo fundamental para los internos/as y para la administración de los reclusorios en cuanto a recursos económicos y materiales, ya que son sus familias, a través de las visitas, quienes proveen a la población de alimento, vestimenta, dinero y materiales para el trabajo autogenerado.

2329. Según la información oficial recabada por la CDHDF para la realización de su *Informe 2005*, en días de visita los centros de reclusión reciben alrededor de 20 000 personas.¹¹² En el año 2005 dio inicio el Programa de Atención a la Visita en las Aduanas de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, el cual se pone en funcionamiento durante la temporada de fin de año, cuando aumenta el número de visitas en los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

2330. Si bien el Sistema Penitenciario depende en gran medida de esta fuente, las personas que visitan a las/los internos ven vulnerados sus derechos. Muchas de las violaciones se cometen durante las revisiones, que son generalmente abusivas. Las extorsiones han sido denunciadas en reiteradas ocasiones por la CDHDF; sin embargo, la autoridad no ha tomado medidas eficaces para evitar estas prácticas por parte de su personal.

2331. Se debe tomar en cuenta que la visita íntima es un derecho del que se debe gozar sin importar la preferencia sexual del interno/a. La CDHDF emitió el instrumento 1/2007 en la que recomienda a la DGPRS, entre otras, que se expida a la brevedad el Manual de visitas en el que se regulen las visitas íntimas de internos/as con orientación sexual distinta a la heterosexual y que en dicho Manual se regulen claramente aspectos relacionados con viabilidad, requisitos y forma de la solicitud correspondiente, plazo, duración, causas de suspensión o cese del beneficio.

2332. Por último, uno de los medios de comunicación con el exterior de los internos/as es el teléfono público. Hay información que señala que el personal de los centros u otros internos/as “cobran” cuotas por su uso. Es necesario considerar la posibilidad de habilitar un teléfono público con el propósito exclusivo de realizar llamadas de larga distancia para la población extranjera, toda vez que un teléfono con funciones compartidas, tiende a descomponerse más rápido.¹¹³

Derecho a la integridad personal¹¹⁴

2333. Respecto de este derecho, la Convención Americana de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.¹¹⁵

2334. Está prohibida toda forma de violencia psicológica, física o moral y actos o procedimientos que provoquen una lesión o menoscaben la dignidad de los internos/as. En consecuencia, la autoridad no realizará, en ningún caso, actos que se traduzcan en tratos denigrantes o crueles, torturas o exacciones económicas.¹¹⁶ Igualmente está prohibido al personal de los centros de reclusión, aceptar o solicitar por sí o por interpósita persona, préstamos o dádivas en numerario o especie a los internos/as o a terceros.¹¹⁷

2335. La vigilancia dentro de los centros de reclusión está a cargo de la Dirección de Seguridad de la DGPRS, mientras que la externa la realiza la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.¹¹⁸

2336. En 2005, la CDHDF reportaba lo siguiente:¹¹⁹

- En los centros de reclusión del Distrito Federal se cometen actos de tortura por la acción directa de custodios/as a internos/as y también por la anuencia de las y los primeros hacia las y los segundos para que entre ellos/as cometan actos que vejen la dignidad humana. Hay que recordar que no se trata de un problema de magnitud: la constatación de un solo acto de tortura o trato cruel, inhumano o degradante es en sí mismo grave.
- La extorsión es una práctica permanente en todos los centros de reclusión. Esta práctica dentro de los centros son ejercidas por las personas que ostentan poder, sean custodios o internos/as, que por encontrarse en alguna situación favorecida solicitan la entrega de dádivas indebidas.
- Los internos/as deben pagar al personal de seguridad y custodia por protección a su integridad física, por pase de lista, para efectuar llamadas telefónicas, para que se les permita acceso al servicio médico, para obtener privilegios, etcétera.
- Los familiares tienen que dar dinero para acceder a la visita, introducir alimentos, medicinas y determinados objetos.

2337. En el *Informe anual 2006*, la CDHDF reiteraba: “los internos y los familiares han denunciado que son objeto de diferentes tipos de violaciones a sus derechos por parte del personal de seguridad y custodia, tales como la extorsión para el pase de lista, la venta de protección de otros internos, privilegios para no realizar la fajina, no ser castigados o para permitirles entrar al servicio médico o realizar llamadas telefónicas. Además manifestaron ser objeto de agresiones físicas por parte de dicho personal”.¹²⁰

2338. Conforme a lo anterior se actualiza la observación de la CIDH realizada en 1998 que señalaba: “los fenómenos de la corrupción y el abuso de poder, no están ausentes en el ámbito penitenciario mexicano. Con frecuencia los internos o sus familias se ven compelidos a pagar por servicios elementales, que debieran ser gratuitos: visita íntima, alimentación, aseo, comunicación con el exterior,

etc. Ello propicia una situación de injusticia extrema, en donde hay presos privilegiados que todo lo compran, inclusive la servidumbre de otros internos y aun de custodios y autoridades”.¹²¹

2339. La integridad personal se encuentra vulnerada en los centros de reclusión también por la violencia entre internos/as y de custodios/as hacia internos, respecto de lo cual la CDHDF ha emitido 10 recomendaciones; seis de las cuales derivan de actos de tortura cometida por personal de seguridad y custodia.¹²² Las cuatro restantes fueron relacionadas con casos de violencia entre internos/as, en que las autoridades violaron los derechos humanos por omisión, al no brindarles una adecuada protección a su integridad física.

2340. A pesar de que, según el artículo 69 del Reglamento, el personal de seguridad en los centros de reclusión no debe estar armado (salvo casos de emergencia y fuerza mayor), muchos de ellos y ellas portan, de manera cotidiana, gases, candados de mano, tolete o algún otro tipo de arma.¹²³

2341. En la Recomendación 4/2007 se investigó la muerte de nueve internos/as por violencia y en la 7/2004 se acumularon siete casos con circunstancias similares. La Recomendación 4/2007 solicita al secretario de Gobierno desarrollar políticas públicas integrales para:

- a) Combatir los poderes informales establecidos en los centros penitenciarios, el tráfico de influencias y la corrupción.
- b) Evitar se agrave el hacinamiento que aqueja al sistema penitenciario.
- c) Elevar el nivel de especialización y profesionalización del personal que tiene a su cargo la seguridad de los centros de reclusión.
- d) Dignificar las condiciones de vida de los reclusos/as a través de la mejora del mantenimiento y rehabilitación de las instalaciones, que deben tener como premisa fundamental la garantía de seguridad, el orden y control al interior de los centros de reclusión. Esto, bajo criterios establecidos desde una perspectiva de los derechos humanos que atienda los estándares internacionales.¹²⁴

2342. Al 15 de octubre de 2007, la CDHDF reportó sin avances el cumplimiento de esta Recomendación.

2343. Ya que la tortura se configura como una de las más graves violaciones a los derechos humanos de las personas, se deben buscar los mecanismos adecuados para erradicar esa práctica. Se ha comprobado que una de las formas más eficaces para ello es la realización de visitas a los centros de detención, entre los que están incluidos, por supuesto, los centros de reclusión.

2344. El Estado mexicano firmó el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Como sabemos, el cumplimiento del Protocolo es también una obligación de las autoridades del Distrito Federal.¹²⁵ Su objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares de detención en que se encuentran personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2345. Es importante señalar que en la legislación del Distrito Federal se faculta a determinadas instituciones a realizar visitas periódicas a los centros de detención. La Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realiza visitas a reclusorios

como parte del Órgano de Visita a los Centros de Reclusión del Distrito Federal,¹²⁶ y dichas visitas tienen por objeto “La prevención, documentación, orientación legal y atención médica”.¹²⁷

2346. Aunque la creación de este sistema de visitas es sin duda un gran paso en la lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cierto es que no cumple con la característica de independencia que, según el Protocolo Facultativo, deben tener los órganos nacionales que se encarguen de la realización de las visitas a los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad.

2347. No obstante, la CDHDF es un órgano independiente que realiza visitas periódicas a los centros de detención. La Ley Orgánica de dicha Comisión la faculta para ello en su artículo 17, fracción X. El sistema de visitas establecido por la CDHDF ha tenido resultados positivos, pues permitió la realización del Diagnóstico Interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal o la Trayectoria de la Población Sentenciada, Proceso Legal y Calidad de Vida en los Centros Penitenciarios del Distrito Federal.

2348. Sin embargo, la CDHDF no realiza visitas sin previo aviso a los centros de detención del Distrito Federal. Hay que recordar que este tipo de visitas generan un efecto disuasivo, tal como lo señala el relator especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura:

el mero hecho de que los expertos nacionales e internacionales tengan autoridad para inspeccionar todos los lugares de detención en cualquier momento y sin previo aviso, que tengan acceso a los registros de las prisiones y otros documentos y que se les permita hablar con cualquier detenido en privado y llevar a cabo exámenes médicos de las víctimas de tortura, tiene un fuerte efecto disuasivo. Al mismo tiempo, estas visitas dan la oportunidad a los expertos independientes de examinar de primera mano el trato que reciben los prisioneros y detenidos y las condiciones generales de detención [...] Muchos de los problemas se deben a que existen sistemas inadecuados que pueden mejorarse fácilmente gracias a una supervisión periódica.¹²⁸

2349. Asimismo, varias organizaciones civiles realizan visitas a los centros de detención. Entre ellas están el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez, el Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad, A.C., el Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación México, América Central y el Caribe Hispanohablante.

2350. Las autoridades penitenciarias no siempre otorgan facilidades a dichas organizaciones para la realización de sus visitas. Una de las quejas constantes de las organizaciones es su negativa a que en las visitas se hagan entrevistas privadas y, en algunos casos, no se les permite un libre acceso a todas las áreas del lugar de detención.

2351. Una cuestión preocupante se refiere a las condiciones de aislamiento en que se encuentran algunos reclusos. La CDHDF ha constatado que algunas personas en los Módulos de Alta Seguridad sufren padecimientos graves, como consecuencia de no ser atendidos por personal médico, pues no tienen acceso a ellos y los custodios/as no los trasladan a la Unidad Médica, no se les permite salir al baño ni a tomar el sol durante un tiempo en el día;¹²⁹ hay falta de alimento y en algunos centros se les ha mantenido desnudos.¹³⁰

2352. Personal de los centros. Según el Reglamento de los Centros de Reclusión, quienes aspiren a trabajar en los centros deben aprobar los exámenes de selección que se establezcan para tal efecto¹³¹ y recibir cursos de capacitación y adiestramiento. El personal de los centros deberá conformarse por egresados/as del Instituto de Capacitación Penitenciaria y será seleccionado tomando en cuenta su vocación, aptitudes físicas e intelectuales, preparación para la función penitenciaria y antecedentes personales.¹³²

2353. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos señalan que la administración penitenciaria debe escoger cuidadosamente al personal que labora en los diferentes puestos de la institución, ya que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

2354. La CDHDF ha recomendado que se incorpore el servicio profesional en materia penitenciaria, que asegure mejores condiciones de trabajo sobre la base de la profesionalización constante del personal, la estabilidad en el trabajo y la evaluación del desempeño.¹³³

2355. Si bien la DGPRS utiliza ciertos criterios (escolaridad, experiencia laboral, características psicológicas y sociales, que no tengan adicciones, etc.) para valorar a las y los aspirantes a puestos de seguridad, esos criterios no están debidamente formalizados, por lo que no hay seguridad en el procedimiento de selección.¹³⁴ Por ello, el instrumento 7/2004 recomienda “se elabore un manual sobre el perfil de puesto del personal de seguridad y custodia en los reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal, en el cual se determinen los requisitos indispensables para aspirar al puesto”.

2356. Participar en los cursos de capacitación, actualización y adiestramiento que organice el Instituto de Capacitación Penitenciaria, es obligatorio para todo el personal de los centros de reclusión.¹³⁵ La DGPRS reporta que si bien el Instituto de Capacitación Penitenciaria ha impartido de manera recurrente diversos cursos de capacitación, éstos han sido insuficientes debido a la falta de presupuesto de la institución.¹³⁶

2357. La capacitación al personal de seguridad¹³⁷ se inicia desde su ingreso, sin embargo, una vez que se encuentra en funciones, sólo 65% continúa asistiendo a cursos de capacitación, ya que la impartición de los mismos se lleva a cabo en horario laboral.¹³⁸

2358. En las capacitaciones no se han agotado todos los temas que deben ser tratados; la instrucción debe ir más allá de las técnicas, alcances y limitaciones para el uso de la fuerza,¹³⁹ y se deben abordar con mayor profundidad temas de derechos humanos, dignidad de la persona y sistema penitenciario, lo cual permitirá un mejor desempeño de las y los custodios.¹⁴⁰

2359. Las condiciones laborales y de seguridad del personal de los centros de reclusión son factores que se deben tomar en cuenta forzosamente, toda vez que las situaciones extremas, estresantes o malas condiciones laborales en general no son idóneas para las personas que realizan este trabajo.

Derecho al debido proceso

2360. El debido proceso¹⁴¹ implica que en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra una persona o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, ésta tenga derecho a ser oída, con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable y por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial.¹⁴²

2361. El inculcado/a tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad; a ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; a comunicación previa y detallada sobre la acusación formulada; a que se le conceda el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; a defenderse personalmente o ser asistido/a por un defensor/a de su elección o de oficio¹⁴³ y a recurrir del fallo ante juez/a o tribunal superior.¹⁴⁴

2362. Siendo la presunción de inocencia¹⁴⁵ uno de los derechos de debido proceso, las personas sujetas a prisión preventiva¹⁴⁶ deben ser tratadas como personas a las que no se les ha comprobado que cometieron el delito porque el proceso no ha concluido.

2363. El Comité DESC señala: “La prisión preventiva debe ser excepcional y lo más breve posible”.¹⁴⁷ Por su parte, la CIDH establece en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, de 1998, que “la prisión preventiva, como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia. Los viola porque se priva de la libertad a un individuo aun cuando no se le ha determinado que es jurídicamente culpable y se le anticipa un tratamiento restrictivo”.¹⁴⁸

2364. La Comisión Interamericana ha establecido que la prisión preventiva debe restringirse a los casos en que la o el inculcado requiera de atención especial para su proceso de reinserción a la sociedad y en los que se acredite que puede resultar una amenaza para el orden público.

2365. Las personas procesadas no han sido condenadas y, por esa razón, se permite que dentro de los límites compatibles con el buen orden del establecimiento, los acusados/as se procuren alimentos del exterior, usen sus propias prendas personales, se procuren libros y periódicos, sean visitados/as y atendidos por su propio médico o dentista¹⁴⁹ y se apliquen diferentes regímenes a unos y otros.¹⁵⁰

2366. En las prisiones del Distrito Federal las condiciones de vida de los procesados/as son iguales a las de los sentenciados, en contraposición con lo que establecen las normas penitenciarias locales, nacionales e internacionales, sobre la separación entre éstos.

2367. Otra de las garantías que se vulneran en el Distrito Federal durante el proceso penal es que el juicio se desarrolle en un tiempo razonable. La Constitución Política señala que el inculcado/a en todo proceso de orden penal será juzgado/a antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.¹⁵¹ En promedio, el proceso penal dura más de un año y medio.

2368. El Comité DESC señala que esta garantía se refiere no sólo al momento en que debe comenzar un proceso, sino también a aquel en que debe concluir y pronunciarse la sentencia. Todas las fases del

proceso deben celebrarse “sin dilación indebida”, para lo cual debe disponerse de un procedimiento eficaz.¹⁵²

2369. En el *Informe México 1998*, la CIDH señalaba que “la superpoblación en las prisiones puede interpretarse como consecuencia de la inoperancia de las sanciones sustitutivas a la privación de libertad, a pesar de estar contempladas en la legislación penal y también por la ausencia de una justicia pronta y expedita”.¹⁵³ Señalaba que más de la mitad de los internos/as en México eran presos/as sin sentencia, procesados/as en prisión preventiva.¹⁵⁴

2370. Por otro lado, las personas privadas de libertad están sujetas a procesos administrativos respecto de la imposición de las sanciones disciplinarias dentro de los centros de reclusión por parte de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, los cuales no observan las garantías de debido proceso para la investigación y resolución de los casos.

2371. Además de las sanciones disciplinarias, los Consejos Técnicos Interdisciplinarios tienen la función de dictaminar, proponer y supervisar la asistencia técnica a procesados y el tratamiento a sentenciados/as, y determinar con base en éstos, los incentivos o estímulos que se concederán a los internos/as; vigilar que en el centro de reclusión se observen los lineamientos establecidos en materia penitenciaria en la normativa aplicable que dicte la Dirección General y emitir opinión acerca de los asuntos de orden jurídico, técnico, administrativo, de seguridad o de cualquier otro tipo, relacionados con el funcionamiento del centro de reclusión; formular y emitir los dictámenes correspondientes respecto al otorgamiento del tratamiento de externación y de las libertades anticipadas a que se refiere la ley; emitir criterios para regular el acceso de la visita familiar a la institución y resolver sobre la autorización de ingreso o suspensión temporal o definitiva de la misma.¹⁵⁵

2372. La CDHDF señala que no hay criterios homogéneos entre los Consejos Técnicos Interdisciplinarios para la aplicación de las sanciones respecto de la suspensión de las visitas familiar o íntima. Además omiten fundar y motivar sus resoluciones.¹⁵⁶

2373. La falta de motivación y fundamentación de las resoluciones es una de los principales señalamientos de la CDHDF; en el caso de las medidas de aislamiento, la CDHDF solicitó información sobre el proceso para imponer la sanción y los resultados fueron los siguientes:¹⁵⁷

- El Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y el Centro de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, negaron que se adoptaran medidas disciplinarias sin que antes la o el interno compareciera ante el Consejo Técnico Interdisciplinario.
- El Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente, el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte, el Reclusorio Preventivo Varonil Sur, adoptan medidas de castigo y aislamiento sin previa autorización del Consejo, con la denominación de “medidas previas, preventivas o precautorias”.
- El Reclusorio Preventivo Varonil Norte, la Penitenciaría del Distrito Federal y el Centro Varonil de Readaptación Psicosocial señalan que adoptan medidas disciplinarias sin la participación del Consejo Técnico en circunstancias concretas, como en casos de riña,

lesiones, extorsión, robo, tentativa de evasión, amenazas de muerte, situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del centro o la propia integridad del interno/a.

2374. Esta situación ya había sido observada por la CIDH en su informe de 1998, en el que se señala: “las autoridades de los centros incurren en diversas violaciones a los derechos humanos, como no convocar al Consejo Técnico Interdisciplinario para estudiar el caso y determinar el tiempo de aislamiento, así como no informar al castigado acerca de los motivos de la segregación, ni el tiempo que durará ésta”.¹⁵⁸

2375. Asimismo, la CIDH estimó en su informe que la imposición de las penas que afectan la libertad personal es propia y exclusiva de la autoridad judicial, como lo señala la propia Constitución. Por tal motivo, el ejercicio de la facultad de las autoridades penitenciarias para imponer como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por 30 días puede constituir una violación de los artículos 8° y 25 de la Convención Americana, y 9° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵⁹ Además, según el artículo 97 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, es posible aplicar la sanción de aislamiento por 15 días, lo cual es inconstitucional de acuerdo con el artículo 21, párrafo primero, de la CPEUM, que establece que los arrestos administrativos no pueden durar más de 36 horas.

2376. La conformación de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios es otro aspecto que debe ser revisado en tanto el área de seguridad y custodia forma parte de ese órgano, lo cual no permite la imparcialidad de las investigaciones debido a que gran número de casos trata de problemas entre los/as internos/as con este personal. El Consejo Técnico Interdisciplinario valora el parte informativo entregado por el área de seguridad y custodia sin hacer una investigación de lo sucedido, y en algunos casos sin dar garantías de audiencia a la/el interna/o.

2377. La CIDH señalaba en su informe que los procedimientos disciplinarios aplicables a los internos/as deben estar previstos en la ley, regirse por las pautas del debido proceso y someterse al control judicial.¹⁶⁰ Por ello, la CDHDF recomendó que se adoptara la figura del juez de ejecución tanto para estos casos, como se hace en otros países, como para lo relativo a los derechos de libertad anticipada, cuya decisión queda exclusivamente en manos de la autoridad penitenciaria.¹⁶¹

25.5 Pena privativa de la libertad

2378. Lo primero que debe revisarse en materia penitenciaria es el concepto mismo de pena privativa de libertad. Como se ha demostrado a lo largo de los años, el encierro no resuelve el problema de la delincuencia, ya que las cárceles del Distrito Federal albergan un alto porcentaje de personas que no tuvieron una defensa adecuada o que delinquieron por razones de pobreza.

2379. La pena privativa de libertad no resuelve el problema de criminalidad y ha sido incapaz de provocar la reintegración exitosa a la comunidad de las personas reclusas. Como se señaló, un porcentaje elevado de personas liberadas no realiza durante el confinamiento ninguna actividad ni capacitación que les permita contar con herramientas y conocimientos para reintegrarse a la vida económica una vez que han recobrado la libertad deambulatoria.

2380. La CIDH ha señalado: “el derecho penal es la más drástica reacción del Estado, sobre todo en lo que se refiere a la pena privativa de libertad, la cual, además de afectar (justificadamente) uno de los bienes más preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende, su empleo debe someterse a pautas rigurosas. Se trata de un imperativo de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”.¹⁶²

2381. La CIDH ha notado en México una orientación deformada del derecho penal: hay figuras delictivas injustificables y penas exageradas o no idóneas, lo que se traduce en insufribles reproducciones de la desigualdad social y en sobrepoblación carcelaria proveniente, en su abrumadora mayoría, de las clases sociales más desfavorecidas. Subyace aquí la postura que la doctrina denomina “derecho penal de autor” o “delitos de autor”, el cual castiga no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta violatorio del principio de legalidad penal.¹⁶³

2382. Es necesario, entonces, revisar quiénes deben estar en prisión, tomando como criterio que debe ser el menor número de personas posible y sólo aquellas que deben estar separadas de la sociedad por un tiempo para la protección de la misma.

2383. En ese sentido, el objetivo de la sanción privativa de libertad no puede ser la readaptación social, sino un espacio de resguardo de las personas a las que se les garantizarán sus derechos y se les ofrecerán los medios para que viva en condiciones dignas una vez que obtenga su libertad.

2384. El concepto de readaptación social utilizado en la Constitución Política, e incluso en algunos instrumentos internacionales,¹⁶⁴ ha sido objeto de diversas críticas:

El Estado, que no tiene derecho a forzar a los ciudadanos a no ser malvados, sino sólo a impedir que se dañen entre sí, tampoco tiene derecho a alterar –reeducar, redimir, recuperar, resocializar, u otras ideas semejantes– la personalidad de los reos. Y el ciudadano, si bien tiene el deber jurídico de no cometer hechos delictivos, tiene el derecho de ser interiormente malvado y de seguir siendo lo que es. Las penas, consiguientemente, no deben perseguir fines pedagógicos o correccionales, sino que deben consistir en sanciones taxativamente predeterminadas y no agravables con tratamientos diferenciados y personalizados de tipo ético o terapéutico.¹⁶⁵

2385. Siguiendo esta misma lógica, con mayor razón la prisión preventiva debe utilizarse como último recurso. Tal como lo señalan los instrumentos internacionales, no debe durar más tiempo del que sea necesario, y el régimen interior de los establecimientos deberá estar fundado en la presunción de inocencia.

2386. La despenalización y destipificación de delitos implica la revisión y ampliación de medidas no privativas de libertad como sanciones penales que permitan, además, una reparación efectiva del daño a las víctimas y a la sociedad.

2387. Las penas alternativas a la prisión deben tener por objeto fomentar entre las personas sentenciadas el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad y la participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, así como restaurar el conflicto y medidas de reparación del daño en sentido amplio. El sistema de justicia penal debe establecer las medidas necesarias para implementar las penas alternativas a la prisión reconocidas en la legislación del Distrito Federal.¹⁶⁶

2388. Los principios que establece la ONU sobre las medidas no privativas de libertad indican que los Estados deben buscar el equilibrio adecuado entre los derechos de las víctimas, los derechos de los delincuentes y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. En el Código Penal del Distrito Federal, sólo se puede sustituir la pena de prisión por multa o trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad y por tratamiento en libertad o semilibertad.¹⁶⁷

25.6 Conclusiones del capítulo

2389. El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sin embargo, pese a algunos esfuerzos de las autoridades correspondientes, siguen las violaciones graves a diversos derechos, entre los que destacan: derecho a la salud, al agua, a la alimentación, a un espacio digno para vivir, a la educación, al trabajo, al acceso a la información, a tener contacto con el exterior, a la integridad personal y al debido proceso.

2390. Las violaciones de los derechos humanos de las personas reclusas más recurrentes son: hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

2391. *Salud.* Las personas internas no cuentan con recursos necesarios para gozar del derecho a la salud. Esto se debe a que no hay el personal, especialistas y turnos suficientes en todos los centros de reclusión, y a la falta de atención médica integral de calidad y de medidas preventivas para el control sanitario. Si bien en 2006 se reportaban avances en la distribución de alimentos, esto no sucedía en cuanto a la suficiencia de los mismos.

2392. *Acceso al agua potable.* La insuficiencia del suministro de agua es un problema generalizado en los centros de reclusión.

2393. *Alimentación.* En los centros de reclusión del Distrito Federal no se cumple cabalmente con las disposiciones de higiene y sanidad de la Secretaría de Salud, que son de observancia obligatoria en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora

2394. *Un espacio digno para vivir.* La promiscuidad resultante de la falta de espacio y el hacinamiento de reclusos es una situación que se traduce en malos tratos hacia los internos, pues carecen de una cama para cada uno, de áreas para recreación y esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos. Además, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad.

2395. *Educación.* No está plenamente garantizado el derecho a la educación, pues sólo 25.7% de la población está inscrita en actividades educativas; 2.9% en alfabetización; 5.9% en primaria; 7.5% en secundaria; 5.2% en preparatoria; 3.6% en bachillerato y 0.5% en licenciatura.

2396. *Trabajo*. No se encuentra plenamente garantizado el derecho al trabajo, pues sólo la mitad de la población (42.2%) trabaja; sólo 2.2% recibe una remuneración por laborar en talleres industriales; 20.7% de las personas trabajan en los servicios generales de los reclusorios en tareas de limpieza, cocinas, etc., por lo que no reciben remuneración, y 15% en la elaboración de artesanías, en las cuales los familiares son el mayor apoyo para conseguir las materias primas y la comercialización de los productos.

2397. *Acceso a la información*. Los internos/as no tienen acceso a la información de sus expedientes, lo cual constituye una violación al derecho a la información.

2398. *Contacto con el exterior*. Hay graves anomalías en el procedimiento de acceso de las visitas. El manual específico aún no ha sido aprobado oficialmente, lo cual representa para los internos/as y sus familiares gran dificultad al momento de acreditar el cumplimiento de las disposiciones que contienen los requisitos para la autorización de la visita, lo que ha propiciado visitas clandestinas, revisiones abusivas y extorsiones.

2399. *Integridad personal*. El derecho a la integridad personal también es vulnerado por las autoridades penitenciarias o han sido incapaces de evitar los actos entre internos que atentan contra la integridad física. En los centros de reclusión del Distrito Federal se cometen actos de tortura. Por otra parte, la extorsión es una práctica permanente en todos los centros de reclusión.

2400. *Debido proceso*. Las personas privadas de libertad están sujetas a procesos administrativos, a cargo de los Consejo Técnicos Interdisciplinarios, que no observan las garantías de debido proceso para la investigación y resolución de los casos, ya que no cuentan con criterios homogéneos, no fundan y motivan sus resoluciones y no son llevados a cabo por un órgano independiente.

2401. En los centros de reclusión del Distrito Federal se violan sistemáticamente los derechos humanos de las personas reclusas. La sobrepoblación en centros de reclusión, consecuencia de una política criminal errónea, provoca condiciones de vida indignas para las personas reclusas. El hacinamiento, además, pone en peligro la seguridad de los centros, pues convierte en inmanejables los problemas que se suscitan en su interior. Por otra parte, es evidente que los recursos económicos con que operan los centros de reclusión en el Distrito Federal no son suficientes para satisfacer las necesidades más básicas de la población reclusa, por lo que se violan derechos humanos de diversa índole.

Notas

¹ En este capítulo los derechos de las personas privadas de su libertad se abordan de manera general, para obtener información sobre personas con discapacidad en centros de reclusión, véase la parte VI, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.

² Así se define en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 77/199, de 18 de diciembre de 2002. Signado por el Estado mexicano el 23 de septiembre de 2003 y ratificado el 11 de abril de 2005.

³ Asociación para la Prevención de la Tortura, *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*, Ginebra, 2007, p. 18. En México se deberían entender como lugares de detención, entre otros: *a)* Centros de arraigo; *b)* Centros de Readaptación Social tanto locales como federales; *c)* Centros de internación para menores; *d)* Estaciones migratorias; *e)* Instituciones psiquiátricas; *f)* Instalaciones militares de detención; *g)* Medios de transporte para el traslado de personas privadas de su libertad, y *h)* Demás lugares de detención. Las conclusiones del foro de mayo de 2006 en Querétaro, realizado en el marco de este proyecto, incluyen una lista no taxativa de los lugares que en México quedarían dentro de esta definición.

⁴ En términos parecidos está redactado en el Protocolo Facultativo, que en su artículo 4.1 señala: "Cualquier lugar bajo su jurisdicción

- y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado “lugar de detención”). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.
- ⁵ El Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal define centros de reclusión en su artículo 4º, fracción I: “Para los efectos de este Reglamento se entenderá por Centros de Reclusión del Distrito Federal, a las Instituciones Públicas destinadas a la internación de quienes se encuentran restringidos o privados de su libertad corporal por una resolución judicial o administrativa, en el Distrito Federal.”
 - ⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párrafo 3.
 - ⁷ Comité DESC, Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, mayo de 2004, <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument)>, 44º periodo de sesiones (1992), Observación general núm. 21, artículo 10, Trato humano de las personas privadas de libertad, párr. 3.
 - ⁸ Las normas pertinentes de aplicación de las Naciones Unidas son: Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957), Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988), Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978), Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad y Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982).
 - ⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párr. 4.
 - ¹⁰ Coidh, Caso Instituto de Reeducción del Menor *vs.* Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Serie C, núm. 112, párr. 154 y 155.
 - ¹¹ Artículo 67, frac. XXI, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 1999.
 - ¹² Según el artículo 23, frac. XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de: “Normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social”.
 - ¹³ El 11 de enero de 2008 se publicó un decreto en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. A partir de dichas reformas, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social cambió su nombre y estatus jurídico por Subsecretaría del Sistema Penitenciario, dependiente de la Secretaría de Gobierno y no de la Subsecretaría. En este *Diagnóstico* aludiremos a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (DGPRS), porque fue con la institución que se trabajó en el proceso.
 - ¹⁴ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 7.I.a, 40 y 41, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de septiembre de 2007.
 - ¹⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, artículo 12, Título Primero, Disposiciones generales, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de septiembre de 2004.
 - ¹⁶ DGPRS, Estadística penitenciaria del Distrito Federal, 15 de octubre de 2007.
 - ¹⁷ OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/Capitulo-3.htm>>, párr. 223 y 232
 - ¹⁸ *Ibid.*, párrafo 232.
 - ¹⁹ Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Informe sobre delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, CIDE, diciembre de 2006.
 - ²⁰ Marcelo Bergman *et al.*, *ibid.*, p.10.
 - ²¹ Noticias de este tipo se encuentran con facilidad en los diarios nacionales. Por ejemplo, el 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario de México*: “Jonathan Zamudio Ramírez denunció que los propietarios de una automotriz denominada ‘Targa’ presuntamente se apoderaron de su camioneta, la cual había llevado a una reparación. Indicó que el titular del Ministerio Público de la coordinación territorial Coyoacán 5 se negó a abrir la averiguación previa, aludiendo a que la gente de dicha automotriz era ‘poderosa’, sobre lo cual el procurador se comprometió a indagar y dar respuesta en un plazo de 10 días”.
 - ²² CIDH, *Informe México 1998*, párr. 226.
 - ²³ Véase el artículo 5.4 de la CADH, artículo 10.2.a del PIDCP y artículo 18, primer párrafo de la CPEUM.
 - ²⁴ Las recomendaciones, todas disponibles en la página de la CDHDF, son: 5/1994; 6/1994; 7/1994; 5/1995; 11/1995; 12/1995; 16/1995; 3/1997; 6/1997; 7/1997; 8/1997; 3/1998; 1/2000; 2/2001; 7/2001; 1/2002; 2/2002; 7/2002; 10/2002; 2/2003; 7/2003; 4/2004; 5/2004; 7/2004; 8/2005; 11/2006; 12/2006; 1/2007; 2/2007; 3/2007; 4/2007.
 - ²⁵ Véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad.
 - ²⁶ Véase, por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, pero también el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, Un Doc. A/RES/57/199, entró en vigor el 22 de junio de 2006. Véase también el capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
 - ²⁷ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
 - ²⁸ PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), artículo 12, párr. 1, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27, <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm>.
 - ²⁹ Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Principio 1. Adoptados por la Asamblea General en su resolución 37/194, de 18 de diciembre de 1982, <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp40_sp.htm>.
 - ³⁰ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 1º.
 - ³¹ *Ibid.*, artículo 31.

- ³² *Ibid.*, artículo 132.
- ³³ *Ibid.*, artículo 134.
- ³⁴ *Ibid.*, artículo 136.
- ³⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12).
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ En la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la CDHDF el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica, representantes de la Secretaría de Salud manifestaron que se tiene considerada la contratación de personal médico, administrativo y de enfermería para 2008. También mencionaron que hay pocas personas que quieran trabajar en este tipo de instituciones.
- ³⁸ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros penitenciarios de reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, p. 138. Disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/diagnostico_reclusorios/Interiores.pdf>.
- ³⁹ CDHDF, Recomendación 2/07 sobre un caso de obstaculización, restricción o negativa al derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, y la Recomendación 3/07 sobre violaciones a la dignidad humana, a la salud y a la integridad personal de las personas privadas de su libertad, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0307>>.
- ⁴⁰ Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁴¹ Así se le llama a los hospitales que pertenecen al Gobierno del Distrito Federal.
- ⁴² CDHDF, Seguimiento de Recomendaciones, Recomendación 8/05, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=ind_rec>.
- ⁴³ Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁴⁴ Información brindada por la Secretaría Técnica de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario vía telefónica el día 18 de febrero de 2008.
- ⁴⁵ En la mesa de discusión sobre el borrador de derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica, la DGPRS informa que, en cuanto a los traslados médicos, adquirió tres vehículos tipo ambulancia, equipo médico y medicamentos para prestar servicios en los traslados de urgencias, así como paramédicos.
- ⁴⁶ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros penitenciarios de reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, pp. 108 y 199.
- ⁴⁷ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 91.
- ⁴⁸ CDHDF, Recomendación 2/2007, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0207>>.
- ⁴⁹ Este programa consta de tres etapas: 1) capacitación al personal de seguridad y custodia, supervisores/as médicos, técnicos/as penitenciarios, supervisores/as de módulos de derechos humanos, supervisores/as de aduana y de trabajo social; 2) información y sensibilización mediante trípticos informativos, los cuales serán repartidos a la población interna así como sus familiares; 3) aplicación del tratamiento, el cual consiste en la aplicación de los medicamento: Ivexterm y Escabisan.
- ⁵⁰ De acuerdo con la información brindada por la Secretaría de Salud, los medicamentos que se proporcionan a las personas con alguna enfermedad mental son: Alprazolam tab., Clonazepam tab., Diazepam tab., Lorazepam tab., Amitriptilina tab., Biperideno tab., Haloperidol tab., Haloperidol iny., Trifluoperazina tab., Levomepromazima tab., y Levomepromazima iny. Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁵¹ Mediante los siguientes retrovirales: Indinavir, Zidovudina, Kaletra, Saquinavir, Truvada, Efavirenz, Abacavir, Nevirapina, Estavudina, Convivir, Lamivudina, Ritonavir, Atazanavir e iTenofovir.
- ⁵² Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁵³ Comité DESC, Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, art. 11, párrafo 4.
- ⁵⁴ *Ibid.*, 14.
- ⁵⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 20.
- ⁵⁶ *Ibid.*, artículo 136.
- ⁵⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*, 2005, p. 112.
- ⁵⁸ Aportación en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007.
- ⁵⁹ CDHDF, *Informe anual 2006*, seguimiento de la Recomendación 16/95, p. 349.
- ⁶⁰ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁶¹ Comité DESC, 29º periodo de sesiones (2002), Observación general núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), El fundamento jurídico del derecho al agua, 2.
- ⁶² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 15.
- ⁶³ *Ibid.*, regla 20.2.
- ⁶⁴ Aportación de la DGPRS en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007.
- ⁶⁵ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 111 y 112.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 90.
- ⁶⁷ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 349.
- ⁶⁸ OACNUDH, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- ⁶⁹ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 133.
- ⁷⁰ OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/Capitulo-3.htm>>, párrafo 224.

- ⁷¹ Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, Incidencias en los Centros Penitenciarios según concepto, número de internos involucrados, heridos y homicidios por entidad federativa de los años 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, México, enero de 2008.
- ⁷² Aportación de la DGPRS en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica.
- ⁷³ Información proporcionada vía telefónica por la directora del Cefereso.
- ⁷⁴ *Ibid.*
- ⁷⁵ Si bien la Convención no tiene un artículo específico para menores en esta situación, sí establece mínimos de protección y cuidado tendientes a garantizar el bienestar de niños y niñas.
- ⁷⁶ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁷⁷ Comité DESC, Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 20° periodo de sesiones (1999), Observación general núm. 11, Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14), 2.
- ⁷⁸ CPEUM, Título Primero, capítulo I, De las Garantías Individuales (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de noviembre del 2002).
- ⁷⁹ Véase artículo 21 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal (LESPDF) y 120 del Reglamento.
- ⁸⁰ Véase artículo 119 y 120 del Reglamento.
- ⁸¹ Véase artículo 22 de la LESPDF y 121 del Reglamento.
- ⁸² CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, p. 213.
- ⁸³ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, p. 215.
- ⁸⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 213-214.
- ⁸⁵ *Ibid.*, pp. 211 y 212.
- ⁸⁶ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18.
- ⁸⁸ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 111.
- ⁸⁹ OACNUDH, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 65.
- ⁹⁰ Véase artículo 14 de la LESPDF.
- ⁹¹ *Ibid.*, artículo 14 bis.
- ⁹² Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte IV, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- ⁹³ Reglamento Centros Reclusión, artículo 29.
- ⁹⁴ *Ibid.*, artículo 30.
- ⁹⁵ *Ibid.*, artículo 31.
- ⁹⁶ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIP), publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero de 2007, <<http://www.transparencia.df.gob.mx/legislacion/ley.html>>, artículo 24.
- ⁹⁷ *Ibid.*, artículo 32 bis.
- ⁹⁸ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁹⁹ *Ibid.*, artículo 31.
- ¹⁰⁰ *Ibid.*, artículo 4º, XI.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, artículo 33.
- ¹⁰² Reglamento Centros de Reclusión, artículo 92.
- ¹⁰³ *Ibid.*, artículo 35.
- ¹⁰⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 323 y 324.
- ¹⁰⁵ CDHDF, Recomendación 10/2002, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=recP5151>>.
- ¹⁰⁶ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 362.
- ¹⁰⁷ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 318, 322 y 324.
- ¹⁰⁸ Artículo 18 constitucional, párrafo octavo.
- ¹⁰⁹ CDHDF, Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹¹⁰ CDHDF, Seguimiento de la Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=sere0407>>, punto tercero.
- ¹¹¹ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 309-310.
- ¹¹² *Ibid.*, p. 209.
- ¹¹³ *Ibid.*, pp. 285 y 337.
- ¹¹⁴ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase en esta misma parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.
- ¹¹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 5º, Derecho a la integridad personal.
- ¹¹⁶ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 10.
- ¹¹⁷ *Idem.*
- ¹¹⁸ *Ibid.*, artículo 89: "En caso de emergencia grave, a juicio del director general, el director o funcionario de guardia del Centro de Reclusión, solicitará el auxilio e intervención en el interior de las policías preventiva y judicial, así como el de otras corporaciones de seguridad".
- ¹¹⁹ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 156-166.
- ¹²⁰ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 238.
- ¹²¹ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 264.

- ¹²² Recomendaciones por la violación al derecho a la integridad personal: 3/98; 2/03; 7/04; 4/07; específicamente por tortura: 6/94; 12/95; 6/97; 7/97; 8/97; 7/02.
- ¹²³ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 160.
- ¹²⁴ CDHDF, Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹²⁵ La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México ha sido seriamente criticada por académicos y defensores de derechos humanos de nuestro país, pues haciendo caso omiso a las propuestas de la sociedad civil, se decidió que el Mecanismo Nacional de Prevención estuviera a cargo, exclusivamente, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Véase Jan Perlin (coord. edit.), “Desglose de Opciones para la Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, en *Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, México, 2007.
- ¹²⁶ El artículo 142 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal señala que para la adecuada vigilancia en el cumplimiento de sus disposiciones, se constituye un Órgano de Visita General, que acudirá a cada uno de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, en los términos que disponga su *Manual de organización*.
- ¹²⁷ Véase Anexo I. Marco jurídico de las organizaciones no gubernamentales, comisiones públicas de derechos humanos, e instituciones gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención, *Ibid.*, p. 51 y ss.
- ¹²⁸ ONU, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura*, A/61/259.
- ¹²⁹ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 163.
- ¹³⁰ CIDH, *Informe México 1998*, p. 246.
- ¹³¹ Determinado por la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera y la Dirección General de Administración de Personal, y aplicado por el Instituto de Capacitación Penitenciaria.
- ¹³² Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 68.
- ¹³³ CDHDF, Recomendación 7/2004, Violación a los derechos de los reclusos y prestación ineficiente del servicio público, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0704>>.
- ¹³⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., pp. 146 y 147.
- ¹³⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 68.
- ¹³⁶ Pase de lista enviado por la Secretaría Técnica de Derechos Humanos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mediante el oficio STDH/09/1117/07 del 24 de septiembre de 2007.
- ¹³⁷ CDHDF, Recomendación 7/2004, punto 4, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹³⁸ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., pp. 147 y 148.
- ¹³⁹ *Ibid.*, p. 164.
- ¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 150.
- ¹⁴¹ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴² ONU, Pacto Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.
- ¹⁴³ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴⁴ CADH, artículo 8°, Garantías judiciales.
- ¹⁴⁵ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴⁶ Véase capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ¹⁴⁷ Comité DESC, Observación general núm. 8, artículo 9°, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16° periodo de sesiones (1982).
- ¹⁴⁸ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 225.
- ¹⁴⁹ Pacto Derechos Civiles y Políticos, Personas detenidas o en prisión preventiva, pp. 87-91.
- ¹⁵⁰ Comité DESC, Observación general núm. 21, artículo 10, Trato humano de las personas privadas de libertad, 9, 44° periodo de sesiones (1992).
- ¹⁵¹ Constitución Política Estados Unidos Mexicano, artículo 20 A. VIII.
- ¹⁵² Comité DESC, Observación general núm. 13, artículo 14, Administración de justicia, 21° periodo de sesiones (1984).
- ¹⁵³ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 225.
- ¹⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 229.
- ¹⁵⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 57.
- ¹⁵⁶ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 324.
- ¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 163-164.
- ¹⁵⁸ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 246.
- ¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 254.
- ¹⁶⁰ *Idem.*
- ¹⁶¹ Recomendación 2/2002 de la CDHDF.
- ¹⁶² CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 227.
- ¹⁶³ *Ibid.*, párrafo 228.
- ¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, artículo 10.3 del PIDCP: “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”; artículo 5.6 de la CADH: “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”; artículo 65 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos: “El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de

responsabilidad". También es necesario revisar la normatividad internacional a fin de renovar los principios y reglas para que estén acordes con los planteamientos teóricos actuales. Como se señala en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, éstas se inspiraron en conceptos generalmente admitidos en los tiempos en que fueron aprobadas y en los elementos esenciales de los sistemas que eran en ese tiempo los más adecuados (*op. cit.*, ONU, Reglas mínimas, Observaciones preliminares: 1) es decir 50 años atrás, con lo cual es necesario hacer una revisión y adecuación, conforme a la evolución de los estándares actuales de protección a los derechos humanos y garantías por parte del Estado.

¹⁶⁵ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, 7° ed., Madrid, Trotta, 1995, pp. 223-224.

¹⁶⁶ Véase artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal.

¹⁶⁷ *Ibid.*, artículo 84.



Parte VI. Grupos de población

Carlos Franco Puga.



Jesús Quintanar M.



Raquel Alonso.



Cruz Martín Celaya Iturbe.



CDHDF.

Instituto Nacional de Migración.



José Carlo González.



Capítulo 26. Derechos de las mujeres

26.1 Introducción. Normatividad internacional

2402. El presente apartado aborda situaciones y problemáticas específicas que obstaculizan o impiden a las mujeres que habitan y transitan en el Distrito Federal el pleno ejercicio de sus derechos humanos. En los capítulos por derechos se incluye también información respecto del ejercicio de algunos derechos humanos específicos por parte de las mujeres.

2403. La discriminación por razones de sexo o género es una de las problemáticas de derechos humanos más arraigadas en México, y el Distrito Federal no es la excepción.

2404. Esta discriminación que viven y sufren las mujeres atraviesa todos los ámbitos de sus vidas, desde lo económico, político, social y jurídico, hasta lo familiar y laboral, entre otros, y obstaculiza la realización de sus derechos humanos y dificulta la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la sociedad.

2405. Asimismo, debe considerarse que un número importante de mujeres sufre, además, una doble o triple discriminación al sumarse a la discriminación por sexo o género, otras condiciones, como edad, origen étnico, preferencia sexual, mujeres que viven con VIH/SIDA, mujeres en reclusión, jóvenes, trabajadoras sexuales, mujeres con discapacidad, mujeres que padecen violencia, entre otras.

2406. En las últimas décadas del siglo pasado, en el plano internacional se dieron grandes avances en cuanto al desarrollo normativo para la protección específica de los derechos humanos de las mujeres. Claros ejemplos son la adopción en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹ (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo facultativo;² y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres³ (conocida como Convención de Belém do Pará).

2407. La CEDAW y la Convención de Belém do Pará establecen claramente las obligaciones del Estado para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación contra las mujeres, incluida su forma más extrema: la violencia. Sin embargo, es importante destacar que las mujeres también son titulares de los derechos establecidos en los demás instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.⁴ La combinación de los instrumentos generales con los específicos es la herramienta para garantizar el respeto y protección a los derechos humanos de las mujeres.

2408. La CEDAW establece que deberá entenderse por discriminación contra las mujeres “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”.⁵ Al aquejar mayormente

a las mujeres, esta discriminación afecta a más de la mitad de la población y “entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de las mujeres para prestar servicio a su país y a la humanidad”.⁶

2409. En la Convención de Belém do Pará se condenan todas las formas de violencia contra las mujeres y los Estados convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenirla, sancionarla y erradicarla.⁷ También deben abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar por que las autoridades, sus funcionarios y funcionarias, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación. En este sentido, es obligación del Estado actuar con la debida diligencia en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, incluida la mencionada prevención, investigación y sanción, además de incorporar en su legislación interna las normas penales, civiles y administrativas necesarias.

2410. Para cumplir con estas obligaciones, los Estados Parte convienen en adoptar, de manera progresiva, medidas específicas –incluso programas– para fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como que se respeten y protejan sus derechos humanos en general.

2411. Para los fines de este *Diagnóstico* y para mayor claridad, cabe señalar que al referirse al concepto “igualdad entre mujeres y hombres” se hará uso de la definición de igualdad sustantiva que utiliza la CEDAW, así como su Comité de seguimiento (Comité de la CEDAW), que establece que “un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre [...] se requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.⁸

26.2 Contexto en el Distrito Federal

2412. Las mujeres en el Distrito Federal representan 52% de la población total, lo que hace de ésta la segunda entidad que concentra el mayor número de habitantes del país (8 720 916 personas).⁹

2413. En las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón se concentra casi la mitad de la población del Distrito Federal¹⁰ y también el número más alto de mujeres.¹¹

2414. A continuación se incluyen estadísticas que permiten visualizar algunos datos demográficos acerca de las mujeres en el Distrito Federal, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI):

Cuadro 26.1 Cifras del INEGI relacionadas con las mujeres en el Distrito Federal^a

| | General | Mujeres (%) | Hombres (%) |
|---|---------|-------------|-------------|
| Nacimientos registrados en 2006 | 155 703 | 50.1 | 49.9 |
| Población analfabeta en 2005 (de 15 años en adelante) | 2.6% | 3.5 | 1.6 |
| Población sin instrucción (2005) | | 3.9 | 2.0 |
| Primaria incompleta | | 7.4 | 5.5 |
| Primaria completa | | 14.6 | 12.2 |
| Postprimaria (incluye a la población que tiene algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, secundaria, educación media superior o superior) | | 71.8 | 78.5 |
| Tasa de desocupación (laboral) 1er. trimestre de 2007 | 6.25% | 7.21 | 5.58 |
| Tasa de desocupación (laboral) 2do. trimestre de 2007 | 5.58% | 6 | 5.30 |
| Promedio de horas de trabajo extradoméstico y doméstico (2006) ^b | | 64.9 | 56.5 |
| Tasa de participación en el trabajo extradoméstico (2006) | | 47 | 76.5 |

^a Información consultada en la página <http://www.inegi.gob.mx/A_Z.asp?letra=A&s=est&e=09>.

^b INEGI, STPS, *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, 2006, segundo trimestre, base de datos.

2415. En el año 2006 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*,¹² en el que se expone cómo, al desagregar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con indicadores de género, éste se ajusta a la baja por la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad de género. Se confirma lo anterior al observar que el Distrito Federal tiene el IDH más alto del país: 0.8830. Al introducir los indicadores de género, éste baja a 0.8758 y sigue siendo el más alto del país, pero las desigualdades por concepto de género que persisten en la capital de la República inciden negativamente en la medición del desarrollo de la entidad, que entonces se ubica en los niveles que registraba en el último tercio de la década de 1990.

2416. En los últimos 40 años el número de hogares se ha incrementado, pero también han cambiado sus características. Mientras que la tasa de divorcios ha aumentado y en el ámbito nacional es de 11.8/100 matrimonios; la tasa de nupcialidad nacional de 2000 a 2005 pasó de 7.2 a 5.7 matrimonios civiles por 1 000 habitantes.¹³ Si en 1960 predominaban los hogares con jefatura masculina, actualmente la participación de los hogares con jefatura femenina va en aumento y se incrementa a medida que aumenta la edad.¹⁴ En 1960, de cada 100 hogares, 16 eran dirigidos por una mujer; en el año 2000 fueron 26 y para 2005, de 28.9 por cada 100.¹⁵

2417. Este cambio remite a distintos factores sociales, entre ellos el aumento de divorcios y la incidencia de abandono por parte de la pareja o la inexistencia de ésta. Aunque puede interpretarse como un dato referente a un relativo empoderamiento de las mujeres, también hace evidente el problema de la doble jornada (ocurre también en hogares con presencia de cabeza de familia masculina) y las particulares dificultades para equilibrar responsabilidades familiares y laborales.

2418. Lo anterior indica que las políticas públicas en la ciudad deben generar cambios en las relaciones de pareja para que las responsabilidades sean compartidas y así lograr que no recaigan exclusivamente en las mujeres las tareas de familia y de agentes de las actividades económicas para satisfacer sus necesidades.

26.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

2419. En el plano federal es relevante recordar que la igualdad entre mujeres y hombres está consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).¹⁶ Adicionalmente, en los últimos años se han aprobado dos leyes generales que responden a las obligaciones establecidas en las dos convenciones internacionales antes mencionadas: la CEDAW y la Convención Belém do Pará. En 2006 se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres¹⁷ y, en 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,¹⁸ mismas que refuerzan el marco normativo para el respeto y protección de los derechos de las mujeres en el país.

2420. En el ámbito local, con la aprobación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres para el Distrito Federal¹⁹ y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal (Ley sobre Violencia)²⁰ se han dado avances hacia la armonización legislativa respecto de los estándares internacionales de los que México forma parte, ya que ambas retoman los puntos principales establecidos en instrumentos internacionales, como la definición de discriminación contra las mujeres que establece la CEDAW, así como la de violencia contra las mujeres establecida por la Convención de Belém do Pará.

2421. Además, la primera de estas leyes retoma la obligación que la CEDAW impone a los Estados de adoptar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Por su parte, la Ley sobre Violencia establece mecanismos para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y, como la ley general, conlleva la elaboración de un reglamento y el establecimiento de un sistema para implementar acciones de política pública integral para prevenir, sancionar y disminuir la violencia contra mujeres y niñas.

2422. Por sí misma, como es evidente, la Ley sobre Violencia no modifica la situación de vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia familiar, institucional, social, sexual, etc. Un asunto fundamental será la adecuada armonización de las leyes locales, de modo que los lineamientos de los instrumentos internacionales se integren en los códigos civil, penal, etc., que utilizan jueces y juezas.

2423. La Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la principal, más no la única, encargada de trabajar a favor del respeto y protección de los derechos de las mujeres en el ámbito legislativo. Para efectos del presente *Diagnóstico*, no se contó con información de esta Comisión respecto de las iniciativas pendientes en este sentido, lo que impide valorar su trabajo.

2424. El Distrito Federal tiene una de las pocas legislaciones que han tipificado el delito de discriminación.²¹ El artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal²² establece que “se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo a favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, origen o posición social, trabajo o profesión [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.²³

2425. Para evaluar el grado de adecuación del marco jurídico local a los estándares internacionales, será preciso dar seguimiento a los cambios que se hagan a partir de la entrada en vigor de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, toda vez que ésta exige la adecuación de la legislación civil y penal respecto al derecho familiar (divorcio, custodia, pensión, patria potestad, etc.), violencia y violencia sexual. Cabe esperar que, además de eliminar anacronismos y de introducir nuevas definiciones y penalidades, se supriman contradicciones que a veces afectan la aplicación de un mismo artículo.

2426. En lo que respecta a la legislación propuesta o aprobada en favor de los derechos de las mujeres, cabe destacar la reforma legislativa sobre la Interrupción Legal del Embarazo, aprobada en abril de 2007 por la ALDF. Esta reforma se considera un avance significativo en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, así como en términos de justicia social, ya que beneficia a las mujeres que de otro modo recurrirían a prácticas abortivas peligrosas por falta de recursos para pagar una interrupción del embarazo segura. Sin embargo, vale la pena señalar que los hospitales del IMSS e ISSSTE en la ciudad no ofrecen este servicio; por otra parte, está aún pendiente el fallo de la SCJN respecto de la controversia interpuesta por la PGR y la CNDH, que argumentan que la interrupción legal del embarazo es anticonstitucional.²⁴

26.4 Instituciones y políticas públicas relacionadas con las mujeres

2427. A pesar de que la discriminación contra las mujeres sigue siendo una grave problemática en el Distrito Federal, en los últimos años se han logrado avances importantes en la formulación de políticas públicas. A continuación se hace un recorrido de los esfuerzos que ha realizado el Distrito Federal en la creación y fortalecimiento de instituciones, políticas y programas adoptados para cerrar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres en el Distrito Federal. Con base en datos oficiales, se destacarán algunos avances y, a la vez, se irán señalando fallas y carencias.

Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres DF)

2428. En 1998 se creó el Programa para la Participación Equitativa de la Mujer en el Distrito Federal (Promujer) mediante un acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, con objeto de proponer políticas públicas que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres. En 1999, Promujer se transformó en el Instituto de la Mujer del Distrito Federal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno. En 2002 se publicó la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, que lo convierte en un organismo público descentralizado de la administración pública local, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos.²⁵

2429. El objetivo general del Inmujeres DF es “promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos, social, económico, político,

cultural y familiar, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres y los que de éste se deriven”.²⁶

2430. Con la aprobación federal de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,²⁷ el Inmujeres DF tiene también a su cargo la coordinación de la elaboración de la ley (aprobada el 29 de febrero de 2008) y del reglamento locales correspondientes y deberá coordinar el sistema derivado de éste.

2431. Entre los objetivos del Inmujeres DF señalaremos la promoción de los derechos de las mujeres, de la denuncia del acoso y la violencia, y de la transversalización de la perspectiva de género.

2432. El Programa General de Igualdad de Oportunidades contiene acciones enfocadas en cinco ámbitos: igualdad jurídica y acceso a la justicia; democracia y participación ciudadana; empleo, trabajo y participación económica; equidad social y calidad de vida; y desarrollo y fortalecimiento institucional.²⁸ Para evaluar los logros de este programa, sería necesario un conjunto de datos duros y una evaluación al menos inicial de cada rubro del programa.

2433. Asimismo, a través de la Dirección de Coordinación del Sistema de las Unidades del Inmujeres DF, se operan programas, proyectos y acciones en las 16 delegaciones territoriales, mediante unidades que son espacios de encuentro, formación, reflexión y participación, cuyo objeto es impulsar el fortalecimiento del poder femenino.²⁹

2434. Derivada de la aprobación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal,³⁰ el Inmujeres DF tiene la responsabilidad del Sistema para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres del Distrito Federal. En este sentido, le corresponde la coordinación de las acciones que éste genere y la expedición de reglas para su organización y funcionamiento, así como las medidas para vincularlo con otros, locales o nacionales. Algunas funciones del Sistema son: establecer lineamientos mínimos para las acciones afirmativas y la erradicación de la violencia y discriminación en razón del sexo; velar por la progresividad legislativa en materia de igualdad; evaluar las políticas públicas y los programas y servicios en materia de igualdad sustantiva; elaborar y proponer la implementación de un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de la ley, así como un marco general de reparaciones e indemnizaciones reales y proporcionales, y valorar, y en su caso determinar, la necesidad de asignaciones presupuestarias en materia de igualdad.³¹

2435. Es relevante destacar que la mencionada Ley favorece la coordinación de acciones interinstitucionales supervisadas por Inmujeres DF, y subrayar que la manera cómo sea realizada en la práctica es crucial para determinar su impacto. Con miras a que su implementación sea la correcta, vale la pena señalar la necesidad de un mecanismo de rendición de cuentas sobre el uso de recursos destinados a su ejecución, así como la creación de una entidad ciudadana independiente que evalúe las acciones a favor de la igualdad de las instancias gubernamentales y presente informes periódicos al respecto.

2436. En términos generales, el Inmujeres DF ha permitido llamar la atención sobre problemáticas específicas a las que se enfrentan las mujeres y ofrecer una plataforma para promover la llamada “transversalización de la perspectiva de género” en la Administración Pública. No obstante, hacen falta mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación de los programas

y acciones emprendidas y ejecutadas por el Inmujeres DF. Por esa razón no se cuenta con suficiente información para evaluar los programas antes referidos y, en ese sentido, los datos oficiales del Instituto únicamente permiten una visión general de sus políticas y no de su impacto en la realización de los derechos humanos de las mujeres.

2437. Asimismo, cabe señalar la falta de datos desagregados por sexo, edad y otros factores que permitan elaborar un análisis detallado de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. La creación de instancias centradas en las mujeres, como el Inmujeres DF, no basta para garantizar bases de datos precisos y confiables, creadas desde una perspectiva de género. Ésta, por cierto, no debe entenderse como la mera inclusión de cifras referentes a las mujeres, sino como una mirada integral de la participación de mujeres y hombres y de las relaciones entre ellos, tomando en cuenta también los factores que inciden en la igualdad o desigualdad, etcétera.

Proceso de institucionalización de la política de igualdad de género

2438. En el marco de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la Ley General en la materia, y con la finalidad de sentar las bases de una política de igualdad de género, se han instaurado diversos mecanismos e instrumentos que a continuación se señalan.

2439. El Inmujeres DF instauró en febrero de 2007 el Comité Intersecretarial de Género, integrado por las y los titulares de las dependencias del GDF y la Red de Enlaces de Género, compuesta por representantes de cada dependencia del Gobierno del Distrito Federal.

2440. Se puso también en marcha el Programa de Capacitación en Género, Gestión y Política Pública, dirigido a los gabinetes de todas las dependencias, así como el de violencia contra las mujeres, dirigido a las dependencias de administración y procuración de justicia.

2441. El 8 de marzo de 2007, por iniciativa del Inmujeres DF, se firmó el Decálogo por la Equidad de Género,³² que consta de 10 premisas en favor de los derechos de las mujeres que deberán ser implementadas por todas las dependencias de Gobierno del Distrito Federal. Dicho Decálogo fue suscrito por el jefe de Gobierno, las y los titulares de las dependencias y la y los jefes delegacionales en la ciudad. Al tiempo que esta declaración de intenciones puede tener importancia política, hay que subrayar la diferencia entre declaraciones y hechos, y la necesidad de respaldar los dichos con datos duros y confiables e inversiones no sólo etiquetadas, sino eficientes.

2442. Por otra parte, sin precedente en el país, destaca la incorporación de la equidad de género como línea transversal en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 en la ciudad, con el que el Instituto de las Mujeres adquiere más facultades y responsabilidades. En este sentido, desde 2007 se ha avanzado en la consolidación del Inmujeres DF como órgano rector y normativo de la política de igualdad sustantiva y en la institucionalización de la perspectiva de género en todas las acciones del gobierno de la ciudad. Esto implica la necesidad urgente de que el Inmujeres DF redefina su concepto de perspectiva de género y transversalización de ésta y dé cuentas de sus acciones y uso de recursos, de que ofrezca datos confiables y suficientes y que adopte una actitud más autocrítica. En particular,

debe informar de sus propios programas de capacitación en igualdad de género y dar cuentas de su trato a sus propios empleados y empleadas.

2443. En lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal del GDF, el Programa presupuestal núm. 12, denominado Igualdad de Género, incorporado al catálogo presupuestal, obliga a todas sus dependencias a etiquetar recursos destinados al impulso de políticas, programas y acciones afirmativas para las mujeres, con el fin de disminuir las brechas de desigualdad respecto de los hombres. Éste es un primer paso en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de elaboración del presupuesto, toda vez que se requiere de la transversalización e institucionalización de esta perspectiva, y no solamente añadir un renglón en el formato del POA. Se sabe que algunas dependencias del GDF se han interesado en llevar a cabo en la práctica la recomendación de integrar la perspectiva de género desde el presupuesto, lo que es más sencillo en algunos casos que en otros, pero se requiere mayor información al respecto. En términos generales, sería útil hacer una evaluación de la manera en que se ha incorporado la perspectiva de género en los presupuestos de las distintas instancias, saber a qué programas se han destinado los recursos, con qué prioridades y evaluar su impacto en la promoción de la equidad.

2444. En el Inmujeres DF hay un mecanismo para dar seguimiento y evaluar todas sus acciones llamado SIES (Sistema Informático de Evaluación y Seguimiento). Sin embargo, esta información no está disponible para la población en general, lo que hace necesaria la generación de información pública que permita conocer la situación de las mujeres en el Distrito Federal. Además de dar a conocer la información, será necesario documentar la forma de definir categorías, de obtener los datos y especificar fuentes, informantes y grados de confiabilidad. El Inmujeres DF debería ser una de las fuentes de datos confiables acerca de la situación de las mujeres en el Distrito Federal, lo que no se ha logrado todavía.

2445. El Inmujeres DF participa en diversas mesas de trabajo interinstitucionales del GDF: Consejo contra las Adicciones, integrada por 11 titulares de las secretarías de gobierno; Consejo de Asistencia e Integración Social, integrada por 17 dependencias de gobierno del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil, dentro de éste, en la Mesa de Mujeres más Vulnerables; Mesa de Atención Integral a la Diversidad Sexual, así como la Red de Diversidad Sexual. En estas mesas se han elaborado propuestas para reformas legislativas en relación con los derechos de las mujeres. Algunos ejemplos son: las reformas a los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos Civiles en materia de guarda y custodia; la inclusión del término “relaciones de hecho” en el Código Civil y la especificidad en la definición de “violencia psicoemocional” en los Códigos Civil y Penal, entre otros.³³ Cabe esperar que se proporcione mayor información acerca de estas acciones para determinar el impacto de la participación del Inmujeres DF en estos foros.

2446. Por otro lado, mientras las campañas de Inmujeres DF pueden tener utilidad simbólica y hay programas orientados de manera muy directa a acciones de prevención en materia de salud, como las mastografías gratuitas o las campañas acerca de la violencia en el noviazgo, se carece de datos suficientes para evaluarlas.

2447. Hay problemas graves en los que se desconoce si el Inmujeres DF interviene. Ejemplo de esto es lo referente a la denuncia de la violencia intrafamiliar y la participación de las diversas policías que funcionan en esta ciudad. En estos casos, sería importante saber si el Inmujeres DF trabaja de manera

conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Equidad de Género, la Comisión de Justicia de la ALDF o alguna otra institución, con el fin de resolver los problemas de impunidad, discriminación, doble victimización de las mujeres en el sistema de justicia, etcétera.

2448. La información referida por el Inmujeres DF para la elaboración de este documento fue principalmente enunciativa, lo que imposibilitó llevar a cabo análisis y evaluaciones de impacto. Sin duda, debido a la amplitud de ámbitos en que participa en función de la transversalización de la perspectiva de género, las acciones de este instituto pueden tener un impacto muy significativo, pero se requiere contar con mayor información.

26.5 Principales problemas que enfrentan las mujeres en el Distrito Federal

Participación política³⁴

2449. En cuanto a la participación política de las mujeres en el Distrito Federal, de acuerdo con los datos del Instituto Federal Electoral, se destaca que 51.8% del padrón electoral está integrado por mujeres (39 148 387), y el otro 48.2% por hombres (36 439 051).³⁵

2450. Respecto de la participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según datos proporcionados por ésta, se subraya que 77.3% de sus integrantes son hombres (51) y 22.7%, mujeres (15).³⁶

2451. En cuanto al gabinete del Gobierno del Distrito Federal, está integrado por mujeres en 35.7% (10 personas), y en 64.3% por hombres (18).³⁷

2452. En relación con la participación de las mujeres en el Poder Judicial, en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la composición en los juzgados de primera instancia es la siguiente: en civiles hay 43.5% mujeres y 56.5% hombres; de arrendamiento, 52.3% mujeres y 47.6% hombres; familiares, 45% mujeres y 55% hombres; penales, 29% mujeres y 71% hombres; el juzgado mixto de primera instancia en Islas Marías, está conformado sólo por una mujer.³⁸

2453. También llama la atención que tan sólo una de las 16 delegaciones del Distrito Federal esté encabezada por una mujer, la Delegación Miguel Hidalgo.

2454. Aunque se han realizado importantes avances para garantizar la participación política de las mujeres, es necesario señalar que no se ha alcanzado la igualdad de género en todas las instancias gubernamentales. Uno de estos mecanismos para garantizar esta participación política de las mujeres en el Distrito Federal se señala en el Código Electoral,³⁹ que establece un sistema de cuotas que pretende lograr el aumento de su participación en las contiendas electorales. El Código establece que por cada candidato propietario debe haber un suplente, no pudiendo exceder el 50% de un mismo sexo y, en ningún caso, se podrá registrar a más de 70% de propietarios de un mismo sexo.⁴⁰ Los estatutos de los partidos políticos deben establecer que en sus órganos directivos no podrán exceder de 70%

de un mismo sexo. Asimismo, en su artículo 142 establece: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determina este código y sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de la postulación a cargos de elección popular”.⁴¹ Estas normas favorecerán la igualdad en la participación política, siempre y cuando se respeten. Asimismo, es importante examinar en qué comisiones y cargos se ubican las representantes y las integrantes de partidos políticos, etcétera.

2455. Vale la pena señalar que, por sí misma, la participación de más mujeres en altos cargos dentro del Poder Ejecutivo o como juezas, diputadas, etc., no equivale necesariamente a una mejor defensa o promoción de los derechos de las mujeres. Es preciso, por lo tanto, garantizar que las que participan en estos cargos estén sensibilizadas y capacitadas en cuanto a los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género.

Derecho a la educación⁴²

2456. *Analfabetismo.* Aunque en las últimas tres décadas ha habido una reducción importante del analfabetismo en el país y ha disminuido la distancia entre hombres y mujeres, éstas siguen sumando un porcentaje mayor de analfabetismo. En 1970 la tasa de analfabetismo femenino era 7.8 puntos porcentuales mayores que la masculina; en 2000, la diferencia era de 3.9.⁴³ De la población analfabeta del Distrito Federal, 73.5% son mujeres.⁴⁴ Para 2005, el analfabetismo alcanzaba un porcentaje mayor entre las mujeres capitalinas: 3.5 contra 1.6% entre los hombres,⁴⁵ lo que atestigua la persistencia de desigualdades de género en las oportunidades de acceso a la educación.

2457. *Nivel de instrucción y promedio de escolaridad.* En los últimos años el acceso de mujeres y hombres al sistema educativo mexicano ha experimentado avances significativos. La población con primaria completa se incrementó tanto en hombres como en mujeres. Los mayores progresos se aprecian en la población con algún grado aprobado de bachillerato y más, ya que la población femenina se incrementó más de cinco veces, mientras que para los hombres el aumento fue alrededor de cuatro veces.⁴⁶ Sin embargo, aún persisten desigualdades entre hombres y mujeres en relación con el nivel de instrucción y el promedio de escolaridad, pues para el año 2005:

- 3.9% de las mujeres no tenían instrucción, frente a 2% de los hombres;
- 7.4% de las mujeres no habían terminado la primaria, frente a 5.5% de los hombres;
- 14.6% de las mujeres contaban con la primaria completa, frente a 12.2% de los hombres;
- 78.5% de los hombres habían cursado la primaria, frente a 71.8% de las mujeres;⁴⁷
- el promedio de escolaridad era de 9.8 años para las mujeres, contra 10.5 años para los hombres.⁴⁸

2458. *Asistencia y exclusión escolar.* Según datos del INEGI analizados en el capítulo Derecho a la educación,⁴⁹ se observan altos porcentajes de asistencia a la escuela de niñas y niños de entre 5 y 15 años. No obstante, a partir de esta edad, la tasa de inasistencia tiende a incrementarse, y en mayor medida a partir de los 20 años. Este indicador desagregado por género revela un acceso diferenciado al derecho a la educación entre hombres y mujeres, y que a éstas les afecta en mayor medida la exclusión escolar.

El diferencial en la asistencia escolar entre hombres y mujeres empieza a tomar importancia a partir de los 15 años, en la educación media superior, y se agudiza en la educación superior.

2459. Esto último habla de condiciones de inequidad que se han ido modificando muy lentamente, que no son exclusivas del Distrito Federal, pero que han de tomarse en cuenta en la medida en que también inciden en las oportunidades de acceso al trabajo y a altos puestos en los ámbitos público y privado.⁵⁰

2460. Al observar los motivos que señala la población para interrumpir sus estudios, entre las mujeres se identifican: necesidad de trabajar, el matrimonio o los quehaceres del hogar, muchas veces asociados al embarazo y la maternidad. Además 11.7% de la población femenina señaló haber dejado de estudiar por impedimento familiar, mientras que para los hombres ésta causa representó 4.2%, y el matrimonio o los quehaceres del hogar 1.4%.⁵¹ La maternidad infantil y adolescente representan uno de los principales factores de exclusión educativa para niñas y jóvenes; en este sentido es necesario instrumentar políticas que respondan a las necesidades específicas de niñas y jóvenes, en particular impulsar campañas de educación sexual y prevención más efectivas para disminuir el embarazo adolescente, así como crear un programa integral de guarderías y servicios de cuidado infantil para favorecer el acceso a la educación de las jóvenes y facilitar su permanencia en la escuela.⁵²

2461. Respecto de la *calidad y adecuación de los planes y programas de enseñanza*, en el capítulo Derecho a la educación⁵³ se subraya que es justamente en la interacción escolar cotidiana donde se presentan con más claridad los sesgos de género y el trato estereotipado. Para valorar la adecuación de los planes y programas de estudio con la perspectiva de género, haría falta investigar en cada uno de los libros de texto, por decir lo menos, la presencia de dicha perspectiva en los contenidos.⁵⁴ La educación con perspectiva de género debe ser incluida de manera integral en los programas de estudio. Así como el respeto a la diversidad se aprende desde las relaciones cotidianas con otros y con maestras y maestros, el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y la promoción de la equidad se aprenden en la vida cotidiana y en las formas de aprendizaje.

2462. *Violencia de género en las escuelas*. La Secretaría de Educación del Distrito Federal⁵⁵ no cuenta con información estadística respecto de las mujeres y hombres que sufren violencia de género en las escuelas, aunque no se puede minimizar ni silenciar esta problemática en el contexto del sistema educativo mexicano.⁵⁶ Al contrario, hace falta un mayor compromiso de las autoridades escolares (públicas y privadas) para prevenir y sancionar la violencia en la escuela, ya sea como hostigamiento, acoso sexual, violación o alguna otra forma de violencia por razones de género, orientación sexual, etc. En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, en particular la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁵⁷ incluye la violencia institucional y la violencia en la escuela. Si bien por un lado esto es un avance, se han visto casos (antes de que la ley se aplique) en que las autoridades escolares acallan a quienes denuncian violencia (incluso violación) por parte de compañeros o maestros, no sólo por mantener la “buena reputación de la escuela”, sino también para no hacerse responsables de estos hechos. Para que la escuela sea un sitio sin violencia, garantizar el derecho a la educación y fomentar la permanencia en ella de todas las personas –y en particular de niñas y jóvenes–, habrá que evitar este tipo de conductas institucionales.⁵⁸

Derechos laborales⁵⁹

2463. En materia laboral, la tasa de participación económica de las mujeres va en aumento constante; sin embargo, la inequidad está presente en el ingreso que obtienen por su trabajo, así como en la inestabilidad laboral.

2464. Según datos de INEGI para el país, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico pasó de 17.6% en 1970 a 40.7% en 2006, es decir, hubo un aumento de 23 mujeres más de cada 100, sin embargo, la participación global de las mujeres es cuatro veces menor que la de los hombres.⁶⁰ Para el año 2007, según la *Encuesta nacional de uso del tiempo (ENUT)*,⁶¹ persistía la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a las tasas de participación⁶² en el mercado de trabajo en el ámbito nacional (respectivamente, de 76.2 y 47.5%).

2465. En el Distrito Federal, la brecha entre los ingresos de mujeres y hombres es significativa. Con base en datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral para el Distrito Federal*, 57% de las mujeres ocupadas ganan menos de tres salarios mínimos, 15% entre tres y cinco salarios mínimos, y sólo 14% más de cinco (respectivamente, 46, 20 y 21% para los hombres). Casi 5% de las mujeres que trabajaban lo hacían sin recibir remuneración (contra 2% de los hombres), 22% de las mujeres ocupadas trabajaban en el subsector informal y 12.5% como empleadas del hogar remuneradas.⁶³

2466. Mientras 6.3% de los hombres que trabajan obtienen ingresos menores a un salario mínimo, el porcentaje de mujeres con este bajo ingreso es de 11.5%.⁶⁴ En los rangos superiores de ingreso, se mantiene una diferencia significativa; por ejemplo, en el grupo de ingresos de más de 10 salarios mínimos, 6.9% de los hombres se ubica en este nivel, contra 3.6% de las mujeres.⁶⁵

2467. De acuerdo con el INEGI, para que haya equidad salarial entre hombres y mujeres en el plano nacional, el salario de éstas debería aumentar en 8.8% por hora.⁶⁶

2468. El *Informe sobre la situación de derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*,⁶⁷ elaborado por la CDHDF junto con organizaciones de la sociedad civil, establece que las mujeres se incorporan y permanecen en la actividad económica con la carga adicional del trabajo doméstico y el cuidado de hijas, hijos u otros familiares, lo que provoca amplias desigualdades en las oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres. Asimismo, este informe establece que las mujeres han tenido que llevar al mismo tiempo su vida familiar y su proyecto laboral, sin contar, muchas veces, con los apoyos institucionales y laborales necesarios para combinar de manera armónica ambos espacios o compartir con los hombres esas responsabilidades.⁶⁸

2469. Asimismo, información extraída del Programa de Microcréditos⁶⁹ señala que se calcula que de las mujeres que han entrado al mercado laboral “19.5% son comerciantes, 15.5% son artesanas y obreras, 13.3% son oficinistas, 11.8% son trabajadoras del hogar, 8.4% laboran como empleadas en servicios y el 31.5% restante en otras actividades”.⁷⁰

2470. En respuesta a la situación de discriminación y desigualdad que viven las mujeres en el Distrito Federal respecto de sus derechos laborales, el GDF, a través de las delegaciones, así como de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE), impulsa distintas acciones que se mencionan a continuación.

2471. El GDF, a través de las unidades del Inmujeres DF en las 16 delegaciones, además del Programa Microcréditos, fomenta la creación de grupos de ahorro y préstamo, y junto con la Dirección de Capacitación y Empleo ofrece el servicio de bolsa de trabajo y becas para el empleo.

2472. Por su parte, la STYFE realiza actividades encaminadas a dar servicio a la clase trabajadora que lo solicita cuando se violentan sus derechos laborales o, simplemente, requiere de asesoría relacionada con la situación laboral. De acuerdo con la información proporcionada por la propia STYFE, puntualmente se brinda atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, violación, despido por embarazo y actos de violencia en el ámbito laboral por razones de sexo o género.⁷¹ Sin embargo, no se tiene conocimiento de lo que sucede después de la asesoría.

2473. Asimismo, la STYFE cuenta con un Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, enfocado a realizar acciones que desestimen la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras, al recuperar sus derechos civiles, humanos, laborales, económicos y sociales, en el sentido del respeto a la integridad física, psíquica y moral; gozar de igualdad de protección ante la ley; adquirir, administrar y heredar bienes; tener una vida libre de violencia y discriminación; trabajo igual, salario igual; gozar de un ambiente de trabajo sano y libre de riesgos; respeto a poder embarazarse y conservar su fuente de trabajo y acceso a un empleo; gozar de la Seguridad Social; igualdad en la esfera de la educación, acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización.⁷² Como resultado del Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, la STYFE asesoró a un total de 1 384 trabajadoras que establecieron una queja por violación a sus derechos humanos y laborales, lo cual implicó discriminación en los rubros de hostigamiento sexual, violencia laboral y despido por embarazo.⁷³ Para determinar la utilidad de este programa, sería importante contar con datos acerca de denuncias y posibles consignaciones de responsables, y conocer las quejas de empleadas del Inmujeres DF y demás instancias del gobierno del Distrito Federal.

2474. La STYFE reportó que las políticas públicas que desarrolla establecen previsiones contra la discriminación de las mujeres trabajadoras, en especial indígenas (empleadas del hogar), asalariadas y no asalariadas (artesanas), mediante las cuales se exige un trato respetuoso, condiciones laborales adecuadas y una retribución justa (a trabajo igual, salario igual).⁷⁴

2475. La STYFE ha realizado acuerdos de colaboración con el Inmujeres DF, la Dirección de Equidad y Desarrollo, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en los que participan también varias delegaciones políticas con miras a garantizar la continuidad de los estudios de las niñas y niños que solicitan trabajar; promover una campaña permanente para establecer relaciones libres de violencia entre niños y niñas a través de la impartición de talleres de “amores sin violencia” en las tiendas de autoservicio del Distrito Federal; realizar un estudio de identificación de niñas, niños y adolescentes que trabajan en el Distrito Federal, con el fin de que ingresen en el programa erradicación del trabajo infantil.⁷⁵

2476. Por último, cabe mencionar la elaboración del *Diagnóstico de la situación laboral de las mujeres que trabajan en el gobierno de la ciudad de México*, a solicitud del jefe de Gobierno y del Instituto de las Mujeres, en colaboración con Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., para conocer los rasgos característicos de la situación económica, laboral y social de las mujeres trabajadoras de 24 dependencias y organismos de la administración pública del GDF. Con dicho diagnóstico

se pretende avanzar en la definición y puesta en marcha de políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

2477. Las políticas públicas en la ciudad deberán reconocer las necesidades de las mujeres que cumplen la doble tarea de responsables (totales o parciales) de familia y agentes de las actividades económicas para satisfacer sus necesidades. En primer término se requiere la creación de empleos que les permitan cubrir sus necesidades más allá del nivel mínimo; en segundo lugar, la reducción de la brecha salarial por género que se reproduce en distintos niveles de ingreso. Por otra parte, la existencia de un número significativo de madres solteras, madres que trabajan y de familias en que ambos padres trabajan, hace necesario el desarrollo de políticas públicas que permitan equilibrar los tiempos exigidos, sobre todo a las mujeres, entre trabajo y familia, o en términos más generales, entre vida laboral y personal.

2478. Una obligación del Estado es, por lo tanto, impulsar políticas públicas, como la creación de un programa integral de guarderías y servicios de cuidado para niños, así como el estudio de un horario extendido en las escuelas. Estas acciones no sólo contribuirían a un mejor desarrollo y cuidado de las y los niños, sino que se verían como acciones para promover la igualdad de género.

2479. En este punto cabe mencionar que el GDF ha creado un programa por el que da becas a madres solteras, sin embargo sus efectos aún no pueden evaluarse.⁷⁶ Aunque simbólicamente sea útil, cabe subrayar la necesidad de crear programas integrales y no sólo orientados a madres solteras (también a divorciadas, viudas, esposas de migrantes, entre otras, así como a mujeres casadas que trabajan o necesitan o quieren trabajar) y que no se limite a un apoyo económico, sino que contribuya al desarrollo laboral. Lo primero que se requiere, sin embargo, para enfrentar esta y otras problemáticas, son datos suficientes y confiables que permitan tener claridad sobre la dimensión de la situación.

Derechos de las trabajadoras del hogar⁷⁷

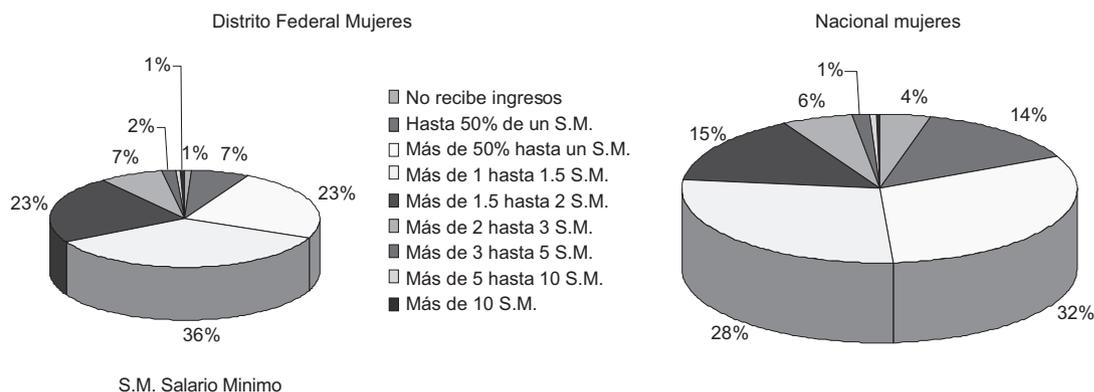
2480. Un caso particularmente preocupante respecto de los derechos humanos de las mujeres es la situación de las trabajadoras del hogar. La actividad que realizan, así como la de maestra, enfermera, costurera, cocinera, entre otras, se considera social y económicamente inferior, y al ser realizada por mujeres, se les asignan bajas remuneraciones, además no cuentan con prestaciones sociales, sus jornadas son o muy largas o muy cortas y tienen poca capacitación. En términos generales, es una labor desvalorizada en lo económico, lo social y en la propia Ley Federal del Trabajo, que deja a las mujeres sin protección de sus derechos humanos.

2481. Para las trabajadoras del hogar que trabajan de entrada por salida, las condiciones se agravan, pues la mayoría se somete a dobles y triples jornadas de trabajo y legalmente se les considera de manera tangencial y sólo en el apartado de jornada laboral en la Ley Federal del Trabajo.

2482. Además, generalmente son contratadas las mujeres más jóvenes, con educación mínima, y en su mayoría migrantes del campo a la ciudad. En ocasiones sufren violencia sexual por parte de sus patronos, que van desde el acoso hasta la violación.

2483. El Distrito Federal es una de las entidades federativas con mayor número de mujeres trabajadoras del hogar, con 12%. Las delegaciones con mayor porcentaje (acumulan casi 60% del total) son: Álvaro Obregón, Iztapalapa, Tlalpan, Miguel Hidalgo y Coyoacán.⁷⁸

2484. En cuanto a los ingresos que reciben las trabajadoras del hogar, el Distrito Federal paga mejores sueldos comparado con el resto de la República.⁷⁹ A continuación se ofrece una gráfica sobre los ingresos de las empleadas del hogar en 2000 en el ámbito nacional y en el Distrito Federal.

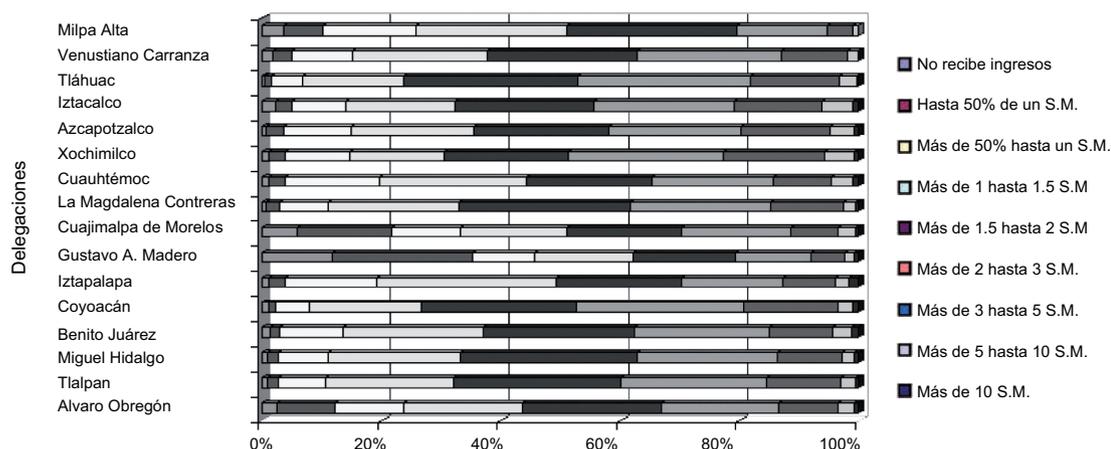


2485. Sin embargo, las trabajadoras del hogar tienen salarios más bajos que los hombres que ejercen el mismo oficio. A pesar de que la participación de los hombres en este trabajo es significativamente menor a la de las mujeres.⁸⁰



2486. Las trabajadoras del hogar sufren una mezcla de discriminaciones, entre las que destacan la sexual y de género, económica, por origen étnico, por su condición de pobreza, su baja escolaridad, por ser jóvenes campesinas, por no dominar bien el español, entre otras. Cabe mencionar que su situación se ve agravada por su desconocimiento sobre sus derechos humanos, especialmente laborales, lo que les impide denunciar la discriminación y violencia.

Ingresos para trabajadoras del hogar hombres



2487. En cuanto a la legislación, hay una mínima protección y falta de claridad en la Ley Federal del Trabajo respecto a sus derechos laborales, de manera que las y los trabajadores del hogar se encuentran en una desventaja mayor en relación con el resto de las y los asalariados en general. Esto quiere decir que las y los trabajadores del hogar que se emplean con particulares no cuentan con las mismas atribuciones y derechos que las personas que se emplean en empresas o instituciones, ya que esta actividad se circunscribe al catálogo de los trabajos especiales, porque conlleva una serie de peculiaridades por las cuales es necesario regularla mediante un estatuto especial.

2488. De acuerdo con lo planteado, hace falta una legislación que obligue a los particulares a garantizar algún tipo de seguro médico e incapacidad a sus trabajadoras, con algún tipo de apoyo administrativo del GDF por lo menos. Concientizar a las y los empleadores es una medida importante, pero no suficiente. Por otra parte, cabría apoyar desde la sociedad civil los esfuerzos de organización de las trabajadoras del hogar. El GDF y las autoridades laborales podrían contribuir con una campaña de difusión de los derechos de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

Derecho a la salud

2489. Como se menciona en el capítulo sobre Derecho a la salud de este *Diagnóstico*,⁸¹ hay una incidencia variada de las principales causas de mortalidad entre hombres y mujeres. El Informe de la Secretaría de Salud publicado en 2005⁸² da cuenta de que la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón⁸³ y por accidentes de tránsito⁸⁴ es superior para los hombres que para las mujeres. Al contrario, la tasa de mortalidad por diabetes mellitus para las mujeres es ligeramente superior a la de los hombres.⁸⁵ Asimismo, las enfermedades cerebrovasculares causan mayor número de defunciones en el caso de las mujeres: la tasa de mortalidad fue de 27.7 para los hombres contra 36.5 para las mujeres.⁸⁶

2490. Según un estudio sobre salud mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2000, en México, 12.2% de la población urbana entre 18 y 65 años padecía de algún trastorno mental. Entre ellos, los principales problemas fueron: la depresión en las mujeres y el consumo de alcohol en los hombres.⁸⁷ Otra fuente revela que la depresión y la ansiedad son dos veces más frecuentes entre las

mujeres en comparación con los hombres,⁸⁸ lo que puede deberse, en parte, al impacto de la violencia doméstica, a los efectos de la doble jornada de trabajo y al exceso de estrés, entre otros factores. No obstante, la prevención, detección y atención de problemas psicosociales son abordados de manera incipiente y aún limitada por parte de las autoridades capitalinas.⁸⁹

2491. Además de estas enfermedades, cabe mencionar dos temas específicamente relacionados con la salud de las mujeres: la mortalidad materna⁹⁰ y el cáncer mamario.

2492. En cuanto a la mortalidad materna, la tasa para el Distrito Federal en 2005 era de 57.6 (contra 63.4 nacional) y se observa una baja en comparación con el año 2000, en que se situaba 77.9 arriba del promedio nacional de 72.6. No obstante esta reducción, la maternidad se sigue viviendo con riesgos, y más aún para niñas y jóvenes, pues el riesgo de morir entre adolescentes embarazadas es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.⁹¹

2493. El Distrito Federal tiene la tasa más alta de mortalidad nacional por cáncer mamario: 23.9 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años.⁹² En el Distrito Federal se han promovido campañas de detección y prevención del cáncer de seno mediante un programa de mastografías gratuitas.⁹³ A pesar de estos esfuerzos, el Distrito Federal presenta índices de desempeño por debajo del promedio nacional en materia de prevención y control del cáncer cérvicouterino: ocupa el lugar 17 en una clasificación por entidades federales.⁹⁴

Derechos sexuales y reproductivos⁹⁵

2494. Las personas más propensas a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos son las mujeres y la población adolescente. Esto se observa por la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar, la negación de servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de reconocimiento de la autonomía de las y los adolescentes para tomar decisiones en cuanto a su sexualidad y su reproducción, la falta de acceso a servicios de aborto legal, el abuso y la violencia sexual hacia las mujeres y niñas, entre otras.⁹⁶

2495. La situación de las mujeres en cuanto al ejercicio y reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos se debe analizar tomando en cuenta dos principios, el derecho a la salud reproductiva, que tiene que ver con la disponibilidad de servicios,⁹⁷ y el derecho a la autodeterminación reproductiva, es decir, la facultad para tomar decisiones relacionadas con las cuestiones reproductivas libres de violencia y coacción.⁹⁸

2496. La *Ley de Salud del Distrito Federal* establece en su artículo 16 el carácter prioritario que tiene la atención a la salud sexual y reproductiva, en el que indica que el gobierno debe promover y aplicar políticas sobre educación y capacitación sobre salud sexual, derechos reproductivos y maternidad y paternidad responsables. En cuanto a los anticonceptivos, menciona el propósito de disminuir los abortos mediante la prevención de embarazos no planeados y evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, expresa que proveerá de manera permanente servicios gratuitos de información, difusión y orientación sobre salud sexual y reproductiva, además de suministrar métodos anticonceptivos.⁹⁹

2497. El Distrito Federal cuenta con importantes avances legislativos en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, como la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal,¹⁰⁰ que cuenta con un capítulo específico sobre derechos sexuales y reproductivos; la reforma a la Ley de Salud del Distrito Federal, en la que se establece el marco jurídico para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los servicios de Interrupción Legal del Embarazo; las reformas al Código Penal en relación con la Interrupción Legal del Embarazo (ILE);¹⁰¹ la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, que incluye acciones específicas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como sanciones a la violencia reproductiva.¹⁰²

2498. A pesar de lo anterior, hay diversos obstáculos para ejercer estos derechos, como el desconocimiento de la población sobre sus derechos sexuales y reproductivos, los prejuicios de las y los médicos para realizar la interrupción del embarazo o proporcionar anticonceptivos a los y las adolescentes, los prejuicios de los funcionarios y funcionarias de salud en cuanto a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en general y los y las adolescentes en particular, el desconocimiento de las y los médicos de la legislación local al respecto,¹⁰³ así como falta de conocimiento o cumplimiento de la legislación, que en el caso de la Ley de Salud del Distrito Federal establece que la atención en materia de salud sexual y reproductiva que den las instituciones públicas de salud, deberá incluir el acceso a información objetiva, oportuna y veraz.¹⁰⁴

2499. En relación con la ILE, del 24 de abril de 2007 al 23 de enero de 2008 se realizaron 5 200 procedimientos sin derivar ningún caso en complicaciones médicas. El 1% fue realizado a mujeres de 11 a 14 años; 5.5% a mujeres de 15 a 17 años; 45.7% a mujeres de 18 a 24 años; 21.3% a mujeres de 25 a 29 años, y 15% a mujeres de 30 a 34 años.¹⁰⁵

2500. Para apoyar este tipo de acciones, el Inmujeres DF ofrece consejería y orientación legal a quienes solicitan información sobre la ILE, así como orientación en el uso de la Anticoncepción de Emergencia, a través de su Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral.¹⁰⁶

2501. A pesar de los esfuerzos, es necesario mencionar que la CDHDF ha recibido quejas de mujeres que han acudido a solicitar la interrupción legal del embarazo a diversos hospitales, donde el personal ha tratado de disuadirlas para que no continúen con el procedimiento, aunque finalmente sí las han atendido

Derechos al acceso a la justicia y debido proceso¹⁰⁷

2502. A pesar de que distintos instrumentos internacionales consagran la obligación que tienen los Estados de garantizar a todas las personas el debido proceso sin discriminación, la realidad que enfrentan las mujeres frente al aparato de justicia hace que la exigencia de sus derechos sea casi imposible.¹⁰⁸

2503. La Convención Americana de Derechos Humanos es clara al señalar que “[T]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”.¹⁰⁹

2504. La relatora especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias ha señalado que las mujeres viven una situación de vulnerabilidad cuando se enfrentan al Poder Judicial. En su informe presentado en 2006, como resultado de una visita a México, señaló: “aunque la violencia contra la mujer, atizada por la discriminación por motivo de género y la impunidad, es un fenómeno generalizado, las mujeres que no tienen acceso a las autoridades estatales ni pueden recurrir a la ley en condiciones de igualdad –principalmente las migrantes indocumentadas, las indígenas y otras mujeres marginadas– sufren niveles de violencia particularmente altos”.¹¹⁰

2505. La misma relatora señala que en los casos de violencia contra las mujeres, particularmente las indígenas y migrantes, carecen sistemáticamente de acceso a la justicia, lo que las ubica en un lugar especialmente vulnerable.¹¹¹

2506. Por su parte, el relator especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, en su informe sobre México señala que recibió amplia información sobre faltas en las garantías del debido proceso de imputados indígenas, así como preocupantes testimonios que aseguran haber sido víctimas de diversos abusos tanto físicos como psicológicos cuando se encontraban en detención, condición que se agudiza en el caso de las mujeres indígenas.¹¹²

2507. También el relator especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, recomendó a México erradicar las prácticas discriminatorias contra las mujeres y mejorar su acceso a la justicia. En este sentido, recomendó que la policía y los fiscales debieran recibir formación sobre cómo tratar a las víctimas de violencia sexual.¹¹³

2508. La CDHDF elaboró un informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal en 2006. Dicho informe destaca que las circunstancias en que las habitantes del Distrito Federal se ven involucradas al solicitar justicia, demuestran la necesidad de desarrollar políticas públicas que hagan vigentes sus derechos humanos, merced a una mecánica que implique acercar la justicia a las mujeres al ayudarlas a reconocerse como sujetos de derecho y atacar, en plazos de tiempo definidos, la impunidad, expresión totalmente contraria a la justicia. El informe señala que mientras no se encuentren mecanismos que limiten a quienes actúan al margen de la legalidad, no se estará en condiciones de afirmar que en México se goza de un Estado de derecho y de una democracia que no excluye ni discrimina a quienes, de hecho, se encuentran históricamente excluidas, como es el caso de las mujeres.¹¹⁴

2509. El mismo informe establece que para que el acceso de las mujeres a la justicia sea equitativo y el ejercicio de las funciones de los y las responsables del sistema de justicia sea socialmente coherente con las necesidades de la sociedad, es preciso y de vital importancia efectuar diversas reformas estructurales que posibiliten instrumentos jurídicos para que las políticas públicas tengan sustento en el contexto social; a la vez, debe haber cambios o reformas en los reglamentos y en las instituciones del sistema de justicia para tener resuelta la parte operativa de las políticas públicas, y una vez hechas las reformas formales, es indispensable hacerlas posibles con presupuesto definido y suficiente para las instituciones encargadas.¹¹⁵

2510. Frente al panorama de violaciones al derecho al acceso a la justicia de las mujeres, el Gobierno del Distrito Federal se ha dado a la tarea de impulsar programas de atención a mujeres en diversas

instancias, como la Subprocuraduría de Atención a Mujeres, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, el DIF-DF, las Unidades de Atención a la Violencia Familiar de la Secretaría de Desarrollo Social y entre otras.¹¹⁶ Una deficiencia seria de estas iniciativas es que no se ha dado seguimiento ni se ha hecho una evaluación de su trabajo.

2511. A pesar de la información presentada, no se conocen los resultados sobre los casos atendidos ni si existen sentencias o sanciones como consecuencia de las denuncias. Más importante aún es contar con un sistema de datos que permita tener información actualizada año con año. También es preciso dar seguimiento a los casos en materia civil y familiar, en que, según expertas, se dan dilaciones innecesarias, fallas en la propia ley y casos de discriminación. De nuevo, un problema significativo para evaluar la situación es la falta de datos sistematizados y confiables.

2512. Al tratar estos problemas suele recomendarse sensibilizar o capacitar a funcionarios y funcionarias para que modifiquen su actitud.

2513. En términos generales, el problema es que las estadísticas que presenta el GDF no están desagregadas por sexo ni son accesibles al público, lo que imposibilita un adecuado análisis cualitativo y cuantitativo, que permitiría reestructurar el sistema de manera interna.¹¹⁷ Si se buscan datos acerca de averiguaciones previas presentadas por hombres o por mujeres, por ejemplo, o si se quiere saber si las víctimas de homicidios en el Distrito Federal fueron hombres o mujeres, no hay manera de saberlo a través de la página de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

2514. A continuación se ofrece un cuadro sobre servicios que han sido otorgados a mujeres:

Cuadro 26.2 Servicios brindados a las mujeres en las diversas instituciones del Distrito Federal en el año 2002

| Instancia | Personas atendidas |
|--|---|
| Subprocuraduría de Atención a Mujeres | 11 066 trabajadoras atendidas |
| Procuraduría de la Defensa del Trabajo ^a | 23 juicios iniciados por hostigamiento sexual 74 juicios iniciados por despido por embarazo |
| Unidades de Atención a la Violencia Familiar | 18 354 personas atendidas sobre violencia familiar |
| Dirección General de Equidad y Desarrollo Social. | Albergue para mujeres que viven violencia familiar |
| Secretaría de Desarrollo Social ^b | 511 personas de nuevo ingreso 4 595 casos atendidos sobre violencia familiar |
| Inmujeres DF | 2 999 violencia en pareja |
| Secretaría de Desarrollo Social | 1 015 delitos sexuales Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) 29 211 personas atendidas Centro de Terapia de Apoyo a víctimas de delitos sexuales (CTA) 19 249 víctimas y familiares |
| Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo 3 682 probables generadores de violencia y familiares Albergue temporal 266 niñas víctimas de maltrato y otros delitos 2 441 lesiones dolosas 2001 209 violación 32 600 personas acudieron a la comisión |
| Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ^c | 26 782 personas atendidas 5 893 quejas tramitadas por presuntas violaciones a derechos humanos |

^a Enero-diciembre de 2002.

^b Agosto de 2001 a octubre de 2002.

^c 1° octubre de 2001 a 28 de febrero de 2002.

2515. La última información con la que se cuenta, señala que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó, a partir de septiembre de 2001, más coordinaciones territoriales (70) de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en la ciudad de México, con acciones encaminadas a lograr la igualdad en el acceso al sistema de justicia. Entre otras, se llevan a cabo talleres con perspectiva de género con mandos medios y superiores de la PGJDF, y se sensibilizó, en materia de género, a policías judiciales de la PGJDF, aunado a los servicios que ofrece de manera general a toda la ciudadanía.¹¹⁸

Derechos de las mujeres en situación de prostitución¹¹⁹

2516. Hay una discusión entre diferentes grupos de la sociedad sobre el término que debe emplearse para referirse a las mujeres en situación de prostitución. Se han acuñado, entre otros, sexoservidoras, trabajadoras sexuales o mujeres dedicadas al comercio sexual.¹²⁰

2517. Es muy importante señalar que la diferencia entre el término que se les da tiene una implicación de fondo: distinguir entre relaciones permitidas y forzadas, lo cual implica diferenciar entre una actividad laboral elegida que algunas corrientes consideran que debe ser objeto de reglamentación y protección, y la segunda, en cambio, que debe ser erradicada porque constituye una de las formas más persistentes de violencia de género. Se trata no sólo de dos posiciones distintas, sino incluso radicalmente opuestas, ya que para una se reclama la protección y para otra la erradicación.

2518. En la ciudad de México, una de las principales zonas en las que se encuentra un número importante de mujeres en situación de prostitución es La Merced, que abarca las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y gran parte del centro histórico. Se calcula que ahí se encuentran aproximadamente de 2 000 a 3 000 mujeres de diferentes edades; sin embargo, y por tratarse de una cifra negra, es prácticamente imposible conocer el número real.¹²¹

2519. Las condiciones de vida de las mujeres que trabajan en La Merced son contrarias a los estándares mínimos de derechos humanos. Estas mujeres, en su mayoría, son analfabetas, ya que no han tenido acceso a la educación y, como consecuencia, se enfrentan a la reducción de sus ingresos, por lo que es común que vivan en situación de calle y en situación de pobreza.¹²²

2520. Vale la pena mencionar que con la intención de mejorar la calidad de vida de las mujeres adultas mayores de la zona de La Merced que se encontraban o encuentran en situación de prostitución, desde 2006 el Inmujeres DF, en coordinación con la organización civil semillas, creó la Casa Xochiquetzal para Adultas Mayores, donde las mujeres reciben una habitación, servicios de salud, alimentación, atención psicológica y asesoría legal. Asimismo, se busca transitar de un proyecto de asistencia a un proyecto autogestivo que les permita vivir económica y socialmente independientes.¹²³

2521. A pesar de la situación de discriminación en la que viven las mujeres que se dedican a la prostitución, no se cuenta con un marco normativo que las proteja, por el contrario, subsiste en el Distrito Federal un marco jurídico discriminatorio que violenta sus derechos, no sólo de las mujeres, sino también de los hombres. Claro ejemplo de esto es la fracción VII del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,¹²⁴ la cual sanciona administrativamente el comercio sexual por considerarlo una infracción contra la tranquilidad de las personas.

2522. Recientemente se presentó una iniciativa para derogar esta fracción. Dicha iniciativa propone, además, la creación de la Ley de Protección al Sexoservicio para el Distrito Federal¹²⁵ —aunque sería deseable que se modificara el título, puesto que en sí mismo conlleva una visión discriminatoria—. Es urgente la discusión y aprobación de dicha propuesta desde un enfoque de derechos humanos, con miras a que el Estado, en este caso a través de las autoridades del Distrito Federal, garantice la protección de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.

Violencia contra las mujeres

2523. La violencia contra las mujeres es una afrenta a sus derechos humanos y es perpetrada precisamente por su condición de sexo y género, como una práctica derivada de las costumbres ancestrales propias de un sistema patriarcal que define a las mujeres como objeto sexual productivo y reproductivo y no como titular de derechos.¹²⁶ Representa una degradación a su dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

2524. Hoy en día se reconoce, nacional e internacionalmente, que la violencia contra las mujeres es la forma más grave de discriminación y, por consiguiente, una violación de sus derechos humanos y un obstáculo para que los disfrute.¹²⁷

2525. La comunidad internacional se ha dado a la tarea de desarrollar distintos instrumentos de protección a los derechos humanos de las mujeres, en los que queden claras las obligaciones del Estado para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, independientemente del ámbito en que ésta ocurra, sea lugar público o privado.

2526. La Convención de Belém do Pará establece que se entenderá por violencia contra las mujeres “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.¹²⁸

2527. El Estado mexicano ha adquirido obligaciones para erradicar la violencia contra las mujeres a través de la firma y ratificación de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, al igual que ha adoptado otros instrumentos internacionales que abordan derechos que se ven violentados frente a la problemática de la violencia contra las mujeres como el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la libertad personal, a la igualdad y no discriminación, a no ser sujeto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

2528. En el caso de México, la adopción de medidas enfocadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres no se ha dado con la velocidad que requiere la atención institucional a este problema. Tuvo que pasar más de una década para verlas concretadas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,¹²⁹ y la correspondiente ley local en la materia. Lo que cabe destacar de esta Ley, como se ha dicho, es que conlleva la subsecuente armonización legislativa que permite aplicar sus lineamientos en los códigos locales. La adopción de estas leyes es un paso importante en términos de la armonización necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará.

La violencia contra las mujeres en el Distrito Federal

2529. La violencia contra las mujeres conforme a datos de la *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres, 2003 (Envim)* indica que 42.2% de las mujeres del Distrito Federal reportó haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, contra 34.5% que lo reportó en el ámbito nacional.¹³⁰

2530. La segunda *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh)* realizada por el INEGI en 2006, señala que el Distrito Federal se encuentra entre las 10 entidades que superan la media nacional de violencia contra las mujeres; 71.3% de las encuestadas señalaron haber sido víctimas de algún tipo de violencia emocional, física, sexual o económica en el seno familiar, laboral, estudiantil o afectivo.

2531. La *Endireh* también señala que en el Distrito Federal hay un total de 3 844 431 mujeres mayores de 12 años, de las cuales alrededor de 19% sufren algún tipo de violencia (505 096 padecen violencia en sus familias, lo cual representa 13% del total), y 0.0027% fueron asesinadas en 2006. La incidencia de violencia contra las mujeres en el Distrito Federal afectó a 733 612 mujeres mayores de 12 años, de las cuales 33.7% sufre violencia emocional; 24.3% violencia económica, 10.9% violencia física y 6.5% violencia sexual, lo que, sin disponer aún de los datos específicos sobre las causas que originaron los asesinatos durante 2006 y 2007, brinda una guía del comportamiento social como antecedente que genera un contexto de permisibilidad en referencia a la violencia contra las mujeres.¹³¹

2532. Por su parte, la Red de Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal (Uapvif) reporta que, en 2006, 96% de las víctimas atendidas fueron mujeres, de las cuales 85% sufrió violencia psicoemocional, 78% violencia psicosexual y 81% de los casos manifestó haber sido agredida por su pareja.¹³²

2533. Esto no significa necesariamente que los índices de violencia contra las mujeres sean mayores que en el resto de la República, sino que en el Distrito Federal es más visible y que hay una mayor cultura de la denuncia. Sin embargo, para determinarlo, lo que hace falta son datos comparativos y análisis detallados de las encuestas *Endireh* y *Envim*, así como de los datos con los que cuentan las instancias gubernamentales al respecto.

2534. De acuerdo con fuentes oficiales, 82% de las personas receptoras de la violencia de género son mujeres. La violencia intrafamiliar (clasificada según el tipo de violencia) es emocional (en primer lugar gritos, seguidos de “enjos fuertes” e insultos) y física (golpes con puños, bofetadas, golpes con objetos y patadas).¹³³ Según la *Endireh* 2006 la violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja alcanzó 43.2% en el ámbito nacional; también se da la violencia sexual (9%), económica (23.4%) y psicológica (37.5%). En el Distrito Federal se encontró que 38% vivía violencia emocional, 19% violencia física y 10% violencia sexual.

2535. Además, con base en notas de prensa que retoman datos oficiales, se ha observado un aumento de denuncias por violación y acoso en el Distrito Federal: las de violación pasaron de 56, entre diciembre de 2005 y marzo de 2006, a 136 entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, con un índice de 3.6 al día en 2007; y las de acoso, de 2 a 29 por día en esos mismo periodos. Esto puede sugerir

mayor conciencia y no sólo mayor violencia. Sin embargo, el que no hayan aumentado las detenciones en la misma proporción que las denuncias resulta preocupante.¹³⁴

2536. En todo caso, el que por lo menos 4 de cada 10 mujeres, si no es que 6 de cada 10, reporten situaciones de violencia en su ciclo de vida es por sí mismo motivo de preocupación, primero por la incidencia de violencia que implica, y también porque, como es de suponer, las cifras reconocidas en encuestas son menores a la cifra real. Es evidente la necesidad de analizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en su muy compleja dimensión y de impulsar políticas públicas para prevenir y sancionar lo que constituye una violación al derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia.

2537. En particular, es importante que las políticas públicas no se reduzcan a atender la violencia familiar, sino que se consideran todas las formas de violencia contra las mujeres, y que se definan correctamente en los códigos penales.

2538. Asimismo, es preciso insistir en la importancia de mejorar los sistemas de apoyo y justicia que se ocupan de manera específica o más directa de la atención a mujeres, no sólo para facilitar la denuncia de acoso laboral, sexual, violación, incesto y prostitución forzada, entre otras, sino también, y en particular entre adolescentes y niñas, para prevenir estas conductas. Es evidente también que las medidas gubernamentales dirigidas específicamente a la lucha en contra de la violencia hacia mujeres y niñas debe ir acompañada de políticas públicas complementarias, como el mejoramiento del transporte urbano y de la infraestructura en general (por ejemplo, el alumbrado público), la promoción de la igualdad de género entre la población empezando por las escuelas, la creación de campañas dirigidas a prevenir y tratar la violencia ejercida por los hombres. A este tipo de campañas y medidas debe aunarse una mejoría sustancial del sistema de impartición de justicia, de modo que se reduzcan tanto la impunidad como los abusos cometidos por la autoridad.¹³⁵

2539. De acuerdo con el Inmujeres DF, en el Distrito Federal 7 de cada 10 mujeres fueron agredidas por su esposo, o ex esposo; además, 80% de las situaciones de violencia comienza entre el noviazgo y el tercer año de vivir en pareja. La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, a través de las 16 Unidades de Violencia Familiar, atendió en el año 2002 a 11 158 mujeres, víctimas de violencia familiar. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal en 2002, por medio del área de Desarrollo Personal y Colectivo, atendió de manera directa 3 909 casos de violencia, de los cuales en 3 752 la mujer era la receptora. En cuanto al tipo, 1 678 mujeres sufrían maltrato psicoemocional, 1 591 psicofísico, 171 psicosexual y 312 recibían los tres tipos de maltrato.¹³⁶

2540. Dos de las problemáticas apremiantes identificadas en relación con la violencia contra las mujeres son el asesinato y el hostigamiento sexual. En el Distrito Federal, en 2006, el asesinato de mujeres presentó 104 casos, y hasta el 30 de junio del 2007, 45 casos.¹³⁷ Los asesinatos de mujeres tienen causas múltiples que han de indagarse con el fin de impulsar las medidas de prevención y sanción más adecuadas. Se trata muchas veces de violencia de género, derivada de la misoginia, pero hay variantes, como asesinatos por la pareja, crímenes de odio, feminicidio, etcétera.

2541. En relación con el feminicidio¹³⁸ se cuenta con pocos datos confiables, incluso el estudio de la Comisión Especial del Feminicidio de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados¹³⁹ obtuvo en su recuento final sólo algunos datos no desagregados de la Procuraduría General de Justicia del

Distrito Federal (PGJDF). Según datos proporcionados en los boletines de la propia PGJDF, entre enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, 149 mujeres fueron asesinadas dolosamente.¹⁴⁰ Además de la falla en las cifras, hay un problema de definición de términos: debería distinguirse entre asesinatos de mujeres como manifestación de violencia intrafamiliar, asesinatos por desconocidos, y asesinatos dolosos con secuestro, tortura, victimización posterior, que ya se han dado en el Distrito Federal (encubiertas, embolsadas, etc.). Del tipo de asesinato pueden derivarse causas distintas de la violencia contra las mujeres y buscarse medios más precisos para prevenirla.

2542. Respecto de la violencia contra las mujeres durante el noviazgo, en 2004 el Inmujeres DF realizó una encuesta aplicada a 1 000 mujeres y hombres en el Distrito Federal, de entre 12 y 29 años de edad, para determinar el grado y los tipos de violencia que se presentan en el noviazgo, y los principales resultados fueron los siguientes:¹⁴¹

2543. El 30% de las mujeres encuestadas mencionó que cuando tienen conflictos con su pareja “se quedan en silencio” por temor a hacer un comentario o reclamo que moleste o enoje a su compañero; 16% expresó que cuando hay conflictos en la relación, se presentan gritos o insultos o golpean algún objeto o a ellas.

2544. El 15% de las mujeres encuestadas expresó que en su relación actual “les han tocado alguna parte del cuerpo sin su consentimiento”, “las han presionado para tener relaciones sexuales” o “las besan sin su consentimiento”.¹⁴² La mitad de las entrevistadas/os (50%) cela a sus parejas y esto provoca discusiones constantes que, en la mayoría de los casos, terminan en violencia.¹⁴³

2545. De acuerdo con los datos recogidos en la encuesta, el Inmujeres DF señala que 5 de cada 10 mujeres jóvenes mencionaron que viven situaciones de violencia en sus noviazgos. En relación con sus noviazgos anteriores, 9 de cada 10 mujeres jóvenes han vivido alguna o algunas situaciones de violencia en uno o más de dos de sus noviazgos.¹⁴⁴ De acuerdo con esta información, el noviazgo se muestra como terreno fértil para la violencia doméstica, debido a que en esta etapa las y los jóvenes inician su experiencia en las relaciones de pareja aceptadas socialmente, en la cual se despliegan de manera significativa los papeles y estereotipos de género aprendidos y apropiados en su proceso de desarrollo y formación, con el propósito de cumplir con una de las principales expectativas sociales: “el matrimonio”, en el que la mayoría de las veces prima la subordinación y la violencia hacia las mujeres.¹⁴⁵

2546. Algunas de las problemáticas identificadas como apremiantes en el Distrito Federal respecto de la violencia contra las mujeres son: el desconocimiento de las mujeres en cuanto a sus derechos en general, y en particular en cuanto a su derecho a vivir libres de violencia; la falta de recursos para implementar medidas eficaces para atender la violencia contra las mujeres, así como para darles el seguimiento adecuado que, en muchas ocasiones evitaría la violación de sus derechos humanos, y, en general, que los registros que llevan las instancias sobre la violencia en el Distrito Federal no están desagregados por sexo, lo que evidencia la falta de perspectiva de género en el trabajo en general de las instancias gubernamentales e impacta de manera negativa en los derechos de las mujeres.

2547. Entre otros programas para revertir la violencia contra las mujeres en la ciudad, se diseñó y puso en marcha el Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad, que tiene por objeto impulsar acciones interinstitucionales para prevenir y atender la violencia sexual contra

las mujeres en el transporte público. En dicho programa intervienen la PGJDF, la Secretaría de Seguridad Pública, STC Metro, RTP, Locatel, STE, Injuve, Consejería Jurídica y el Inmujeres DF. Cabe mencionar que para efectos de la elaboración de este documento, no se contó con información que permitiera evaluar el impacto de este programa.

Legislación sobre violencia contra las mujeres

2548. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia¹⁴⁶ es un instrumento que colocó a México a la vanguardia en materia legislativa para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, no ha podido ser aplicada por la ausencia de un reglamento y la falta de armonización de los códigos civiles y penales de cada entidad, lo que resulta apremiante, ya que diversas formas de violencia, así como el homicidio consecuencia de la misma, son delitos del orden común que tienen que ser atendidos por cada uno de los estados.¹⁴⁷

2549. Por su parte, el Distrito Federal creó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal¹⁴⁸ para atender las recomendaciones internacionales sobre armonización legislativa con los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres. Dentro de los aspectos relevantes de esta ley, destacan la previsión e inserción de los principios rectores en los programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal dirigidos a atender las causas y efectos de la violencia contra las mujeres, poniendo especial énfasis en las medidas que deben tomar las diferentes dependencias de gobierno en materia de prevención, atención y acceso a la justicia.¹⁴⁹ También concibe la investigación, reparación del daño y acceso a la justicia como elementos indispensables para inhibir y evitar la comisión de conductas violentas contra las mujeres, así como para garantizar vías administrativas y judiciales adicionales a las existentes, especializadas en atender y enfrentar esta grave problemática.¹⁵⁰

2550. Esta Ley prevé el establecimiento de casas de emergencia y refugio para aquellas mujeres víctimas de violencia; considera también la operación de un Modelo Único de Atención que garantice el seguimiento del caso hasta su solución, el cual tendrá que ser implementado por las dependencias de gobierno encargadas de prevenir, atender y procurar justicia a las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, esta ley crea las figuras de las abogadas victimales y de las abogadas defensoras de los derechos de las mujeres, a través de las cuales se les proporcionará representación legal gratuita.

2551. Otra cuestión notable es que esta Ley incluye la figura de “órdenes de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima”, las cuales son precautorias y cautelares, y deberán otorgarlas los jueces de lo penal, civil y familiar, según corresponda, inmediatamente después de conocer los hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra la víctima o víctimas, directas o indirectas. Con esto se cumpliría lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, al no utilizar el procedimiento de conciliación, puesto que no se estaría tratando con personas en igualdad de condiciones; en un caso de violencia, una esta subordinada a la otra.¹⁵¹

2552. Aunado a esta Ley, el Distrito Federal cuenta con una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal¹⁵² que constituye un antecedente fundamental en cuanto a la legislación sobre violencia, ya que influyó en la determinación de las leyes contra la violencia en todo

el país, pues antes de su creación había un vacío legal que desamparaba sobre todo a las mujeres de la violencia perpetrada por parte de sus esposos, concubinos o ex parejas.¹⁵³

2553. Por otro lado, también cuenta con una Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres,¹⁵⁴ que señala que deben establecerse medidas para erradicar la violencia de género en sus distintas modalidades, así como cualquier tipo de discriminación o acoso por razón de sexo; establecer lineamientos mínimos en materia de acciones afirmativas para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, con la finalidad de erradicar la violencia y la discriminación por razón del sexo; garantizar el derecho a una vida libre de violencia de género; evaluar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género; integrar el principio de igualdad sustantiva en la formación del personal del servicio de salud, para atender situaciones de violencia de género; garantizar la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres; generar estudios, diagnósticos y evaluaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y difundirlos, y eliminar los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

2554. Sin embargo, hasta ahora los avances legislativos y normativos en el Distrito Federal no son suficientes. Tanto en los ámbitos de procuración como de administración de justicia hacen falta herramientas legales para eficientar y proporcionar de manera efectiva e inmediata las medidas cautelares que requieren las mujeres que enfrentan una situación de violencia.¹⁵⁵

2555. Por otra parte, en los casos donde se requiere una reparación del daño por la violación al derecho a una vida libre de violencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con un Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que tiene como objetivo garantizar a la víctima u ofendido del delito el goce y ejercicio de los derechos y las medidas de atención y apoyo que les confiere la Ley. Las víctimas de delitos pueden solicitar el apoyo económico¹⁵⁶ que requieran, a través del Consejo de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, para disminuir parcialmente el impacto ocasionado por el mismo, y se les dará una atención integral con base en el tipo de victimización que sufra y el impacto del delito, que tendrá como prioridad disminuir los efectos de éste, evitando la sobrevictimización institucional.¹⁵⁷

Políticas públicas respecto de la violencia contra las mujeres

2556. Como ya se mencionó, una de las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres que viven violencia es el Inmujeres DF, toda vez que tiene un proceso integral de atención que incluye: *a)* atención individual mediante asesorías en materia psicológica, jurídica y laboral; *b)* atención grupal, dirigida a personas no organizadas, pero también incluye la capacitación individual o de grupo específico; *c)* prevención, con acciones de sensibilización y capacitación a través de pláticas, talleres, cursos y formación de grupos de ayuda mutua y de reflexión para el desarrollo de herramientas y habilidades que permitan detectar y prevenir la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.¹⁵⁸

2557. El Inmujeres DF también desarrolla una tarea fundamental mediante la capacitación en género, gestión y política pública, así como en género y violencia contra las mujeres, a todas y todos los mandos superiores de las dependencias de gobierno; la realización de campañas contra la violencia;

la elaboración de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia y asistencia jurídica a las mujeres violentadas, entre otras acciones.

2558. Asimismo, el Inmujeres DF tiene suscritos convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil en los que se trabajan proyectos enfocados a prevenir y atender a las mujeres en torno a la violencia, a la prevención y atención de mujeres y niñas que viven explotación sexual, comercial y trata, entre otros.¹⁵⁹

2559. Sin embargo, no se cuenta con información que permita conocer los resultados de los programas mencionados ni el impacto que han tenido en prevenir, erradicar o sancionar la violencia contra las mujeres que viven en el Distrito Federal.

2560. Por otra parte, el Distrito Federal cuenta con la Subprocuraduría de Atención a Víctimas dentro de la PGJDF, que tiene una amplia estructura para la atención integral de la violencia, con atención médica, legal y psicológica.

2561. La Subprocuraduría, a su vez, tiene un Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), cuyo objetivo es proporcionar atención integral a las víctimas de violencia familiar (mujeres y niños/as) mediante un equipo interdisciplinario de profesionales y procurar resguardar la integridad tanto de las mujeres y de sus hijos/as, por medio de albergues públicos o privados. Asimismo, cuenta con áreas médica, psicología y jurídica. Otra de las tareas relevantes del CAVI es la realización de dictámenes psicológicos victimales para la acreditación del cuerpo del delito de violencia familiar a través de los peritos en psicología adscritos a la dependencia.¹⁶⁰

2562. Asimismo, el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, atiende a víctimas de delitos de violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, estupro e incesto; proporciona terapia psicológica, brinda atención médica, psicológica y jurídica; realiza dictámenes psicológicos para acreditar daño moral.¹⁶¹

2563. Por su parte, la STYFE, a través de su Programa Sectorial Laboral Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad, plantea entre sus objetivos la atención especializada y oportuna a las necesidades, problemas y derechos de equidad y género de las mujeres, mediante programas que contribuyan, entre otras cosas, a brindar atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, violación y actos de violencia en el ámbito laboral por su condición de mujeres.¹⁶²

2564. Asimismo, en su Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, plantea el respeto a la integridad física, psíquica y moral; la igualdad de protección ante la ley; el derecho a una vida libre de violencia y discriminación y la importancia de gozar de un ambiente de trabajo sano y libre de riesgos, entre otros.¹⁶³

2565. Como se aprecia, hoy en día algunas instituciones ofrecen servicios de orientación a las mujeres, pero muy pocas proporcionan el de representación legal. Otras, como la Subprocuraduría, brindan apoyo en contención del estrés postraumático de manera emergente, sin embargo, sólo algunas tienen posibilidad de ofrecer un tratamiento completo hasta su total recuperación. Hay albergues que dan apoyo a las mujeres que requieren un espacio de seguridad y tranquilidad para salir de la

espiral de la violencia, pero pocos cuentan con los recursos, tanto humanos como materiales, para atender a mujeres con severos problemas de depresión o con hijos e hijas mayores de 12 años que puedan habitar en el mismo lugar.¹⁶⁴

2566. Resulta aún complicado para las y los servidores públicos que trabajan en el sistema de procuración y administración de justicia, comprender que cuando una mujer se presenta a denunciar la violencia de la que ha sido víctima, debió pasar por un proceso de difícil discernimiento y decisión para hacerlo. En algunos casos, la violencia la coloca en un estado de vulnerabilidad absoluta, al vivir en sus espacios más íntimos, como el hogar, una inseguridad que la limita e inhibe a dar pasos firmes para salir de ella.¹⁶⁵

2567. Asimismo, la Subprocuraduría de Atención a Víctimas brinda apoyo jurídico, pero es insuficiente, por lo que se requiere fortalecer el apoyo jurídico en los tribunales a fin de que, a través de sus acciones, las mujeres y niñas víctimas de violencia tengan un verdadero acceso a la justicia y les sea reparado el daño.¹⁶⁶

2568. Casi todas las instituciones reportan el número de mujeres que han sido atendidas en cierto periodo, pero pocas dicen si su atención implicó un cambio benéfico en sus vidas, si hubo una disminución o cese de la violencia que vivían. Hay que reconocer que las instituciones no cuentan con instrumentos claros de medición para dar seguimiento a un caso una vez que se concluye la atención correspondiente; tampoco se cuenta en el Distrito Federal con los mecanismos que permitan dar seguimiento al camino institucional que recorre una mujer desde el primer contacto en busca de orientación hasta que recibe la atención médica, legal, psicológica o, en algunos casos, económica que requiere.¹⁶⁷

2569. Es importante tomar en cuenta también de la existencia –o ausencia– de políticas y programas que ofrezcan a las mujeres alternativas o la posibilidad de obtener los recursos necesarios para salir de la violencia, ya que no es suficiente con la recuperación emocional o la conciencia de los derechos, si no se tienen recursos que favorezcan la autonomía (materiales, trabajo, instituciones de apoyo) y eviten la dependencia de las mujeres de sus parejas violentas.

26.6 Conclusiones del capítulo

2570. Las mujeres han vivido a lo largo de la historia una situación de discriminación que tiene sus raíces en relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.¹⁶⁸ Se requiere un cambio en los patrones culturales y sociales de poder, que lleven a la discriminación en el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Para lograrlo, se requiere de un trabajo fino, profundo y extendido por parte del Estado, de la mano de mujeres y hombres.

2571. La situación de discriminación que predomina por motivos de origen étnico, o por condición socioeconómica, entre otros, son factores que colocan a las mujeres indígenas, migrantes y pertenecientes a otros grupos socialmente marginados en una posición particularmente vulnerables a los actos de violencia.¹⁶⁹

2572. El Gobierno del Distrito Federal y los poderes Judicial y Legislativo deben fortalecer las instituciones públicas creadas para lograr una igualdad entre hombres y mujeres, así como la transversalidad de género, y lograr una coordinación más eficiente entre todas las dependencias con miras a garantizar políticas públicas y acciones estratégicas centradas en lograr impacto en la vida de las mujeres.

2573. Asimismo, deberán estrecharse esfuerzos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el objetivo de brindar una respuesta integral para superar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el ámbito internacional.

2574. Si bien se han tenido avances importantes en los últimos años respecto al establecimiento de un marco normativo que reconozca los derechos de las mujeres, se requiere contar con un mecanismo que le dé seguimiento y evalúe su implementación. Asimismo, deberá armonizarse toda la legislación del Distrito Federal para lograr la protección más amplia que garantice los derechos de las mujeres en todos los ámbitos: civil, penal, administrativo, familiar, por mencionar algunos.

2575. Siguen siendo insuficientes los mecanismos para garantizar la participación política de las mujeres en el Distrito Federal, por lo que es necesario que el GDF lleve a cabo una investigación que permita identificar las medidas para garantizar plenamente esta participación en términos de igualdad con los hombres.

2576. Asimismo, sigue siendo preocupante la desigualdad respecto a los derechos laborales de las mujeres. Esta situación es clara al analizar los datos que señalan el acceso de las mujeres al trabajo, las cargas de trabajo extra en las tareas domésticas, así como la desigualdad en percepción de salario por trabajo igual. Es aún más grave al estudiar la condiciones de las trabajadoras del hogar que no cuentan siquiera un con un pleno reconocimiento de sus derechos dentro de la legislación laboral.

2577. A pesar de los positivos avances que se han realizado en cuanto a la creación de políticas públicas y legislación, aún existe un gran reto para garantizar de manera efectiva el pleno goce de los derechos sexuales y reproductivos, y se debe priorizar la correcta implementación de leyes y programas, la sensibilización y capacitación del sector salud y de las y los funcionarios públicos en general, la educación sexual en todos los niveles y ámbitos, así como el conocimiento de las personas sobre sus derechos sexuales y reproductivos.

2578. Es claro que las instituciones del sistema de justicia con frecuencia reproducen estructuralmente las desigualdades sociales en la atención a las mujeres, por lo que es necesaria una reforma mediante políticas públicas que garanticen una justicia igualitaria para lograr un adecuado desarrollo humano.¹⁷⁰

2579. En este sentido, se requiere tomar en cuenta las diversas necesidades y características sociales y culturales de las mujeres para incorporarlas a las reformas de reglamentos e instituciones, además de educar y promover una cultura de derechos humanos que ponga en el centro la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, esto es, los medios institucionales para garantizarlos.¹⁷¹

2580. Otra situación que merece atención integral es la que viven las mujeres en situación de prostitución, ya que no hay una respuesta unificada y suficiente por parte de las autoridades para garantizarles todos sus derechos humanos.

2581. La violencia contra las mujeres es la forma más extrema de discriminación a las que están sujetas las mujeres. El Distrito Federal no escapa de la situación de gravedad de la violencia que viven las mujeres. Es urgente contar con un mecanismo claro de monitoreo de la implementación de la recién aprobada Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia, así como con la aprobación de su correspondiente reglamento.

2582. Es necesario destacar que todas las acciones que se instrumenten para garantizar los derechos de las mujeres requieren de un presupuesto suficiente, por lo que dotar de recursos necesarios a las instituciones es una manera de mostrar el compromiso que se tiene para la defensa de sus derechos. Debe considerarse que no serán suficientes las reformas a leyes, reglamentos e instituciones, si no se dota a estas últimas del presupuesto suficiente para su implementación.

2583. Ante la persistente situación de discriminación contra las mujeres, es necesario que se adopten e implementen medidas especiales de carácter temporal, de acuerdo con lo señalado por la Convención para la Eliminación de todas las Formas la Discriminación contra la Mujer, a fin de eliminar la discriminación contra la mujer con miras a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.¹⁷²

2584. Cabe resaltar la complejidad de llevar a cabo un análisis sobre la situación de los derechos de las mujeres sin contar con datos desagregados por sexo, situación que además invisibiliza las necesidades de las mujeres, el ejercicio de sus derechos y sus aportes. No se concibe la formulación de políticas públicas sin tener información cuantitativa de la población a quien se dirigen las acciones gubernamentales.

2585. Las acciones en favor de construir programas transversales con perspectiva de género en sus políticas públicas generales y prioritarias siguen estando más cerca de prácticas de simulación que de una política de Estado que tutele y modifique las condiciones de las mujeres en la ciudad.¹⁷³

Notas

¹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. México la ratificó el 23 de marzo de 1981.

² Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, de 6 de octubre de 1999. Ratificado por México el 15 de marzo de 2002.

³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998.

⁴ Se refiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No se mencionan aquí todos los tratados, entre otros relativos al mismo tema o relacionados con éste, como el de la prohibición de la tortura, la desaparición forzada, los derechos de la infancia, y otros que se mencionan en los apartados correspondientes de este *Diagnóstico*.

- ⁵ Véase artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, *op. cit.*, capítulo III.
- ⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, párrafo 8.
- ⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Resultados definitivos del II Censo de población y vivienda para el Distrito Federal*, México, INEGI, 2005, 24 de mayo de 2006.
- ¹⁰ *Ibid.*, Iztapalapa cuenta con 1.8 millones de personas; Gustavo A. Madero, con 1.2 millones, y Álvaro Obregón, con poco más de 706 000 habitantes.
- ¹¹ *Idem.*
- ¹² Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2006. El informe se encuentra en <<http://saul.nueve.com.mx/genero/index.html>>.
- ¹³ Cálculos realizados a partir del *XII Censo general de población y vivienda*, México, INEGI, 2000, y del *II Censo de población y vivienda*, México, INEGI, 2005.
- ¹⁴ Datos de INEGI retomados en Secretaría de Salud, Boletín Epidemiología, núm. 4, vol. 25, semana 4, del 20 al 26 de enero de 2008, p. 1.
- ¹⁵ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Eje 2: Equidad, en <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html>.
- ¹⁶ Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4°, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.
- ¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2006.
- ¹⁸ *Ibid.*, 1° de febrero de 2007.
- ¹⁹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- ²⁰ *Ibid.*, 29 de enero de 2008.
- ²¹ A julio de 2007, sólo Aguascalientes, Colima, Durango, Veracruz y el Distrito Federal tipificaron el delito de discriminación.
- ²² Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 29 de agosto de 1931.
- ²³ Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- ²⁴ Véase también la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ²⁵ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de febrero de 2002.
- ²⁶ Véase la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, artículo 4°.
- ²⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007.
- ²⁸ El Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres, puede consultarse en <http://www.inmujer.df.gob.mx/quien somos/p_igualdad/index.html> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- ²⁹ Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <<http://www.inmujer.df.gob.mx/quehacemos/dirunidades.html>> (consultada el 25 de noviembre de 2007).
- ³⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- ³¹ Información obtenida del pase de lista contestado por Inmujeres DF, entregado al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- ³² En el decálogo se plantearon como objetivos: 1) impulsar la capacitación en materia de políticas públicas con perspectiva de género a todo el personal que labora en las dependencias a nuestro cargo; 2) cumplir los compromisos adquiridos en el comité intersecretarial, la red de enlaces de género y el comité interdelegacional de género; 3) rendir cuentas a la ciudadanía de los avances logrados y los obstáculos para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas; 4) asignar presupuestos con perspectiva de género; 5) impulsar acciones permanentes en cada dependencia para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; 6) avanzar en la implementación de acciones que garanticen el acceso de las mujeres a una justicia pronta y expedita; 7) crear condiciones para el goce y disfrute de un medio ambiente y desarrollo sustentable; 8) impulsar una cultura de equidad entre los géneros y de no discriminación; 9) promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; 10) fortalecer la participación política de las mujeres y el ejercicio pleno de su ciudadanía. Información obtenida en <http://www.inmujer.df.gob.mx/difusion/publicaciones/decalogo_equidad_genero.pdf> (consultada el 21 de noviembre de 2007).
- ³³ Información obtenida del pase de lista contestado por Inmujeres DF, entregado al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- ³⁴ Véase también, la parte IV, capítulo 17: Democracia y derechos humanos. Marco general.
- ³⁵ Instituto Federal Electoral, Distribución de ciudadanos por sexo, <http://sis-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0> (consultado el 4 de abril de 2008).
- ³⁶ Véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/>>.
- ³⁷ Información obtenida de la página del Gobierno del Distrito Federal, <<http://www.df.gob.mx/jefatura/gabinete.html>> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- ³⁸ Información obtenida de la página del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, <<http://www.tsjdf.gob.mx/directorio/index.html>> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- ³⁹ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero de 1999.
- ⁴⁰ Código Electoral del Distrito Federal, artículo 9°.

- ⁴¹ *Ibid.*, artículo 142.
- ⁴² Véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁴³ Inmujeres, *El enfoque de género en la producción de estadísticas educativas en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, Instituto Nacional de las Mujeres, 2004, p. 23.
- ⁴⁴ INEGI, Tabla de tasa de alfabetismo por entidad y sexo en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/Consultar>>.
- ⁴⁵ INEGI, Población de 15 y más años por grupo de edad y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- ⁴⁶ Inmujeres, *El enfoque de género...*, *op. cit.*, p. 28.
- ⁴⁷ INEGI, Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- ⁴⁸ INEGI, Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&s=est&c=4011&e=09>>.
- ⁴⁹ INEGI, Población de cinco y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu31&c=3996&e=09>>. Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁵⁰ Inmujeres, *El enfoque de género...*, *op. cit.*, p. 36.
- ⁵¹ *Ibid.*, p. 31.
- ⁵² Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- ⁵³ Véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁵⁴ Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁵⁵ Véase mayor información en el apartado sobre Instancias y políticas públicas en este capítulo.
- ⁵⁶ Información referida por la Secretaría de Desarrollo Social al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁵⁷ Aprobada el 1° de febrero de 2008.
- ⁵⁸ Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- ⁵⁹ Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁶⁰ INEGI, Mujeres y hombres en México, 2007, con datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo 2006*.
- ⁶¹ INEGI, *Encuesta nacional sobre el uso del tiempo*, II trimestre de 2007.
- ⁶² La tasa de participación corresponde al porcentaje que representa la población económicamente activa (PEA) respecto de la población de 14 y más años de edad (INEGI).
- ⁶³ *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, II trimestre de 2007.
- ⁶⁴ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 26.
- ⁶⁵ Información consultada en la página del Inmujeres DF: <http://www.inmujer.df.gob.mx/numeralia/part_economical_estadisticas_trabajo.html>.
- ⁶⁶ INEGI, Mujeres y hombres en México, 2007.
- ⁶⁷ *Informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2006*, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 38.
- ⁶⁸ Esta información coincide con la proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir al Comité Coordinador para el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, donde es claro que persiste la incompatibilidad de sus derechos laborales con el ejercicio de su reproducción, puesto que no dan la posibilidad de ofrecer una vida digna a sus hijas e hijos.
- ⁶⁹ El Programa Microcréditos para el Autoempleo, del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad de la ciudad de México y el Inmujeres DF, tiene como objetivo fomentar proyectos de negocios y autoempleo mediante el otorgamiento de apoyos crediticios a grupos solidarios formados por 5 y hasta 15 personas, en los que el grupo solidario funge como aval. Lo anterior es con el propósito de generar alternativas de desarrollo y ocupación para la población de escasos recursos del Distrito Federal ante la falta de empleo y oportunidades y garantizar una mejor calidad de vida. Para mayor información, consúltese la página <<http://www.fondeso.df.gob.mx/programas/microcreditos.html>>.
- ⁷⁰ Informe del Programa Microcréditos para el Autoempleo, obtenida de la página del Inmujeres DF, <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html> (consultada el 10 de septiembre de 2007).
- ⁷¹ Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, mediante la contestación del pase de lista entregada al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- ⁷² *Idem.*
- ⁷³ *Idem.*
- ⁷⁴ *Idem.*
- ⁷⁵ *Idem.*
- ⁷⁶ El Programa de Apoyo para Madres Solteras fue creado en 2001.
- ⁷⁷ El análisis respecto a la situación de las trabajadoras del hogar se sustenta en información proporcionada por el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar. *Cfr.* Marisa González González, *Empleadas del hogar. Estudio diagnóstico*, Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar, Instituto de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.
- ⁷⁸ INEGI, Principales resultados: análisis de la población ocupada de 12 años y más, *Censo de población y vivienda*, 2000.
- ⁷⁹ *Idem.*

- ⁸⁰ Ya que la media del salario para la mujer se encuentra en el rango: “más de 50% hasta 2.5 SM” y la media para el hombre en el rango: “más de 1 hasta 3 SM”. Además, los sueldos más altos (mayores a 3 SM) son en su mayoría para la población masculina. INEGI, Principales resultados: análisis de la población ocupada de 12 años y más, *Censo de población y vivienda*, 2000.
- ⁸¹ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁸² Secretaría de Salud, Dirección General para la Evaluación del Desempeño, Subsecretaría de Innovación y Calidad, Secretaría de Salud, *Salud México 2001-2005- Información para la rendición de cuentas*, México, 2006, Anexos estadísticos.
- ⁸³ *Ibid.*, anexo I.2, p. 172.
- ⁸⁴ *Ibid.*, anexo I.4, p. 174.
- ⁸⁵ *Ibid.*, anexo III.2, p. 192.
- ⁸⁶ *Ibid.*, anexo I.2, p. 172.
- ⁸⁷ Véase Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Evaluación de riesgos e impacto en la salud*, en <<http://www.mex.ops-oms.org/contenido/temas/reduccion1.htm>>.
- ⁸⁸ T. Harpham, “Cities and Health in the Third World”, en D. R. Phillips y Y. Verhasselt (eds.), *Health and Development*, Londres, Routledge, 1994, p. 116, citado en Jonatan Rapoport, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Salud urbana, inciso i, sobre salud mental, en <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/196>>.
- ⁸⁹ Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁹⁰ La mortalidad materna se refiere a las defunciones de mujeres mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención.
- ⁹¹ Citado en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México*, México, 2006, p. 46.
- ⁹² Secretaría de Salud, Dirección General para la Evaluación del Desempeño, Subsecretaría de Innovación y Calidad, Secretaría de Salud, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, anexo I.1, p. 171.
- ⁹³ Para mayor información, véase, por ejemplo, el portal de Inmujeres DF.
- ⁹⁴ Secretaría de Salud (ssa), *Salud México 2001-2005, op. cit.*, anexo II.3, II.4 y II.5, pp.187-189.
- ⁹⁵ Véase también la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ⁹⁶ Información proporcionada por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).
- ⁹⁷ El derecho a la atención de la salud reproductiva debe ser garantizado por el Estado mexicano. Esto incluye medidas para promover la maternidad sin riesgos, la atención de personas con VIH/SIDA y otras ITS, la interrupción del embarazo en los casos autorizados por la ley, tratamientos de la infertilidad y la gama de anticoncepción de calidad, incluida la de emergencia. Véase Susana Chiarotti, 2005.
- ⁹⁸ Centro por los Derechos Reproductivos, *Gaining Ground, A Tool for Advancing Reproductive Rights Law Reform*, Nueva York, 2006, pp. 14-15.
- ⁹⁹ Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 1987. Consúltese en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=1&disp=559>>.
- ¹⁰⁰ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000. Cabe resaltar que el Distrito Federal es la única entidad que cuenta con una ley al respecto. Además, destaca que se consideren los derechos sexuales y reproductivos.
- ¹⁰¹ El aborto no se considera un delito cuando el embarazo es resultado de una violación o inseminación artificial no consentida, cuando el embarazo representa un grave peligro para la salud de la mujer, cuando el producto presenta malformaciones, cuando el aborto fue accidental, y a solicitud de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación.
- ¹⁰² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008.
- ¹⁰³ Información proporcionada por GIRE.
- ¹⁰⁴ De acuerdo con GIRE, el problema es que la mayoría de los prestadores de servicios no conocen la legislación aplicable en materia de derechos sexuales y reproductivos y, por lo tanto, niegan algunos servicios. Otras veces, aunque conocen la legislación, dejan que sus creencias personales y prejuicios se interpongan en el tipo de información que proporcionan.
- ¹⁰⁵ Información proporcionada por el secretario de Salud del Distrito Federal, Dr. Manuel Mondragón y Kalb, en el seminario Aborto: un debate abierto, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 21 al 24 de enero de 2008.
- ¹⁰⁶ Información proporcionada por el Inmujeres DF a través de la contestación del pase de lista.
- ¹⁰⁷ Véase también la parte V, capítulos 23 y 24 : Derecho al acceso a la justicia y Derecho al debido proceso.
- ¹⁰⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 151.
- ¹⁰⁹ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 24.
- ¹¹⁰ Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la Mujer, Adición Misión a México, Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones, E/CN.4/2006/61/Add.4 del 13 de enero de 2006, párr. 19.
- ¹¹¹ *Ibid.*, párrafo 26.
- ¹¹² Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos. Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, del 23 de diciembre de 2003.

- ¹¹³ Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato Param Coomaraswamy, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la independencia del Poder Judicial, la administración de la justicia y la impunidad*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Informe sobre la Misión cumplida en México, E/CN.4/2002/72/Add.1, del 24 de enero de 2002.
- ¹¹⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 164.
- ¹¹⁵ *Idem*.
- ¹¹⁶ Información obtenida en <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/justicia/acjusticia.html> (consultada el 17 de octubre de 2007).
- ¹¹⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 162.
- ¹¹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, *op. cit.*
- ¹¹⁹ Véase también la parte VI, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- ¹²⁰ Básicamente los distintos tratamientos que se han dado en materia de prostitución, en distintos países y momentos, se resumen en tres sistemas: reglamentarista, prohibicionista y abolicionista. Sistema reglamentarista: desde esta postura, la prostitución es un mal menor y necesario que se debe controlar y es el Estado el que asume el control de la actividad. Su acción consiste normalmente en delimitar los espacios públicos y privados, sus horarios y características. Identifica y registra la oferta a través de licencias o credenciales y, partiendo del reconocimiento del riesgo de contagio de infecciones de transmisión sexual, arbitra un sistema de control médico, establece los mecanismos de supervisión, e intenta identificar los lugares clandestinos de comercio sexual.
- Sistema prohibicionista: la característica fundamental es la represión penal. La política en materia de prostitución en el sistema prohibicionista se centra en buena medida en la acción policial ante cualquier oferta sexual, pública o privada, que implique una retribución monetaria a cambio. Para el Estado las personas que practican la prostitución son delinquentes que deben responder ante la justicia y, en el mejor de los casos, rehabilitarse o reeducarse.
- Sistema abolicionista: se fundamenta en la consideración de que toda forma de prostitución es una explotación del cuerpo del ser humano y que la reglamentación de la actividad sólo consigue perpetuar esta injusticia. Las personas que ejercen la prostitución no se consideran delinquentes, sino más bien víctimas del tráfico humano, necesitadas de ayuda que se presta desde el Estado a través de programas de tratamiento y reeducación. Fuente: Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina.
- ¹²¹ Información obtenida del pase de lista contestado por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- ¹²² *Ibid.*
- ¹²³ Información aportada por el Inmujeres DF al Comité Coordinador en enero de 2008.
- ¹²⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de mayo de 2004.
- ¹²⁵ Para consultar dicha iniciativa, véase la página <<http://asambleadf.gob.mx/ev/iniciativa.pdf>>.
- ¹²⁶ Angélica de la Peña Gómez, “La construcción del nuevo paradigma”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- ¹²⁷ Declaración y Plataforma de Acción, punto I, Los derechos humanos de la mujer. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing, 1995, párr. 224. Véase también la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, donde se reconoce la violencia como violatoria de derechos de las mujeres.
- ¹²⁸ Convención de Belém do Pará, artículo 1°.
- ¹²⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007. El reglamento que permitirá hacer operativa esta ley y su sistema no se había publicado para febrero de 2008.
- ¹³⁰ Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres 2003*, cuadro 5.18, Distribución porcentual de mujeres que sufrieron violencia con la pareja de por vida por entidad federativa, p. 86.
- ¹³¹ Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>>.
- ¹³² Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.
- ¹³³ INEGI, Violencia intrafamiliar. Tipos de violencia, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/NIV140001500050>>.
- ¹³⁴ Arturo Sierra, “Aumentan 142% violaciones en DF”, *Reforma*, abril de 2007, <<http://www.reforma.com/justicia/articulo/759227/>>.
- ¹³⁵ Véase las deficiencias generales del sistema de justicia, que afectan doblemente a las mujeres, en el apartado correspondiente. Es de por sí significativa la falta de datos desagregados por sexo, así como el seguimiento puntual de los casos en dicho sistema.
- ¹³⁶ Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/justicia/violencia.html> (visitada el 21 de noviembre de 2007).
- ¹³⁷ Observatorio Ciudadano del Femicidio, *Concentrado de información sobre asesinatos de mujeres en la República Mexicana del 30 de junio de 2006 y al 30 de junio del 2007*, México, 2 de agosto de 2007. Puede consultarse en <<http://www.caticasporelderechoadecidir.org/noticia.php?idn=135>>.
- ¹³⁸ Por feminicidio en este documento deberá entenderse no el asesinato en que la víctima es una mujer solamente ni sólo

- como asesinato de género (por ser mujer), sino que se toma en cuenta, además, el tipo de asesinato (con crueldad), así como la impunidad del crimen. Se sabe extraoficialmente, y por algunas noticias en los diarios, que en el Distrito Federal se han dado asesinatos con tortura, mutilación y violencia sexual semejantes a los que ocurren en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Estado de México y otros estados.
- ¹³⁹ Comisión Especial de la Cámara de Diputados que da seguimiento al feminicidio en la República mexicana, *Violencia feminicida en diez entidades de la República Mexicana*, México, mayo de 2006.
- ¹⁴⁰ Esta información es producto de un recuento histórico de los boletines de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Puede consultarse en <<http://www.pgjdf.gob.mx/noticias/anteriores.asp>> (consultada el 21 de noviembre de 2007).
- ¹⁴¹ Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <http://www.inmujer.df.gob.mx/tema_interes/ponencias/prog_amores.html> (visitada el 21 de noviembre de 2007).
- ¹⁴² *Idem.*
- ¹⁴³ *Idem.*
- ¹⁴⁴ *Idem.*
- ¹⁴⁵ *Idem.*
- ¹⁴⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007.
- ¹⁴⁷ Maricela Contreras, Claudia Cruz Santiago, “Armonización legislativa: pieza fundamental para erradicar la violencia contra las mujeres”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- ¹⁴⁸ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008.
- ¹⁴⁹ Estos principios son: el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la igualdad entre las mujeres y hombres; la libertad y autonomía de las mujeres; el respeto e impulso al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres; la no discriminación; la equidad de género y la transversalidad de la perspectiva de género. Véase exposición de motivos del Proyecto de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.
- ¹⁵⁰ *Idem.*
- ¹⁵¹ Malú Micher, Martha Patricia Patiño, “Protección a las mujeres contra la violencia en el Distrito Federal”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- ¹⁵² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 1996.
- ¹⁵³ Angélica de la Peña Gómez, “La construcción del nuevo paradigma”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- ¹⁵⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- ¹⁵⁵ Ana Lorena Delgadillo Pérez, “La violencia contra las mujeres y las instituciones del Distrito Federal”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- ¹⁵⁶ Los apoyos económicos, son otorgados de conformidad con el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal.
- ¹⁵⁷ Véase <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/fondo.asp>>.
- ¹⁵⁸ Información proporcionada por Inmujeres DF en respuesta al pase de lista.
- ¹⁵⁹ *Idem.*
- ¹⁶⁰ Información proporcionada por <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/cavi.asp>>.
- ¹⁶¹ Información proporcionada por <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/cta.asp>>.
- ¹⁶² Información proporcionada por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo en respuesta al pase de lista.
- ¹⁶³ *Idem.*
- ¹⁶⁴ Ana Lorena Delgadillo Pérez, “La violencia contra las mujeres...”, *op. cit.*
- ¹⁶⁵ *Idem.*
- ¹⁶⁶ *Idem.*
- ¹⁶⁷ *Idem.*
- ¹⁶⁸ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, septiembre de 1995.
- ¹⁶⁹ Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La violencia contra la Mujer, Adición Misión a México, Comisión de Derechos Humanos, 62° periodo de sesiones, E/CN.4/2006/61/Add.4, del 13 de enero de 2006, párrafo 64.
- ¹⁷⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, *op. cit.*, p. 151.
- ¹⁷¹ *Ibid.*, p. 152.
- ¹⁷² Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 4°.
- ¹⁷³ *Idem.*

Capítulo 27. Derechos de la infancia

27.1 Introducción

2586. A lo largo de la historia, la infancia no ha sido considerada como un grupo social con derechos plenos. Ha predominado una visión centrada en las prioridades y características del mundo adulto como referente para la infancia. Esto ha provocado, de manera sistemática, que niñas y niños sean tratados como propiedades de sus familias, sujetos de dominación y control de las personas adultas por ser considerados inmaduros. Se piensa que sus derechos pueden ser restringidos a voluntad de las personas mayores de edad –en el plano individual o institucional–, y poca atención se les presta a sus opiniones y capacidades.¹ No es sino hasta el siglo xx cuando la infancia² se percibe en un sentido diferente, al menos para el pensamiento occidental, al permitir una mejor comprensión de los espacios socioculturales en los que se desarrolla y ubicar los diferentes papeles que ha desempeñado en diversos periodos históricos y formaciones sociales.³

2587. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) representa el reconocimiento del carácter social y jurídico de niños y niñas como sujetos plenos de derechos. La CDN es el principal y más importante instrumento internacional en la materia. Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1989, encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la infancia y es el parteaguas histórico en la mirada, comprensión y relación con la misma. Para México,⁴ como para los países que la han ratificado, se convierte en el punto de referencia fundamental con el que la infancia ve garantizados sus derechos.⁵ Al haber sido ratificada por el Estado mexicano, la CDN obliga a establecer políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento.⁶

2588. Además de la ratificación de la CDN, el Estado mexicano adquirió otros compromisos en materia de derechos de la infancia, al asumir la responsabilidad de garantizar acciones respecto de los dos protocolos facultativos de la Convención. El primero, relativo a la participación de la infancia en los conflictos armados, y el segundo sobre la venta de niños, niñas, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía.⁷ Al ratificar dichos instrumentos internacionales, México se comprometió a informar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (Committee on the Rights of the Child, CRC),⁸ sobre las acciones realizadas en la materia. En ese sentido, el país ha entregado tres informes periódicos; derivado del último, se recibió el paquete de recomendaciones en junio del 2006,⁹ que constituye un referente obligado para el diseño de políticas en el ámbito federal y de las entidades federativas.

2589. La Federación y las entidades federativas de la República mexicana, como es el caso del Distrito Federal, se encuentran obligadas a dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos, y en particular a los relativos a los derechos de la infancia.¹⁰

Datos demográficos¹¹

2590. El Distrito Federal es una de las entidades más diversas del país, y esta diversidad se refleja sin duda en *las infancias* que habitan la ciudad. Esto se aprecia en los siguientes datos:

- a) Según los resultados del *II Censo de Población y Vivienda*, de 2005, en el Distrito Federal residen 2 479 026 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad, lo que representa 28.4% del total de la población. De estos, 50.68% son niños y 49.31% niñas.
- b) La delegación con mayor presencia de población infantil es Iztapalapa (23.5%), frente a Milpa Alta, que cuenta con el menor porcentaje de niñas y niños (1.6%) de la población infantil total del Distrito Federal.¹²
- c) Tan sólo 12 172 niños y niñas residen en localidades rurales, frente a los 2 466 854 que lo hacen en localidades urbanas en el Distrito Federal.
- d) En la ciudad está representado el mayor número de migrantes indígenas en todo el país.¹³ La población de 0 a 17 años que vive en hogares donde al menos una persona habla alguna lengua indígena representa 4.5% del total de la población infantil. La población migrante del interior de la República de 5 a 17 años es de 41 946 y se registra mayor presencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan. Asimismo, la presencia de niños y niñas provenientes de otro país es de 3 086, y es la delegación Miguel Hidalgo la que cuenta con el registro más alto.
- e) De igual forma, habitan en el Distrito Federal 20 811 niñas y niños con discapacidad, y el grupo de 10-14 años es el que registra el porcentaje más alto (34.8%). La delegación que mayor número de población infantil con discapacidad concentra es Iztapalapa, seguida de Gustavo A. Madero y Coyoacán.

Desigualdad y pobreza

2591. El artículo 2° de la CDN obliga a los Estados a tomar las medidas necesarias para reducir o eliminar las condiciones que generan desigualdad, mientras que el artículo 27 garantiza el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo. Esto mismo se encuentra garantizado en el artículo 4° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal. A pesar de esto, diversos índices muestran las enormes brechas de desigualdad que prevalecen en la entidad:

- En el Distrito Federal, la probabilidad de que un niño o niña viva en un hogar con bajos recursos (hasta dos salarios mínimos) es de 22.8% para el niño y de 30.7% para la niña.¹⁴ El *Estado mundial de la infancia, 2005*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), señala: “La privación relativa en lo que atañe al ingreso y la riqueza familiar es un factor en las privaciones absolutas de bienes y servicios esenciales que los niños y las niñas necesitan para sobrevivir, crecer y prosperar, y por tanto puede tener graves implicaciones para ellos [...] como promedio, los niños y las niñas de familias situadas en el quintil inferior de la población en términos de riqueza tienen más del doble de posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y las niñas que viven en el quintil superior”.¹⁵ El índice de desigualdad de ingreso monetario en México mostraba en 2000 que el Distrito Federal presentaba las mayores desigualdades en el país: 20% de los hogares más ricos acumulaba 63.9% de los ingresos monetarios, mientras que otro 20% ni siquiera obtenía 3% de los ingresos monetarios.¹⁶ En el caso de México, en general, la CEPAL destaca que la desigualdad en la distribución de los ingresos no mejoró de 2000 a 2005, sino que registró una caída de -9 por ciento.¹⁷
- Respecto del índice de marginación, el Distrito Federal registra menor rango respecto de otras entidades del país y muestra que se han logrado importantes avances entre 2000 y 2005.¹⁸ No obstante, los siguientes datos revelan amplias brechas: el porcentaje de

población que habita en una vivienda sin agua entubada en su domicilio en la delegación Tlapan¹⁹ es hasta ocho veces más alto que el de quienes viven en la delegación Coyoacán.²⁰ Si se compara el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más de la Delegación Benito Juárez, resulta cuatro veces más alto en Milpa Alta, tres veces más en Iztapalapa y más del doble en Azcapotzalco. Una situación similar representa el porcentaje de viviendas con algún grado de hacinamiento, que en promedio en el Distrito Federal es de 29%, pero en el plano delegacional es de 10.67% en Benito Juárez, 48.33% en Milpa Alta, y 37.26% en Xochimilco.²¹

2592. El sistema de información poblacional que se registra en el Distrito Federal no considera las características del sector infantil. No se cuenta con la estadística suficiente para mostrar la situación real de la infancia. La información se presenta de manera esporádica, lo que dificulta el monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia, así como del ejercicio y disfrute de los derechos del mismo sector. En particular, resulta preocupante la carencia de datos sobre la situación de niños y niñas indígenas que habitan o trabajan en el Distrito Federal, lo cual impide conocer a profundidad el estado que guardan sus derechos.

27.2 Núcleos problemáticos principales

Seguridad humana

*Explotación laboral*²²

2593. Para la CDN, la protección contra toda forma de explotación laboral infantil está establecida en el artículo 32,²³ relacionado con la explotación de niños y niñas trabajadores migrantes, trabajo en el sector informal y doméstico.²⁴

2594. Los y las niñas trabajadoras jóvenes, de 12 a 17 años de edad, representan 75% del total del Distrito Federal; el restante 25% tiene edades inferiores a los 12 años, y poco más de 1 500 tienen de 0 a 5 años.

2595. Los riesgos de abusos que enfrentan niños y niñas cuando desempeñan el trabajo es muy alto; en la mayoría de los casos inician su actividad laboral a los 12 años en promedio, dos años menos a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo.²⁵ Esta situación no permite garantizar ningún tipo de seguridad ni derechos laborales por las empresas y personas que los contratan, tal como lo reflejan los siguientes datos de 2002: 54.4% de las y los niños trabajadores de 12 a 17 años tiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos, y 22.7% tiene una jornada laboral de más de 48 horas. Asimismo, 14 322 niños, niñas y jóvenes adolescentes utilizan las calles para trabajar y vivir.²⁶

2596. Aunque su participación varía de acuerdo con la edad y actividad que desempeñan, las niñas constituyen un sector importante del trabajo infantil informal. Del total de niños y niñas trabajadores y acompañantes, cerca de 5 600 son niñas, de las cuales una de cada 10 tiene menos de seis años. Las niñas de 6 a 17 años trabajan principalmente en tres actividades: emparadoras en tiendas de autoservicio (42%), en el comercio ambulante en avenidas, cruceros, plazas y jardines (31%) y

en mercados públicos en locales y puestos fijos de de sus familiares (12%). La presencia de niñas de temprana edad en calles y otros espacios públicos es de 618 casos.²⁷

2597. La infancia indígena²⁸ trabajadora y acompañante representa 5% del grupo de 6 a 17 años de edad, proporción casi cuatro veces mayor al total del Distrito Federal (1.3%). Para niños y niñas de 0 a 5 años, el porcentaje se eleva a 20%. En su mayoría, son niños y niñas migrantes de diferentes estados, pues sólo 4% declaró haber nacido en el Distrito Federal. Proviene sobre todo de Oaxaca, Estado de México, Puebla y Veracruz; pertenecen a los grupos étnico lingüísticos nahua, otomí, mazahua, mazateco y mixteco. La mayor parte de niñas y niños indígenas urbanos y trabajadores reside en las delegaciones Álvaro Obregón, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Benito Juárez.²⁹

2598. Frente a la grave problemática de trabajo infantil en el Distrito Federal, las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan y prestar menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico que sustentan las condiciones sociales de desigualdad. Resulta preocupante, en este sentido, la reforma al párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa y que considera: “la situación en desamparo puede ser a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral”.³⁰ Esto implicaría que niños y niñas trabajadores, o quienes se encuentran en la vía pública, sean considerados según la argumentación de carencias materiales, objeto de esta situación de desamparo y separados de sus familias, al menos mientras se determina su tutela mediante un juicio.³¹

*Derecho a la salud*³²

2599. El artículo 24 de la CDN garantiza a niñas y niños “el disfrute del más alto nivel posible de salud”³³ y el acceso a “servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”.³⁴ Estos derechos son a la vez reconocidos en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en su artículo 5° inciso C, y en su artículo 21 obliga a la Secretaría de Salud a diseñar, en concordancia con el Programa Nacional de Salud, políticas y programas en materia de salud integral de niñas y niños, dirigidas a prevenir enfermedades endémicas y epidémicas, desnutrición, accidentes o situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica y social.³⁵ No obstante, como se ha planteado respecto al tema general de salud,³⁶ estos derechos no se cumplen cabalmente. Así lo muestran diversos indicadores citados a continuación.

Acceso a servicios médicos

2600. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

Cuadro 27.1. Porcentaje de cobertura de vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, 2006

| Grupo etareo | Tipo de vacuna | | | | | Esquema completo |
|------------------|----------------|--------------|------|-------|-------|------------------|
| | Sabin | Pentavalente | DPT | SRP | BCG | |
| Menores de 1 año | 87.06 | 86.99 | | | 95.91 | 86.77 |
| 1 año | 96.14 | 96.1 | | 93.08 | 98.65 | 90.91 |
| 1 a 4 años | 98.37 | 98.35 | 55.6 | 97.02 | 99.27 | 96.36 |

Fuente: *Informe Provac del Sector Salud, Distrito Federal*, diciembre de 2006. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Porcentaje de cobertura de vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, año 2006, <http://www.salud.df.gob.mx:88/sspdf/modules/tinycontent/index.php?id=41> (consultado el 20 de noviembre de 2007).

2601. En 2005, 50.9% de la población de 0 a 17 años en el Distrito Federal no era derechohabiente a los servicios de salud, es decir, no tenía acceso a ningún servicio, ya fuera público o privado.³⁷ Lo anterior contradice el inciso b del artículo 2° de la CDN, aspecto que, a su vez, fue señalado por el CRC en sus pasadas observaciones a México.³⁸ Esta situación es aún más grave para el caso de poblaciones sumamente discriminadas, como la infancia indígena y la infancia con discapacidad, como se puede ver a continuación:

- Para el caso de la población infantil indígena, el acceso a los servicios de salud está significativamente reducida en el Distrito Federal; de la población de 5 a 14 años tan sólo 42.1% es derechohabiente y 57.89% no cuenta con ningún servicio médico mínimo de atención.
- En el caso de la infancia con discapacidad, los escasos mecanismos de canalización y servicios médicos especializados dificultan el desarrollo adecuado de niñas y niños. En este sentido, la marginación guarda estrecha relación con las enfermedades de niños y niñas con discapacidad, ya que el riesgo aumenta cuanto menor es la atención médica. A más altos índices de marginación, menor información que posibilite la detección, diagnóstico y atención que aumente las oportunidades de desarrollo de niñas y niños en la primera infancia. Esta situación se refleja en los siguientes datos: 33% de las familias en marginación media, con niños de cinco años o menos, no recibe ayuda o asistencia médica; de estos, 64% indican que no saben a dónde acudir. De quienes reciben ayuda, tan sólo 20.7% han acudido a los centros de salud, donde no necesariamente cuentan con especialidades ni servicios de rehabilitación. En el nivel de marginación alta, sólo 18.7% de las familias con personas menores de cinco años no han buscado ayuda; en este mismo rango, 36.4% acude a las farmacias de similares o genéricos; cuando son derechohabientes, 21.8% acude a las instituciones de seguridad social,³⁹ como ISSSTE e IMSS, y 17.9% al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁴⁰

Mortalidad infantil

2602. El Distrito Federal muestra avances relevantes en materia de salud, aunque aún insuficientes para cumplir con la 5ª Meta del Milenio,⁴¹ misma que obliga a reducir, en el periodo 1990-2015, al menos en dos terceras partes, la mortalidad de niños/as menores de cinco años. La tasa de mortalidad infantil en niños y niñas menores de un año fue para 2005 de 13.8 por cada 1000 nacidos vivos, menos de un punto porcentual por debajo de la registrada en 2004. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil por infecciones respiratorias agudas (IRA) de población de 0 a 4 años, pasó de 48.8 en 2000

a 45.6 por cada 100 000 en 2004. En lo que respecta a la incidencia de enfermedades diarreicas, la misma encuesta señala que 12.9% de niños y niñas menores de cinco años reportaron diarrea dos semanas antes de la entrevista, cifra que alcanzó porcentajes de 21.1% en Chiapas y de alrededor de 16% en Colima, Distrito Federal, Puebla y Tabasco, en cada entidad.⁴²

2603. Entre las principales causantes de muerte de la población de 5 a 14 años y de 15 a 17 años en el Distrito Federal destacan las denominadas causas externas.⁴³ La tasa de defunción por cada 100 000 niñas y niños es para el primer grupo de edad de 7.5 (debajo de la tasa nacional, que es de 11.2), y para el segundo grupo, de 27.3 (inferior a la nacional, que es de 33.7).⁴⁴

Malnutrición

2604. El artículo 27 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a programas de apoyo para su adecuada nutrición, mientras que el artículo 5° de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal garantiza el derecho a la alimentación. El Distrito Federal es la entidad con menor riesgo nutricional por municipio en el país, sin embargo, se registran dos graves problemas relacionados con el derecho a la salud, ambos expresados en las observaciones que emitió en 2006, el CRC ante el Estado mexicano: por un lado, el bajo porcentaje del PIB asignado a servicios de salud⁴⁵ y, por otro, el aumento de la obesidad infantil, lo que se observa en los siguientes datos:

- En el Distrito Federal, 3.2% de niñas y niños en primero de primaria registran talla baja,⁴⁶ lo que muestra la prevalencia de desnutrición en determinadas poblaciones infantiles. Ésta situación no parece cambiar, ya que la disminución de la desnutrición infantil para la entidad fue tan sólo de 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006.⁴⁷
- Por otro lado, los datos de obesidad infantil muestran un aumento alarmante en el país. En un periodo de siete años se incrementó en 77% en los niños y 47% en las niñas.⁴⁸ La obesidad infantil y el sobrepeso, de acuerdo con El Poder del Consumidor, son resultado de un entorno que promueve la obesidad y que se ha catalogado como “ambiente obesigénico” y que se conforma debido a la creciente publicidad de alimentos de baja calidad nutricional, la falta absoluta de educación nutricional, el abandono de suministros de agua potable en bebederos de escuelas y lugares públicos, remplazado por bebidas azucaradas, así como la reducción generalizada de actividad física.⁴⁹ En el ámbito nacional la población infantil de 5 a 11 años que presenta obesidad es de 39.7%, y afecta a 25.9% de los niños y a 26.8% de las niñas. En el Distrito Federal prevalecen los problemas de sobrepeso y obesidad infantil, aunque no hay datos específicos y desglosados al respecto. El *Diagnóstico del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006* señala que el sistema educativo no proporciona el tiempo ni las herramientas suficientes para que niños, niñas y jóvenes realicen las actividades físicas mínimas necesarias. El mismo informe asevera que en las escuelas primarias sólo se destina 5% de horas efectivas al deporte. Cabe señalar que conforme al Acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 31 de enero de 2001, se transfirieron a los órganos político administrativos las instalaciones deportivas que estaban a cargo del Instituto del Deporte, por lo que son las autoridades delegacionales las encargadas de brindar servicios deportivos.⁵⁰ De acuerdo con el Instituto del Deporte del Distrito Federal (IDDF), en la Olimpiada Nacional Infantil y Juvenil del

año 2007 participaron 1 565 niños y niñas del Distrito Federal, lo que significa que sólo 0.06% del total de la población menor de 18 años se benefició con este programa.⁵¹

2605. El artículo 31 de la CDN garantiza a niñas y niños el derecho al descanso, el esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, condiciones necesarias para su desarrollo y un nivel de salud adecuado. En su tercer paquete de observaciones al Estado mexicano, el CRC advierte sobre un problema que se aplica al caso del Distrito Federal: “la falta de actividades recreativas, en particular, de instalaciones deportivas y patios de recreo, así como la falta de infraestructura y recursos necesarios para garantizar el derecho al deporte y al esparcimiento”. El Comité observa con preocupación la relación entre la falta de realización de este derecho y el aumento de la incidencia de la obesidad infantil.⁵² Mientras tanto, los escasos datos disponibles muestran que niños y niñas que habitan en áreas metropolitanas, como el Distrito Federal, se enfrentan a un entorno poco apropiado para despliegues lúdicos. Por un lado, hay poca disponibilidad de áreas verdes, y, por otro, la pérdida de calles y barrios como espacios públicos de juego y convivencia provoca que el índice de superficie de áreas verdes públicas por habitante sea de 5.3 m², significativamente inferior a los 9 m² que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).⁵³

*Salud adolescente*⁵⁴

2606. El CRC ha señalado en su Observación general núm. 4, que “los Estados Partes no han prestado suficiente atención, al cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a las preocupaciones específicas de los adolescentes como titulares de derechos ni a la promoción de su salud y desarrollo”,⁵⁵ mientras que en sus recomendaciones más recientes para México ha manifestado su preocupación por “el predominio de suicidios en las comunidades indígenas, del alto número de embarazos adolescentes y de infecciones sexualmente transmitidas (ITS), así como la carencia de programas sobre salud sexual y reproductiva, y en salud mental”.⁵⁶

2607. El Consejo Nacional de Población (Conapo) ha reconocido que las y los adolescentes son uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas. Los avances en el uso de anticonceptivos, reducción de tasas de fecundidad y de número de embarazos no planeados han sido lentos.⁵⁷ Muestra de los rezagos son la demanda insatisfecha de anticonceptivos en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas, así como la falta de servicios de salud sexual y reproductiva⁵⁸ para adolescentes.

2608. México continúa registrando altos índices de embarazos entre adolescentes. El porcentaje de adolescentes con vida sexual activa es de 14.4% en el ámbito federal para ambos sexos. Como muestran los siguientes datos, las políticas públicas dirigidas a la salud sexual y reproductiva continúan siendo insuficientes, fundamentalmente para las adolescentes: 29.6% de los adolescentes reportan no haber utilizado ningún método anticonceptivo en su primera relación, mientras que para el caso de las adolescentes este porcentaje asciende a casi el doble (56.6%).⁵⁹ Peor aún, según la consultora en Salud Sexual y Reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas para México, la cobertura anticonceptiva entre adolescentes descendió de 45 a 39% entre 2003 y 2006.⁶⁰ Este problema de salud se relaciona con un problema de educación, en tanto las y los adolescentes carecen de la información necesaria o, aun teniéndola, no usan métodos de protección y minimizan el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual o embarazos no deseados; también ceden a las presiones sociales y culturales que llevan a creer a las mujeres, por ejemplo, que no pueden exigir el uso del

condón en una primera relación sin exponerse a que se ponga en duda su virtud o castidad, prejuicio que afecta no sólo a México sino a otros países, incluso con mayor desarrollo educativo y social.

2609. En el Distrito Federal el índice de mujeres adolescentes con al menos un hijo o hija viva aumentó de 3.6 a 4.0% entre 2000 y 2005. Según datos de la Secretaría de Salud,⁶¹ 80% de las adolescentes embarazadas manifiestan que su embarazo no es deseado.⁶² Sólo por mencionar algunas de las problemáticas a las que se enfrentan las adolescentes, los embarazos a esta edad, en particular los no deseados, provocan “rechazo familiar, expulsión de la escuela o pérdida de la red de amistades” y, por consiguiente, aislamiento y depresión.⁶³ Además, entre adolescentes embarazadas se destaca que el riesgo de morir es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.⁶⁴

2610. El 15.9% de las adolescentes del país reportó haber sufrido agresión sexual,⁶⁵ que incluye desde el abuso hasta la violación. Este problema, que afecta mayormente a las adolescentes, también se da en el caso de los muchachos. Según un estudio realizado en 2003 con escolares del Distrito Federal, más de 10% de las adolescentes, y alrededor de 4% de los adolescentes, afirman haber sido víctimas de abuso sexual. En el caso de ellas, los abusos fueron perpetrados por algún familiar, y en el de ellos, por amigos o conocidos. Según la edad de los niños, niñas y adolescentes y el tipo de abuso, las consecuencias de esta agresión afectan en distinto grado la salud física de las víctimas. En todos los casos, el abuso sexual y la violencia afectan la salud psicológica de quienes la padecen. Como en otros casos de violencia, y en particular en lo que se refiere a la violencia sexual, cabe pensar que las cifras de casos denunciados representan sólo un porcentaje de la realidad. Tanto en lo que se refiere a la violencia sexual como a la violencia en general, dentro y fuera de la familia, es urgente implementar medidas para favorecer la prevención y la protección de estas poblaciones particularmente vulnerables.

Salud ambiental infantil

2611. En el inciso c del artículo 34 de la CDN se establecen los principios del derecho a un ambiente sano.⁶⁶ A pesar de ello, la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no incluyó medidas específicas para normar estos derechos. Si se tienen en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del ambiente, el Estado mexicano está obligado a proveer la tecnología adecuada, el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre. Esto es particularmente relevante para el Distrito Federal por los altos índices de contaminación ambiental, auditiva, visual, que registra.

2612. En la ciudad de México⁶⁷ transitan aproximadamente tres millones de vehículos, y hay 31 000 industrias que emiten diversos gases contaminantes (monóxido de carbono, azufre, óxido de nitrógeno y polvos industriales); además se producen grandes cantidades de basura diariamente, mismas que son depositadas en lugares donde viven miles de familias. Los principales riesgos de salud para la población infantil en el Distrito Federal son:⁶⁸

- *Contaminación del agua:* en el Distrito Federal, según datos de 2005, 17.7% de la población de 0 a 17 años no contaba con agua en su vivienda y 7.6% no contaba con drenaje conectado a la red pública.⁶⁹ La carencia de estos servicios son causa importante de la morbilidad y mortalidad de niños y niñas causadas por enfermedades, como las gastrointestinales.⁷⁰

- *El plomo, sustancias tóxicas*: los niños/as son más susceptibles a la toxicidad del plomo que los adultos, debido a que su organismo se encuentra en desarrollo, en particular su sistema nervioso central, que absorbe entre 30 y 50% del plomo ingerido, dependiendo del estado nutricional del niño o de la niña.⁷¹ Tan sólo en la zona metropolitana de la ciudad de México se producen alrededor de 2 486 000 toneladas anuales de residuos peligrosos, 70% de las cuales se originan en el Distrito Federal y el resto en los municipios conurbados del Estado de México. Algunos tipos de cáncer son originados por la exposición a elementos contaminantes, como la leucemia, que es el cáncer más frecuente en la infancia y que en el Distrito Federal representa hasta 40% de todos los cánceres en menores de 15 años.⁷²
- *Contaminación del aire, asma y otras enfermedades respiratorias*: un estudio realizado por la UAM en niños de la ciudad de México menores de un año reveló que por cada 10 micras por metro cúbico en el aire que respiran se registró un incremento de 6.3% en la mortalidad en ese segmento de la población. Para el Distrito Federal, las causas de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias tienen que ver, por un lado, con la pobreza, marginación, desnutrición y falta de acceso a los servicios de salud, y por otro, con la exposición a altos contaminantes.⁷³
- Asimismo, aunque no se tengan datos precisos, cabe señalar los efectos negativos de la *contaminación auditiva* en niños, niñas y adolescentes. Ésta afecta no sólo el desarrollo del oído, sino también el sueño y, por ende, el desarrollo cerebral, la capacidad de concentración, etcétera.
- Aunada a la falta de áreas verdes, la contaminación ambiental incide también en la capacidad física de niños y adolescentes, puesto que cuando hay altos grados de contaminación no es recomendable hacer ejercicio. Se enfrenta así en la ciudad un problema de salud complejo.

*Derecho a la educación*⁷⁴

2613. Los artículos 28 y 29 de la CDN representan una doble dimensión del significado del derecho a la educación: por un lado, el artículo 28 se refiere a la obligación del Estado de asegurar la enseñanza universal desde el nivel básico hasta el superior; se trata así del derecho a la enseñanza. Por otro lado, el artículo 29 se refiere a la calidad de ésta, al desarrollo de capacidades y aptitudes ante la vida, es decir, el derecho a aprender.

2614. El Distrito Federal registra una situación peculiar en el ámbito de la educación, a diferencia del resto de las entidades federativas del país, pues los servicios educativos de la capital son administrados por la Federación, lo que hace más complejo el diseño de modelos educativos apropiados a las diversas realidades del Distrito Federal. Resulta fundamental iniciar las reformas necesarias, como la descentralización educativa, para avanzar con mayor contundencia en el cumplimiento del derecho a la educación de niñas y niños capitalinos. En este sentido, cabe señalar que con fecha 2 de febrero del año 2007, se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF).⁷⁵

2615. En el caso de la educación preescolar, el Distrito Federal, al igual que el resto del país, se ve afectado por la reforma a los artículos 3° y 31 constitucional, aprobada en 2002, que hace obligatorio el acceso a preescolar para niños y niñas. De esta manera, para el ciclo 2007-2008 todos los niños

y niñas que ingresaron al primer grado de primaria, teóricamente debieron acreditar tres años de preescolar.

2616. Desafortunadamente, la reforma antes mencionada no consideró la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio, lo cual provoca medidas discriminatorias que incluso niegan el acceso a la educación primaria⁷⁶ de niños y niñas. Si bien las autoridades educativas del Distrito Federal han realizado convenios con centros de educación preescolar comunitaria para facultarles como proveedores de este servicio, esto aún no se refleja en los datos.

2617. Los datos más recientes del ciclo escolar 2005-2006 muestran que el Distrito Federal es la octava entidad en el país con mayor atención de educación preescolar a la población de tres años de edad; revelan, además, un incremento en la misma de casi cuatro puntos porcentuales respecto del ciclo anterior. Aun así, 58% de la población de tres años de edad, no cuenta con acceso a este nivel de educación en la entidad.⁷⁷

2618. En cuanto a la cobertura de la primaria, el Distrito Federal es una de las entidades con mayores índices frente al resto del país. Es también la entidad con mayor probabilidad de que un niño o niña en edad normativa estricta, complete el ciclo escolar de primaria que incluye de primero a sexto grado. No obstante, esto significa que 17% de los niños y niñas que se inscriben a primer año de primaria corren el riesgo de no completar su ciclo en el tiempo esperado.⁷⁸

2619. Dos situaciones en particular ayudan a entender que en el Distrito Federal es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa. Por un lado, poco más de 80% de los y las estudiantes de sexto grado de primaria, y de manera similar en la secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba Enlace 2006. Esta situación fue más grave en los resultados de la misma prueba para el caso de matemáticas, ya que 85.8% de las y los estudiantes de sexto de primaria y 95% de tercero de secundaria mostraron un logro insuficiente o elemental.⁷⁹

2620. Los datos anteriores se agravan cuando se observan los altos porcentajes de escuelas en el Distrito Federal que no cuentan con adecuadas condiciones materiales (infraestructura, mobiliario y equipo). Para el caso de las primarias, más de 83% de las escuelas muestran importantes carencias, mientras poco más de 87% del nivel secundario tienen ese mismo problema.⁸⁰

2621. La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el Distrito Federal. Aunque el sistema ha mostrado cada vez mayor capacidad de retener a las/los niños de 5 a 11 años de edad en el ámbito escolar, la deserción empieza a incrementarse a partir de los 12, que coincide con el inicio de la secundaria.⁸¹ Casi la mitad de quienes desertan son niños y niñas que luego de haberse inscrito en la escuela secundaria al inicio del ciclo, abandonaron los cursos. Esta “deserción” tiene una incidencia especialmente elevada en el grupo de 12 a 14 años (65%).⁸²

2622. La exclusión de la infancia con discapacidad⁸³ en el ámbito educativo refleja otras condiciones de exclusión de este grupo en la sociedad en general. “En el Distrito Federal hay un total de 1 475 niños y niñas de 5 a 9 años con discapacidad, y 1 875 niños, niñas y jóvenes de 10 a 14 años, que no asisten a la escuela. Esta exclusión les niega el derecho a la educación y a vivir integrados a la sociedad. Por otra parte, de la población infantil excluida de la escuela, un porcentaje importante está constituido por niños y niñas con alguna discapacidad. Si la inasistencia a la escuela alcanza a 4.1%

de los niños (de 5 a 9 años de edad) de la ciudad de México, entre quienes tienen una discapacidad este porcentaje asciende a 23.3% [...] Si los niños que no asisten a la escuela constituyen 23.5%, en el caso de las niñas la exclusión alcanza 27.6%. Para poder enfrentar adecuadamente este problema, será necesario examinar las causas que inciden en la ausencia o abandono de la escuela por sexo y edad. Entre quienes sí asisten a la escuela, 33% lo hace en centros de educación especial y 67% está incorporado a escuelas para todos”.⁸⁴ En general, para esta población no hay un plan de transición entre grados y niveles educativos que apoye a niños y niñas en su trayectoria escolar. Por otro lado, se carece de comunicación y sincronía en la planeación de los servicios, por lo que la trayectoria educativa está desfasada respecto a la capacitación laboral, lo que dificulta la integración exitosa al trabajo productivo.⁸⁵ Cabe plantear que lo mismo que para favorecer la equidad de mujeres y hombres en el trabajo y la educación son necesarias estructuras de apoyo como guarderías y servicios de cuidado, en el caso de niñas, niños y adolescentes, un horario escolar ampliado o un programa de apoyo posterior al horario escolar (actividades extraescolares, apoyo a tareas) constituiría un importante apoyo para los estudiantes de primaria y secundaria por lo menos, sobre todo si se toman en cuenta factores como la necesidad de que ambos padres trabajen, la ausencia del padre en la familia, la pobreza, el hacinamiento, etc. Desafortunadamente la falta de recursos destinados a la educación en el país y en la entidad hacen difícil llevar a la práctica este tipo de programas.

2623. En el Distrito Federal la población de 0 a 17 años que vive en un hogar donde alguna persona habla una o más lenguas indígenas⁸⁶ es de 113 397⁸⁷, lo que representa 4.5% del total de la población menor de 17 años. De acuerdo con el INEGI, en el Distrito Federal hay un total de 3 044 niños y niñas de 5 a 9 años hablantes de lenguas indígenas, de los cuales 8.2% no asiste a la escuela, y un total de 3 943 niñas y niños entre 10 a 14 años, de los cuales 17.6% tampoco asiste a la escuela.⁸⁸ En general, los niveles de escolaridad de la población indígena en el Distrito Federal son menores que la media para la entidad. Esto se origina en dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, la migración de familias y niños/as del medio rural a la ciudad provoca un desfase en su nivel educativo. Por otro, para los indígenas urbanos ya establecidos en el Distrito Federal, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas, así como con la capacitación del docente, pues en ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niños y niñas hablantes de lenguas indígenas. La exclusión en el acceso a la educación de niños hablantes de lenguas indígenas se redujo significativamente entre 2000 y 2005, al pasar de 21.7 a 12.4%. Las niñas son, sin embargo, quienes en el rango de edad de 10 a 14 años sufren mayormente la discriminación, ya que 19% de ellas está fuera de la escuela, en comparación con 12% que registran los niños.⁸⁹ Cabría examinar más a fondo los factores (sociales, culturales y económicos) que explicarían esta diferencia.

Democracia y derechos humanos

*Entorno libre de violencia y maltrato*⁹⁰

2624. El artículo 19 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a ser protegidos en contra de toda forma de violencia, obligando al Estado mexicano a adoptar todas las medidas necesarias para la protección de este derecho. Por violencia se entiende todo abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

2625. El artículo 5° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal recoge el derecho a una vida libre de violencia y abarca diversas figuras establecidas en la Convención, mientras los artículos 48 y 49 de este ordenamiento establecen medidas específicas para niños y niñas víctimas de maltrato. La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar coadyuvan también al marco legal de protección de este derecho. No obstante estos avances, los problemas que se plantean en la sección relacionada con el marco jurídico vigente en el Distrito Federal provocan tanto la reproducción de la dinámica de violencia, como la doble victimización de niños y niñas que han sido ya víctimas de delitos.

2626. Las recomendaciones más recientes del CRC a nuestro país en el tema de la violencia destacan por un lado la importancia del tratamiento y la rehabilitación con el fin de evitar y combatir el abuso y maltrato de la infancia en la escuela, familia y sociedad general; por otro lado, se pone énfasis en la necesidad de reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso contra niños y niñas con objeto de dar a estos un rápido acceso a la justicia. Sin embargo, en el Distrito Federal no hay un sistema apropiado para conocer los tipos y niveles de violencia ejercida contra la infancia; tampoco se cuenta con mecanismos para concentrar los diferentes informes generados por diversas instancias de gobierno en los ámbitos delegacional, local y federal.

2627. No hay estudios suficientes ni información sistemática que den cuenta de las diversas formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas en el Distrito Federal. Si bien el Programa de Prevención del Maltrato al Menor ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no hay un informe que permita conocer en detalle el impacto de sus acciones. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil denunciados se relaciona con una dinámica de deficiencias como:⁹¹

- Complicados mecanismos de procuración de justicia.
- El tiempo extenuante en que ocurre el proceso de denuncia.
- La falta de personal capacitado (desde psicólogos y trabajadores sociales hasta ministerios públicos y jueces), en particular en lo que a perspectiva de género y atención a víctimas se refiere.
- La falta de credibilidad de niños, niñas y adolescentes golpeados, maltratados o abusados.
- Miedos a represalias en la mayoría de los casos.
- Una cultura educativa que tolera prácticas de maltrato con el propósito de educar a niños y niñas.
- La tolerancia de la violencia, incluso sexual, hacia niños, niñas y adolescentes, y la tendencia a minimizar la violencia intrafamiliar, así se trate de incesto y otros casos en extremo graves.

2628. El entorno violento en que vive la infancia en el Distrito Federal se infiere de los resultados de la *IV Encuesta nacional sobre inseguridad urbana* que en 2006 realizó el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), en el que se concluye que 7 de cada 10 personas se sienten inseguras, proporción que se eleva a 9 de cada 10 en el Distrito Federal. La violencia contra niñas y niños se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad.

2629. *Violencia en la familia.* De acuerdo con la Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel), durante 2006 se recibió un total de 657 llamadas de niñas (52.5%) y

niños (47.4%) que denunciaron situaciones de abuso y maltrato. Las delegaciones que reportaron mayor incidencia fueron: Iztapalapa (120 casos), Gustavo A. Madero (63) y Coyoacán (60), en las que también se registra el mayor número de niños. En sentido contrario, las delegaciones con menos registros fueron Milpa Alta (2 casos) y Miguel Hidalgo (8), lo cual puede indicar menor violencia o menor acceso a la denuncia. El tipo de maltrato más recurrente del total registrado fue el psicofísico, con 86.8%; el padre o la madre fue la persona generadora de la violencia en 76.5% de los casos reportados, seguido de 6.8% de personas con otro parentesco con el niño o niña. De acuerdo con esta misma dependencia, en lo que va del primer semestre de 2007 se han registrado 894 llamadas, lo que representa un incremento de 37% respecto al año anterior. En este rubro es fundamental obtener información más específica debido a que el término “psicofísico” es muy amplio. Cabe añadir que, como en los demás casos de violencia, la denuncia representa sólo un registro parcial de la realidad.

2630. *Violencia en la escuela.*⁹² A partir de diversos estudios realizados en escuelas secundarias en el Distrito Federal, se observa que 30% de las y los alumnos reconoce haber recibido y dado golpes frecuentemente; 13% de los golpes recibidos fue por parte de algún maestro. El 23% de las y los entrevistados afirma haber sido víctima de violencia en la escuela; 36% es reprendido por pelear con sus compañeros; 12% indica haber recibido caricias no deseadas, de los cuales 2% señala que fueron de parte de algún maestro, lo que resulta sumamente grave, aunque no sorprendente. Por otro lado, 13% señala haber visto un arma en su escuela (56% de estos mencionaron armas de fuego) y 3% dijo haber llevado una a la escuela,⁹³ tendencia aún limitada en comparación con países como Estados Unidos. Otro estudio revela que 100% de los entrevistados de una muestra de secundarias en el Distrito Federal mencionó que hay maltrato en las escuelas; 39% mencionó burlas y apodos; 32%, golpes y abusos, y 16%, ataques.⁹⁴ Todas estas manifestaciones de violencia remiten a la falta de cumplimiento del derecho a la educación, puesto que un ambiente violento no es propicio al desarrollo psíquico e intelectual. Por otra parte, cabe plantear que si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, recién aprobada en el Distrito Federal, incluye la violencia en la escuela y se propone castigarla, hacer a la escuela responsable de la violencia ahí ejercida por maestros, autoridades o estudiantes conlleva el riesgo de que se inhiba la denuncia e incluso se maltrate a quien denuncie la violencia.

2631. *Violencia en la comunidad, o violencia social.* El estudio sobre violencia de la ONU⁹⁵ muestra que, especialmente para adolescentes de alrededor de 15 años, es en el entorno comunitario donde se registran altos grados de violencia entre jóvenes. Datos disponibles indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces mayores que entre los de 10 y 14 años. El aumento de la violencia entre jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para prevenirla. Los estudios sobre violencia física no mortífera revelan que por cada homicidio cometido por jóvenes (hombres por lo general) hay unas 20 a 40 víctimas (principalmente hombres) de violencia juvenil no mortífera que requieren tratamiento en el hospital. Al igual que con los homicidios, las tasas de victimización violenta no mortal son superiores en los adolescentes que en las adolescentes. Para la entidad, la tasa de mortalidad para el grupo de 15 a 17 años, fue de 50 en 2004, con lo que muestra un incremento de 10 puntos respecto a 2000 y ubica a la entidad entre los niveles más altos en este indicador.

2632. *Suicidio.* Otros datos muestran que para el Distrito Federal la tasa de mortalidad de población de 10 a 14 años por suicidio se incrementó en 0.5% entre 2000 y 2004. En el año 2004 la tasa de

mortalidad por suicidio en la población de 15 a 17 años fue de 2.6% y registró un decremento de 2.9% en el mismo periodo. Asimismo, cabe destacar que el suicidio afecta mayormente a niños que a niñas.⁹⁶ Será importante ahondar en los factores específicos que inciden en su suicidio para orientar mejor campañas y medidas de prevención.

2633. *Explotación sexual comercial infantil.*⁹⁷ Una de las peores formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes es la explotación sexual comercial infantil (ESCI). La ESCI es una violación fundamental de los derechos de la infancia que implica el abuso sexual por parte del adulto con fines de lucro y explotación. La explotación de niños y niñas continúa siendo en nuestro país una actividad sumamente lucrativa; es conocido que en el Distrito Federal hay diversos focos rojos donde ésta se manifiesta.

- Se estima que en la ciudad de México –al igual que en el resto del país–, tan sólo 20% de los delitos cometidos se denuncia. De éstos sólo 4% resultan en la detención de un presunto responsable.⁹⁸
- A pesar de que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños/as, prostitución infantil y utilización de niños/as en la pornografía queda claramente establecida la obligación del Estado de garantizar la protección a las víctimas, los ministerios públicos de nuestra ciudad no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación ni tienen necesariamente la capacitación profesional adecuada para enfrentar y resolver estos casos. Los instrumentos jurídicos, como la recién aprobada Ley contra la Trata de Personas en el ámbito nacional, contribuirán a combatir a castigar este delito, pero, al igual que en lo que respecta a la violencia, sin un cambio de actitud ante el problema, sin medidas efectivas y personal capacitado, la ley por sí misma no basta para resolver el problema.
- Del *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006*, realizado por la CDHDF, se concluye la inexistencia de una política pública integral que atienda el problema en cualquiera de sus ángulos: prevención, atención y protección de la niñez en riesgo de ser víctima de este delito. Es urgente que para dar sentido concreto a la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y a otras leyes relativas al tema, se haga un diagnóstico integral de la explotación sexual comercial infantil y se tomen medidas específicas en el Distrito Federal y en colaboración con otras entidades.

No discriminación, inclusión y participación infantil

2634. La discriminación que viven niños y niñas⁹⁹ se traduce en las formas con las que tomadores de decisión, instituciones públicas y privadas, la escuela, la familia y la comunidad se relacionan con ellos y ellas. Las políticas públicas carecen de un enfoque de los derechos de la infancia, sobre todo cuando se trata de la opinión y participación de niñas y niños en los temas que les afectan. Un ejemplo es que en la *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*¹⁰⁰ no se consideró a los niños y niñas para conocer su percepción y puntos de vista respecto de la discriminación.

2635. Algunos ejemplos preocupantes sobre la discriminación que sufre la infancia en la elaboración y aplicación de políticas públicas de la ciudad se observan en la creciente criminalización de la infancia que se traduce en medidas como las que se señalan a continuación:

- *Operativos mochila y antidoping*.¹⁰¹ promovidas por las autoridades capitalinas, educativas y padres y madres de familia, estas disposiciones pretenden controlar el consumo de drogas y la tenencia de armas entre los y las estudiantes. En el Distrito Federal el programa empezó a aplicarse desde 2002, sin considerar que las medidas son coercitivas y no son efectivas en la prevención del uso de drogas y armas. Su aplicación vulnera los siguientes derechos contenidos en la CDN: art. 2, derecho a la no discriminación; art. 12, derecho a decidir sobre los asuntos que los afectan; art. 16, derecho a la intimidad, respeto y dignidad. A pesar de los pronunciamientos de la sociedad civil en contra de estas medidas, las autoridades anunciaron su ampliación a 10 delegaciones de la ciudad.
- *Infancia callejera y políticas de limpieza social*.¹⁰² A partir del 1 de agosto de 2006, las acciones de limpieza social contra la infancia se cobijan bajo la Ley de Cultura Cívica. Son ya varios los casos documentados en los cuales, con el pretexto de “rescatar” espacios públicos, las autoridades han violentado a estas poblaciones. Aunado a esto, la reforma del párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en *situación en desamparo* a niños y niñas en la vía pública, bien vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella. Resulta preocupante que estas medidas, como el programa Hijas e Hijos de la Ciudad, se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia de la ciudad.

2636. Ante el contexto de discriminación expuesto, es fundamental rescatar el principio de *participación infantil*, contenido en los derechos consignados en la CDN y centrado en el reconocimiento de la infancia como sujeto pleno de derechos, garantizando que su opinión sea escuchada, respetada y tomada en cuenta en todos los asuntos que le conciernan. La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal incluye el tema de la participación infantil, sin embargo, los alcances de esta ley presentan limitaciones en los mecanismos contemplados para su ejercicio.¹⁰³ Es por ello necesario reformar el artículo 44,¹⁰⁴ mismo que deberá incorporar mecanismos que garanticen la creación de estructuras apropiadas para fomentar la participación infantil desde la comunidad, la escuela, la familia. De igual forma, estos mecanismos deben incorporarse en las instancias públicas que desarrollan políticas y programas que afectan la vida de los niños y niñas desde un profundo respeto a los derechos de la infancia.

Sistema de justicia¹⁰⁵

2637. A pesar del marco jurídico inspirado en nociones derivadas de la CDN, un análisis más detallado muestra que en el Distrito Federal se carece de mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad que permitan hacer valer los derechos de la infancia. Para el Instituto Interamericano del Niño, el sistema de protección judicial es una de las partes fundamentales de un sistema integral de protección de los derechos del niño¹⁰⁶ en el que debe haber una separación entre los campos de acción de la protección social (quitando lo judicial a las causas o situaciones sociales que afectan a niños y niñas)¹⁰⁷ respecto de la protección judicial, para que ésta sea utilizada sólo a fin de dirimir los conflictos de naturaleza jurídica.

Administración de justicia para niños y niñas víctimas de la vulneración a sus derechos

2638. El artículo 39 de la CDN aporta los elementos necesarios para perfilar la administración de justicia para niños y niñas víctimas de violaciones a sus derechos. Este artículo determina como medidas apropiadas la recuperación física, psicológica y la reintegración social de niños y niñas víctimas en un ambiente que fomente la salud, el respeto a sí mismo y la dignidad. Los artículos 16, 17, 19, 32, 34, 35 y 39 de este tratado también son fundamentales para garantizar, por un lado, la justicia a niños y niñas en todos los casos previstos en los mismos artículos, así como la sanción a los responsables. Los Protocolos Facultativos de la Convención establecen medidas específicas que forman parte de la jurisprudencia internacional necesaria para el diseño de los sistemas de administración de justicia. Desafortunadamente, la Ley de derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal carece de las medidas y principios necesarios para normar la procuración de justicia en estos casos, lo cual se traduce en situaciones que hacen más vulnerables a quienes han sufrido ya el quebrantamiento de sus derechos.

2639. El diagnóstico sobre la administración de justicia para niños y niñas víctimas debe incluir el análisis de, por lo menos, tres componentes:

- *Análisis del marco jurídico vigente* para tipificar los delitos que se cometen contra niñas y niños, así como para sancionar a los perpetradores. En esta materia se encuentra el marco relacionado con abuso sexual, trata de personas, explotación sexual comercial de niñas y niños, violencia en contra de la infancia (incluso tratos inhumanos, crueles y degradantes, como el castigo corporal y el maltrato psicológico), entre otros. En este sentido, el Distrito Federal ha tenido importantes avances en beneficio de los derechos de la infancia, como la creación de leyes de asistencia y prevención de violencia intrafamiliar; de atención y apoyo a las víctimas del delito, y de derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal. Además, el Código Penal del Distrito Federal sanciona el tráfico, sustracción, violación, abuso y hostigamiento sexual de niños y niñas, y aumenta las penas cuando se trata de personas menores de 12 años de edad. El mismo código sanciona diversas formas de trata y explotación, como es el caso de la pornografía que incluye a la infancia, el turismo sexual y el lenocinio. Por su parte, el Código Civil incluye figuras como el respeto mutuo que debe privar entre padres, madres e hijos (y no el respeto unilateral de unos respecto de otros). De igual forma, el código sanciona la explotación laboral. Diversos son los delitos que se encuentran señalados en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. No obstante estos avances, el marco vigente presenta diversos problemas:
 - Las reformas al Código Penal no se han armonizado con las reformas a los códigos de procedimientos penales y contra la delincuencia organizada en materia de explotación sexual comercial y de trata de personas. Ambas fueron realizadas en 2007 y brindan un marco más detallado y apropiado respecto de estos delitos, comparadas con las consideradas en la legislación señalada para el Distrito Federal. La falta de armonización entre el marco local y federal fomenta, además, una inadecuada procuración de justicia.
 - En una cantidad importante de leyes y códigos prevalecen formas propias de la doctrina tutelar que se mezclan con el enfoque derivado de la CDN: por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal admite en su artículo 423 el derecho de corrección de padres, madres o tutores hacia niños y niñas, mismo que refuerza una concepción contraria

a la dignidad del niño o niña, pues considera al niño o niña como personas con una tendencia natural a la equivocación, por lo que se justifican actitudes autoritarias y violentas en su contra. Otro ejemplo son las leyes de violencia intrafamiliar y de atención a víctimas del delito, mismas que cuentan con escasas normas y disposiciones que tomen en cuenta las características y particularidades de niñas y niños; lo anterior los coloca en situaciones de especial vulnerabilidad. El caso de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia muestra, además, las contradicciones en que se incurre al proteger a una población particularmente vulnerable: una falla evidente es que la ley general y la del Distrito Federal se centran en las niñas debido al interés en evidenciar y enfrentar la violencia de género, Sin embargo, esto no debe excluir la protección a niños y adolescentes frente a manifestaciones de violencia semejantes a las que enfrentan las niñas.

- Las reformas pocas veces se realizan de manera integral, por lo que se fomenta la permanencia de figuras previas a la convención, como el tratamiento a niñas y niños como inferiores e incapaces frente al marco federal que brinda una mejor consideración hacia niños y niñas al darles un trato de personas y tipificar los delitos cometidos contra su dignidad y no contra la moral. Es fundamental que todas estas reformas se concreten en prácticas basadas en los derechos.
- *Análisis de los procesos penales vigentes* para garantizar un adecuado acceso, procuración de justicia y restitución de los derechos de niños y niñas víctimas de los delitos. Para la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), en el año 2000 se registraron importantes avances en materia de derechos de las víctimas u ofendidos en el campo del artículo 20 constitucional, como el derecho a ser informados del proceso penal, a tener asesoría jurídica, a ofrecer pruebas, a recibir atención médica y psicológica, a la reparación del daño y, en el caso de la infancia, a no carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación y secuestro.¹⁰⁸ Sin embargo, para esta organización, a pesar de las reformas, hay inequidad procesal (anotada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión consultiva sobre la Condición jurídica y derechos humanos del niño de 2002)¹⁰⁹ entre el niño o niña víctima y la persona adulta acusada del delito, ya que la infancia “se enfrenta al proceso penal en su carácter de víctima casi en las mismas circunstancias que un adulto, ya que no existen marcos jurídicos nacionales e internacionales que permitan dar un trato diferenciado razonable”.¹¹⁰ La ODI señala que la desigualdad vivida por la infancia tiene que ver con: 1) aspectos como un lenguaje jurídico que le es inaccesible e incomprensible, 2) un trato como infractores a niñas y niños en lugar de ser tratados como víctimas, 3) un desconocimiento e insensibilidad de los procesos y características propias del pensamiento y conducta infantil por parte de quienes participan en los procesos judiciales y que se manifiestan en plazos, criterios y formas de integración de las pruebas, 4) la toma de declaraciones infantiles que son inadecuadas para garantizar sus derechos, 5) las carentes, insuficientes o inadecuadas medidas de protección a niños y niñas víctimas, sus familiares o testigos, 6) la falta de peritos y peritos psicólogos especializados en niños y adolescentes. Éstas y muchas otras situaciones llevan a que en las prácticas judiciales los derechos de las personas adultas se protejan por encima de los derechos de los niños y vulneren con mayor gravedad a las niñas. Un claro ejemplo es la preservación del derecho de visita parental a padres que han abusado sexualmente de sus hijas. Es por ello que la ODI ha enfatizado la necesidad de reformas procesales, sobre todo en el marco del código de procedimientos penales para el Distrito Federal.

- *Análisis de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para proteger y defender con eficiencia los derechos de la infancia.* Los tres paquetes de recomendaciones y observaciones del CRC (1994, 1999 y 2006) han hecho énfasis en las diversas deficiencias de los órganos encargados de defender y coadyuvar en la defensa jurídica de los derechos de la infancia. En particular, dicho Comité ha advertido la carencia de autonomía, limitadas funciones y presupuesto de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, como son conocidas las oficinas de las instancias de DIF estatal o local que brindan servicios de asesoría jurídica a niños o niñas. En el Distrito Federal, apenas en la administración pasada se anunció la creación de la procuraduría en el DIF-DF, no obstante, hasta la fecha no hay información disponible sobre la continuidad de esta instancia. En la presente administración capitalina estas funciones las realiza la Dirección de Asuntos Jurídicos, que presenta los problemas anteriormente señalados; además, al tratarse de un órgano administrativo dentro de una dependencia pública, no tiene acción jurisdiccional, ni tampoco acción no jurisdiccional, por lo que es poco común que actúe ante violaciones a los derechos de la infancia, sobre todo cuando son cometidos por la propia autoridad.

2640. Por otro lado, en el contexto de lo previsto por la Observación general núm. 2 (2002) del CRC, relativa al “papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha avanzado de manera importante con la creación de una 4ª Visitaduría que atiende en particular quejas relacionadas con los derechos de la infancia. Pese a lo anterior, prevalecen deficiencias propias de su naturaleza jurídica y que deben ser consideradas por el legislativo del Distrito Federal para fortalecer su papel en la defensa y promoción de los derechos de la infancia. Este aspecto es importante debido a que para el Comité: “Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos en general es limitado”.¹¹¹ Estas deficiencias se relacionan con:

- En la legislación que regula a la CDHDF, la Visitaduría no incluye disposiciones que enuncien las funciones, facultades y obligaciones concretas respecto a la infancia, relacionadas con la CDN y sus Protocolos Facultativos.¹¹²
- No cuenta con las facultades necesarias para escuchar las quejas directas de parte de niños y niñas.¹¹³
- Carece de jurisdiccionalidad necesaria para prestar apoyo a niños y niñas que acuden a los tribunales de justicia. Particularmente en facultad de: *a)* someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia, y *b)* intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas.¹¹⁴

*Administración de justicia de la infancia en conflicto con la ley penal*¹¹⁵

2641. Durante el 2005,¹¹⁶ la CDHDF recibió 228 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos en agravio de niñas, niños o jóvenes de entre 13 y 20 años. De estas quejas derivaron 392 menciones por tipos de violación, entre las que destacan las correspondientes a: detención arbitraria (61 menciones); obstaculización, restricción o negativa a las garantías de administración de justicia juvenil (46); uso desproporcionado o indebido de la fuerza (38), y violación u obstaculización de las garantías de debido proceso (38). Entre las autoridades señaladas como presuntas responsables destacan: Secretaría de Seguridad Pública (ssp), Policía Judicial y Fiscalía Central de Investigación para Menores, ambas de la Procuraduría General de Justicia. En el año 2006 se registró un total de 237 quejas relacionadas con presuntas afectaciones a los derechos de la niñez. A su vez, durante el periodo de enero a diciembre de 2007, la CDHDF registró 375 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos calificadas por las Visitadurías Generales como tipos de violación relacionados con los derechos de la niñez.

2642. Asimismo, la CDHDF emitió tres recomendaciones en el último año respecto de los derechos de la infancia: 13/2007, 19/2007 y 6/2008. La primera recomendación está relacionada con el derecho al debido proceso en materia de adolescentes, y las dos últimas con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.

2643. La Recomendación 6/2008 trata de un caso en el cual fueron detenidos arbitrariamente por elementos de la ssp dos adolescentes que estaban trabajando en un *valet parking* de la colonia Polanco en la Delegación Miguel Hidalgo y que luego fueron presentados injustificadamente ante un juez cívico. Con esta actuación se limitó no sólo el ejercicio del derecho de las y los adolescentes a dedicarse a una actividad lícita, sino también su participación en la sociedad. Al respecto, debemos recordar que la comunidad internacional ha reconocido que la participación de las y los adolescentes en la sociedad contribuye a prevenir la delincuencia juvenil, de ahí que de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad),¹¹⁷ la directriz I.3 establezca: “Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control”.

2644. En el caso de la Recomendación 13/2007, fue violado el derecho al debido proceso en materia de adolescentes. El adolescente en cuestión, no obstante ser menor de edad, fue tratado de igual manera que el resto de los adultos detenidos durante una expropiación llevada a cabo en la colonia Morelos de la Delegación Cuauhtémoc. Según se desprende de la normatividad aplicable, procedía considerar su inmediata libertad. Aun en caso de considerar necesario seguir adelante con el procedimiento, el adolescente debió ser puesto a disposición inmediata de la Fiscalía para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Esta omisión transgredió lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 18 constitucional, en el numeral 16.1 y 16.3 del Conjunto de Principios, así como en los artículos 37 y 40 de la CDN y la regla número 10 de las Reglas de Beijing.

2645. El 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹⁸ misma que establece la obligación, durante los siguientes seis meses a su entrada en vigor, de que la Federación y los estados, incluido el Distrito Federal, expidan leyes y creen instituciones y órganos requeridos para la puesta en marcha de nuevos sistemas de atención a jóvenes en conflicto con la ley.

2646. El 1° de enero de 2008 entra en vigor la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal, aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa de la misma entidad. Esta ley considera la creación de un sistema de justicia penal para adolescentes de entre 14 y 18 años de edad y establece que la privación de la libertad para los adolescentes se aplicará como último recurso y cuando la infracción sea grave, ya que la intención de fondo es que el acusado de algún ilícito cumpla su pena en libertad. Asimismo, se considera la aplicación de juicios orales, aunque esta medida no entrará en vigor sino hasta enero de 2009,¹¹⁹ e incorpora el término “debido proceso”, lo que marcaría una tendencia positiva hacia los procesos judiciales más justos. Esta reforma cumple, en general, con diversas normas y disposiciones internacionales de justicia juvenil.¹²⁰

2647. No obstante estos importantes avances en la ley, hay algunas deficiencias que, si bien no la demeritan, deberán someterse a evaluación apropiada con el fin de que después de determinado periodo de aplicación, se pondere el punto en el cual será necesario su perfeccionamiento:¹²¹

- El artículo 31 sobre el proceso oral de la ley presenta un problema relacionado con el difícil balance entre justicia expedita y las necesidades para resguardar la afectación al adolescente. Esto ocurre debido a que en este apartado se establecen términos inviables para construir un adecuado acervo probatorio, necesario tanto para una defensa apropiada del adolescente procesado como para la construcción suficiente de pruebas por parte de la víctima, lo que imposibilita el desahogo de periciales en la forma requerida. Esto es aún más complicado cuando la víctima es menor de edad.
- La obligatoriedad de que el padre o madre estén presentes durante diferentes momentos del proceso (art. 11, frac. 16 y 17), puede no ser adecuado para el o la adolescente a quien se le imputa determinada conducta sancionada por la ley. Si bien los padres y madres de familia son parte importante y deben estar informados permanentemente del proceso, es necesario garantizar también el derecho del o la adolescente a la privacidad necesaria, que les permita sentirse seguros, por lo que la presencia de padres y madres resultaría un obstáculo. Se trata de considerar el derecho de las/os adolescentes a ser consultados, de manera que una persona de su confianza le acompañe en el proceso, sin que sea necesariamente su padre o madre en todos los casos.
- En relación con las penas y medidas cautelares, es preocupante que la ley deje márgenes de discrecionalidad poco apropiados. Por un lado, la ley aprobada establece formas cercanas al marco de la doctrina tutelar al permitir que el juzgador tome el carácter de figura sustitutiva de un padre (en este caso un “buen padre” que sabe lo que es mejor para sus hijos). Derivado de ello, las sanciones a los y las adolescentes rebasan el derecho, por ejemplo, en el caso de prohibir el establecimiento de relaciones con otras personas. Una doctrina garantista, que es la que en esencia debería inspirar esta ley, debe circunscribirse al ámbito del derecho para evitar el ejercicio de medidas tutelares y extrajudiciales, por ello las medidas educativas deben estar relacionadas con el marco de derechos de la infancia.¹²²

27.3 Análisis de la legislación¹²³

Legislación en el Distrito Federal que reconoce y garantiza los derechos de la infancia

2648. La I Legislatura de la Asamblea aprobó el 21 de diciembre de 1999 la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2000.¹²⁴ Esta ley ha sido registrada como una de las primeras en su tipo, y el Distrito Federal es la segunda entidad del país en legislar en la materia.¹²⁵ La ley del Distrito Federal es, además, contemporánea de la reforma y adición del artículo 4º constitucional¹²⁶ y precedió a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes¹²⁷ de carácter federal. Su trascendencia se entiende en el contexto nacional e internacional, ya que el CRC, en sus observaciones de 1994, 1999 y más recientemente en 2006, ha insistido en la necesidad de fortalecer el proceso de reformas legislativas que tanto en el plano nacional como en el local afectan el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Análisis de la legislación del Distrito Federal: necesidad de reformas

2649. Destacaremos avances de esta Ley, como la inclusión de los principios rectores de la CDN,¹²⁸ que asigna obligaciones centrales a diversas instituciones de gobierno y establece la creación de dos figuras importantes: por un lado, el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, que promueve una red de atención integrada por instituciones públicas y organizaciones sociales para el caso de niñas y niños que viven o trabajan en la calle, y por otro lado se incluye un capítulo sobre participación infantil. Sin embargo, esto se pone en duda cuando se realiza un análisis más detallado de contenidos y mecanismos considerados en la Ley. Estas carencias son parte de las razones por las cuales la vida de niños y niñas del Distrito Federal parece haber cambiado poco.

2650. Una de las tareas pendientes de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal es realizar reformas legales que se encuentren dentro de la competencia del Gobierno del Distrito Federal que, con el fin de armonizar y dar efectividad a las leyes referentes a la infancia,¹²⁹ elimine antiguas prácticas proteccionistas, especialmente en temas como el derecho civil, familiar, penal y laboral.

27.4 Instituciones y políticas públicas para la infancia

2651. La Institución encargada de responder a los diferentes problemas que afectan los derechos de la infancia es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, se trata de una institución obsoleta, creada desde un enfoque asistencial, que mira a la infancia sólo como apéndice de la familia y que, en el mejor de los casos, reduce su campo de acción a lo que denomina “poblaciones vulnerables”, para las que raramente hay un presupuesto especialmente etiquetado. A pesar de que la población de niñas, niños y adolescentes sigue siendo mayoritaria en el Distrito Federal, se carece de una Institución cuyo cometido sea específicamente la protección de sus derechos y la articulación de las políticas públicas intersectoriales. Esta situación hace más agudas las deficiencias

en varios campos:¹³⁰ persistencia de fragmentación e incoherencia de las leyes y otros instrumentos jurídicos y administrativos frente al marco convencional; débil articulación de las políticas públicas y carencia de evaluaciones del impacto de las mismas en la vida de la infancia; confusa tutela y custodia de niñas y niños; deficiente procuración de justicia y escasas investigaciones sobre la situación de la infancia en el Distrito Federal y sus delegaciones.

2652. La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal establece en su artículo 25 la creación de un Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Actualmente, la instancia depende del DIF y tiene funciones limitadas en el diseño y coordinación de políticas públicas, debido a que carece de un marco jurídico y presupuesto apropiado. De igual forma, no hay un seguimiento del monitoreo y evaluación de las políticas públicas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño.

2653. *Coordinación y mejoramiento de las políticas públicas para garantizar los derechos.* Las Observaciones del CRC han puesto énfasis en la coordinación de políticas públicas dirigidas a la infancia a través de dos mecanismos fundamentales:

- Los Planes o Programas de acción (dependiendo del tipo de planificación administrativa) para garantizar los derechos, y la estrategia general que conceda a niñas y niños la más alta prioridad.¹³¹ El CRC pone especial atención al proceso de aplicación de estos programas y a la asignación presupuestaria para su realización, enfatizando la importancia de definir con claridad la proporción del presupuesto utilizada para garantizar cada uno de los derechos (salud, educación, etc.). Desafortunadamente, la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no recupera la disposición establecida en la misma ley de carácter federal que, en su artículo 7° obliga al Ejecutivo a crear un programa para cumplir con ella. Esta situación fomenta la desarticulación de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.¹³² Lo anterior provoca que en su informe anual el jefe del Ejecutivo del Distrito Federal no rinda cuentas de los avances en el cumplimiento de la ley de manera articulada.
- *Los órganos de coordinación.* Las funciones de algunos órganos resultan insuficientes para el objetivo de cumplir con una protección integral de los derechos de la infancia de manera eficaz entre las diversas instancias locales y delegacionales.

2654. *Información para el monitoreo de los derechos de la infancia.* Es de destacar que el sistema es inadecuado en diversos niveles. El CRC señaló a México su preocupación en las recomendaciones de 2006, ya que los datos disponibles no permiten analizar de manera amplia y sistemática la situación de los derechos de los y las niñas, pues no se desglosan metódicamente por estado y municipio, por lo que es difícil concebir y abordar las disparidades regionales. También manifestó su preocupación ante la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de los niños y niñas que no asisten a la escuela, los niños y niñas entre 6 y 14 años que trabajan, los casos de violencia y abuso, los niños y niñas víctimas de explotación comercial y sexual, los niños y niñas víctimas de trata, los niños y niñas privados de libertad, los niños y niñas migrantes e indígenas, y los niños y niñas que no fueron inscritos después de nacer.¹³³

2655. En el Distrito Federal prevalece la situación descrita por el Comité de la ONU¹³⁴ ya que se carece de un órgano especializado que reciba, procese y divulgue el estado general de los derechos de la infancia en la entidad.¹³⁵

27.5 Conclusiones del capítulo

Políticas públicas e instituciones para la infancia en el Distrito Federal

2656. El Distrito Federal carece de un sistema integral de protección a los derechos de la infancia, y en particular de una instancia rectora de políticas públicas que cuente con un presupuesto específico para su diseño, ejecución y aplicación.

2657. El Gobierno del Distrito Federal no cuenta con un sistema de información especializada sobre infancia, desagregada por sexo, edad, nivel económico, etnia, nivel educativo, etc., lo que ha impedido diseñar y evaluar planes y políticas públicas con una visión de derechos humanos. La información que se genera no es sistemática y en ocasiones no cuenta con una metodología científica que muestre la realidad en materia de derechos humanos de estas poblaciones.

2658. El acceso a mecanismos de defensa sociojurídicos para niños y niñas sigue siendo deficiente, aunque esta preocupación ha sido señalada por el CRC en sus informes y recomendaciones a nuestro país. En el Distrito Federal el organismo de defensa para la infancia continúa siendo la Procuraduría del DIF, lo que anula la posibilidad de garantizar una defensa real para la infancia.

Sistema de justicia

2659. En el Distrito Federal no se cuenta con una administración de justicia basada en los principios rectores de la CDN, en particular respecto al interés superior que garantice la restitución de los derechos de la infancia al niño/a que ha sido víctima de maltrato, abuso sexual, explotación, entre muchos otros, y sobre todo cuando han ocurrido dentro de la familia.

2660. El 1° de enero de 2008 entró en vigor la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal. Si bien en lo general cumple con diversas normas y disposiciones internacionales en materia de justicia juvenil, tiene deficiencias que deberán evaluarse para su aplicación, como el proceso oral, la obligatoriedad de que el padre o madre estén presentes durante diferentes momentos del proceso, las penas y las medidas cautelares.

Reformas legislativas

2661. La legislación en el Distrito Federal en materia de derechos de niños y niñas tiene vacíos importantes en materia de justiciabilidad y exigibilidad, por lo no es un instrumento jurídico aplicable conforme a lo establecido en la CDN. Dicha ley no considera una partida presupuestal que garantice la aplicación y evaluación de políticas públicas, y tampoco define la creación de un programa integral

para la protección y defensa de los derechos de la infancia que incorpore indicadores para el monitoreo y evaluación de las acciones, ni la obligación de presentar un informe anual, así como tampoco recursos etiquetados para la capacitación profesional especializada del personal responsable de tratar con niños, niñas y jóvenes.

Explotación laboral

2662. En el Distrito Federal no hay datos oficiales y sistemáticos que muestren las formas de trabajo infantil ni el número de casos, en particular de aquellas poblaciones son poco visibles, como las que realizan trabajo doméstico. La falta de investigaciones y datos limitan el monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre la materia.

2663. Los riesgos de abuso que enfrentan niños y niñas cuando desempeñan el trabajo es muy alto; en la mayoría de los casos inician su actividad laboral a los 12 años en promedio, dos años menos que lo estipulado en la Ley. Esta situación no permite garantizar ningún tipo de seguridad ni derechos laborales ni tampoco evitar el trabajo forzado o la combinación de explotación laboral y abuso o explotación sexual.

2664. Frente al grave problema del trabajo infantil en el Distrito Federal, las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan, y de prestar menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico que sustentan las condiciones sociales de desigualdad.

Salud infantil

2665. La Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no incluyó medidas específicas para garantizar el derecho a un ambiente sano para la infancia.

2666. Entre los principales riesgos de salud que afectan a la población infantil se destaca la contaminación del agua, que es causa de morbilidad y mortalidad. La contaminación del aire, muy relacionada con el asma y otras enfermedades respiratorias, y con la pobreza, la marginación, la desnutrición y la falta de acceso a los servicios de salud. También hay grandes riesgos contra la salud infantil a causa de las emisiones de diversos contaminantes generados por empresas. Aunque menos estudiados, los efectos de la contaminación auditiva en niños y adolescentes afectan también su desarrollo.

2667. Los sistemas de medición de los contaminantes ambientales que repercuten en la salud de niños y niñas y que desarrolla la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, no consideran la contaminación visual, auditiva y de campos electromagnéticos.

2668. Los recursos destinados son insuficientes para que las comunidades más discriminadas cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.

2669. Hay poblaciones infantiles desprotegidas que habitan o transitan en zonas de mayor riesgo ambiental, como basureros y zonas de desechos, así como los niños trabajadores o poblaciones callejeras, entre otras.

Salud adolescente

2670. Las y los adolescentes han sido desatendidos por las instituciones públicas en materia de salud sexual y reproductiva, lo que se observa en el alto número de embarazos en adolescentes. De ahí la necesidad de datos confiables y estudios más detallados de los factores sociales, culturales y educativos que inciden en este problema, con el fin de orientar mejor las medidas preventivas que se tomen.

2671. Los mecanismos de coordinación no han fomentado la capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos en el campo de atención a la salud especializada en las y los adolescentes, incluyendo la detección temprana de violencia y abuso.

Educación

2672. La educación preescolar en el Distrito Federal se ve afectada por la reforma a los artículos 3° y 31 constitucionales, aprobada en 2002, que hace obligatorio el acceso al nivel preescolar. No obstante, esta reforma no incluyó la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio.

2673. En cuanto a la cobertura y calidad de la primaria, en el Distrito Federal hay riesgo de que 17% de niños y niñas no complete su ciclo en el tiempo esperado. Respecto de la calidad educativa, la población en este ciclo escolar presenta logros insuficientes o elementales.

2674. La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el Distrito Federal, en particular se incrementa a partir de los 12 años, edad que coincide con el inicio de la educación secundaria.

2675. La exclusión educativa de poblaciones sumamente discriminadas, como la infancia con discapacidad, la infancia indígena, la infancia trabajadora y las poblaciones callejeras, merece especial atención para el diseño de políticas públicas.

2676. La educación en todos los niveles, y en particular en primaria y secundaria, debe promover la equidad entre mujeres y hombres y la educación en derechos humanos y para la paz. Debe incluirse en las escuelas una educación sexual integral, campañas para prevenir la violencia en el noviazgo y, desde luego, evitar la violencia en la escuela por parte de estudiantes, maestros y autoridades.

Violencia y maltrato

2677. En el Distrito Federal no hay estudios suficientes ni información sistemática sobre las formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil, está relacionado con factores psicológicos y estructurales.

2678. Si bien el Programa de Atención del Maltrato Infantil (Preman) ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no se cuenta con informes sistemáticos para conocer en detalle el impacto de sus acciones.

2679. La violencia contra niñas, niños y adolescentes se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad. Se manifiesta también en el castigo físico y en cualquier tipo de maltrato inhumano o degradante. Esta violencia se debe también a factores estructurales, como la pobreza y la exclusión, que no siempre son determinantes, puesto que se da también en poblaciones con mayores ingresos y nivel educativo alto. La discriminación por pertenencia étnica, género y edad, incide también en las manifestaciones y magnitud de la violencia.

2680. Ya hay más conciencia y difusión acerca de la violencia hacia las mujeres y las niñas, y se sabe que han aumentado ciertas manifestaciones de violencia entre adolescentes, pero no se han ampliado ni diversificado las campañas para modificar las pautas culturales que promueven la violencia hacia la infancia en estos contextos. No se han impulsado tampoco políticas públicas específicas al respecto. Han sido insuficientes los programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez.

Explotación sexual comercial infantil

2681. A pesar de que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños/as, prostitución infantil y utilización de niños/as en la pornografía, queda claramente establecida la obligación del Estado de garantizar la protección y atención a las víctimas, las y los agentes del Ministerio Público no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación ni se han impulsado políticas públicas efectivas para enfrentar las redes de pederastia, trata, etc., en el ámbito local y nacional cuando menos.

2682. No hay programas especializados de investigación policiaca en materia de explotación infantil que hagan uso de técnicas de criminología moderna y de estrategias de investigación integral.

2683. Es urgente que el Gobierno del Distrito Federal tome nota de los puntos de la Declaración y Programa de Acción de Estocolmo, en especial de aquellos que ya deberían haberse cumplido, como el desarrollo de mecanismos de implementación y supervisión en cooperación con la sociedad civil para que se dispusiera de bases de datos sobre las y los niños vulnerables a la explotación sexual comercial y sobre sus explotadores. Para lograrlo se deben realizar investigaciones que permitan la obtención de datos desagregados por edad, género, etnia, estatus indígena, circunstancias, y con el debido respeto a la confidencialidad de las víctimas infantiles.

2684. Resulta preocupante que las autoridades parezcan más dispuestas a enfrentar el narcomenuedo con medidas incluso cuestionables que a enfrentar las redes de explotación infantil.

Infancia altamente discriminada

2685. La discriminación que sufre la infancia se observa en la elaboración y aplicación de políticas públicas, que se traducen en medidas como los operativos Mochila Segura y *antidoping*, que son promovidos por las autoridades capitalinas, educativas y padres y madres de familia, con los que se pretende controlar el consumo de drogas y la portación de armas entre los y las estudiantes, en vez de tomar medidas preventivas de estas conductas.

2686. La infancia callejera ha sido víctima de constantes agresiones y políticas de limpieza social que se aplican con el argumento de protección y, en otros casos, cobijadas por la Ley de Cultura Cívica. Se impone así la coerción en vez de recurrir a políticas integrales de educación, prevención y para combatir la violencia estructural y la pobreza económica.

2687. La reforma al párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en situación de desamparo a niños y niñas que se encuentren en la vía pública, o que vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella. Resulta preocupante que medidas como el programa Hijas e Hijos de la Ciudad se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia de la ciudad, lo que contraviene en todo sentido los derechos de la infancia.

2688. Los programas dirigidos a la infancia que padece situaciones de especial discriminación no han logrado garantizar el acceso a los servicios básicos de salud, en particular a los niños y niñas indígenas y con discapacidades. Los servicios de educación y asistencia tampoco han atendido a niños, niñas y adolescentes indígenas urbanos.

2689. Por su parte, los programas de prevención no alcanzan a atender a las poblaciones migrantes. Ante la campaña de difusión del náhuatl en las escuelas públicas del Distrito Federal, cabe señalar la contradicción entre el propósito de preservar o recuperar un idioma y el de no favorecer a sus hablantes.

Participación infantil

2690. Sobre el principio de participación infantil, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal reconoce algunas de las dimensiones de dicha participación, aunque de manera meramente enunciativa. Este marco jurídico reduce drásticamente los derechos al no incluir, en particular, el derecho de ser escuchado. En ese sentido, el CRC manifestó su preocupación debido a “la persistencia de ciertas actitudes tradicionales en el Estado Parte que, entre otras cosas, limitan el derecho de los niños a participar y a expresar sus opiniones”.

Notas

- ¹ De acuerdo con el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), “a lo largo de la historia, la infancia ha sido objeto de absoluto sometimiento. La soberanía absoluta y el poder ilimitado del padre se extendió hasta la edad contemporánea. Se recorrió un largo camino para reconocer a la infancia como un ser dotado de personalidad psicológica propia, sujeto de derecho y por el cual es responsable toda la sociedad”. Véase “Derechos de la infancia: origen y evolución histórica”, en <http://www.iepala.es/curso_ddhh/ddhh1328.htm> (consultada el 2 de noviembre de 2007).
- ² Para efectos de la Convención de los Derechos del Niño, a continuación mencionada, se entiende por niño o niña toda persona menor de 18 años de edad, esta perspectiva implica que se abarca también el periodo conocido como “adolescencia”, que algunas leyes en México ya consideran como personas a menores entre los 12 y los 18 años de edad.
- ³ Esto es, tratar de ubicar a la infancia como un actor social, a pesar del papel pasivo que en algunos momentos históricos se les ha pretendido asignar. Pero, sobre todo, permite comprender no sólo los problemas de la infancia, sino también el conjunto de problemas a los que se enfrenta la sociedad, por lo tanto, es necesario abrir, además, espacios para el entendimiento de otras estructuras sociales, como la del mundo adulto.
- ⁴ El Senado mexicano lo ratificó en 1990 y, de acuerdo con el artículo 133, lo convierte en ley suprema.
- ⁵ La CDN abarca todo lo referente a los derechos humanos; reconoce derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y sociales de todas y todos los ciudadanos, y además establece derechos específicos para la población infantil y adolescente por su condición de desarrollo.
- ⁶ Los Principios rectores de la CDN buscan establecer, a través de los derechos humanos, los medios necesarios para permitir que todos los niños, niñas y jóvenes desarrollen su pleno potencial humano, que sus opiniones sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones, además de fortalecer su participación, favorecer la no discriminación y considerar en toda acción el interés superior de ellos y ellas.
- ⁷ Ambos fueron ratificados por el Senado mexicano en el año 2002.
- ⁸ El CRC es el mecanismo encargado de vigilar el cumplimiento de la CDN y los protocolos facultativos en los países que han ratificado dichos instrumentos. Actualmente el CRC está compuesto por 18 expertos internacionales.
- ⁹ Las recomendaciones derivadas de los informes al Comité son de observancia obligada tanto para las autoridades federales como para los órganos estatales y municipales, incluido el Distrito Federal; las recomendaciones deben ser orientaciones para la construcción y aplicación de planes y políticas gubernamentales.
- ¹⁰ Para más información, véase también en esta parte, el capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ¹¹ Basado en datos de la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta en México 2006*, México, RDIM, 2006. Disponible en <http://www.infanciacuenta.org/Documentos/ICM06/La_Infancia_Cuenta_2006.pdf>.
- ¹² Estimaciones del *II Censo de población y vivienda, 2005*. Basado en datos de RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*
- ¹³ RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal. Un análisis desde la Convención de los Derechos del Niño*, México, RDIM, 2003, pp. 62-66.
- ¹⁴ RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*
- ¹⁵ UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2005*, p. 27. Disponible en <<http://www.unicef.cl/centrodoc/emundial2005.htm>>.
- ¹⁶ Consejo Nacional de Población (Conapo), *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*, México, 2005, p. 39.
- ¹⁷ CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, p. 88.
- ¹⁸ Conapo, *Índices de marginación 2005*, México, 2005.
- ¹⁹ Al igual que las delegaciones Milpa Alta y Xochimilco.
- ²⁰ Al igual que las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo.
- ²¹ Conapo, *Índices de marginación urbana por municipio 2005*, México.
- ²² Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²³ El cual establece que el Estado protegerá a la infancia contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo, y reglamentará las condiciones del mismo.
- ²⁴ Véase CRC/C/MEX/CO/3, p. 16.
- ²⁵ Ley Federal del Trabajo, México, artículo 5°. Última reforma aplicada: 23 de enero de 1998.
- ²⁶ GDF, DIF-DF, UNICEF, *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*, México, 2002. Disponible en <http://white.oit.org.pe/ipecc/documentos/resumenninostrabajadores_mx.pdf>.
- ²⁷ *Idem.*
- ²⁸ Para más información, véase también en esta parte, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ²⁹ GDF, DIF-DF, UNICEF, *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal...*, *op. cit.*
- ³⁰ Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2007). Dictamen de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal; se reforma el artículo 939, primer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se reforma el artículo 5°, inciso b, fracción v, de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, presentado por el diputado Juan Ricardo García Hernández de la Coalición Socialdemócrata. Aprobado el 31 de octubre de 2007.
- ³¹ El tema se tratará de manera más amplia en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ³² Para más información véase también la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ³³ Véase CRC, art. 24, frac. 1.
- ³⁴ *Idem.*
- ³⁵ Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de enero de 2000.
- ³⁶ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud, sobre Observación general 14, DESC, respecto a accesibilidad, y art. 2° del PIDESC respecto de reducción de la mortalidad infantil y sano desarrollo de los niños.

- ³⁷ *Idem*. El dato incluye a los beneficiarios del Seguro Popular.
- ³⁸ Al respecto, el Comité señaló que continúa preocupado por el gran número de niños que no se benefician de la Seguridad Social, tal como los niños de padres desempleados o de trabajadores independientes. Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 54.
- ³⁹ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁰ GDF, DIF-DF, UNICEF, Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C., *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, México, junio de 2006. Disponible en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_reto_inclusion_estudio_discapacidad.pdf>.
- ⁴¹ De acuerdo con la ONU, los ocho objetivos de desarrollo del milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo mundial más importantes. Para más información, véase <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>>.
- ⁴² Todos estos datos se encuentran referidos en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: Conapo, *Proyecciones de la población en México, 2000-2030*; SSA, *Salud: México, 2004. Informe para la rendición de cuentas; Salud: México 2001-2005. Informe para la rendición de cuentas*; estimaciones de la RDIM a partir de las bases de datos de mortalidad 2000 y 2004 de la Secretaría de Salud; *XII Censo general de población y vivienda*.
- ⁴³ Acontecimientos ambientales y circunstancias como la causa de traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos.
- ⁴⁴ RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Estimaciones de la RDIM a partir de las bases de datos de mortalidad 2000 y 2004 de la Secretaría de Salud; INEGI, *XII Censo general de población y vivienda y Proyecciones de la población en México 2000-2030*.
- ⁴⁵ Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 48.
- ⁴⁶ De acuerdo con el 4° Censo nacional de talla, 2004.
- ⁴⁷ Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut)*, 2006.
- ⁴⁸ Todos estos datos se encuentran referidos en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: SNDIF, 4° Censo nacional de talla, 2004; INSP/SSA, *Ensanut*, 2006.
- ⁴⁹ El Poder del Consumidor (2007), “El ambiente obesigénico: entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo”, p. 3.
- ⁵⁰ Información entregada por el Instituto del Deporte del Distrito Federal, para fines del presente *Diagnóstico*, con número de oficio DGIDDF/958/07.
- ⁵¹ *Idem*.
- ⁵² Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 58.
- ⁵³ Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2003, citado en *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2004.
- ⁵⁴ Para más información, véase también en esta parte capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ⁵⁵ Comité de los Derechos del Niño (2003), Observación general núm. 4, La salud y desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño.
- ⁵⁶ Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 50.
- ⁵⁷ Conapo, 2004, *Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*. Según datos de la UNAM: “En uno de cada cuatro nacimientos en el país, la madre es adolescente” (“Adolescentes, madres de uno de cada cuatro neonatos”, *La Jornada*, 26 de febrero 2008, p. 44).
- ⁵⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ⁵⁹ Datos de *Ensalud 2006*, en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- ⁶⁰ Información de prensa, p.ej.: Cynthia Sánchez, “Jóvenes no usan condón pese a que saben de él”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2007.
- ⁶¹ Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, citado en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- ⁶² Información referida a madres solteras, por el grupo de edad será mayormente desarrollado en el apartado de Jóvenes.
- ⁶³ Según investigadores de la UNAM. Véase: “Adolescentes, madres de uno de cada cuatro...”, *op. cit.*
- ⁶⁴ Citado en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- ⁶⁵ *Ensalud 2006*, *op. cit.*, p. 73.
- ⁶⁶ Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- ⁶⁷ *Primer Diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional*, Dirección General de Salud Ambiental, 2002.
- ⁶⁸ La mayoría de los datos citados se encuentran en RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal...*, *op. cit.*, pp. 66-71.
- ⁶⁹ RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Estimaciones propias basadas en el *XII Censo general de población y vivienda* y en el *II Conteo de población y vivienda 2005*.
- ⁷⁰ *Idem*.
- ⁷¹ I. Romieu y L. García, *Intoxicación por plomo en niños, diagnóstico y prevención*, México, 2001, p. 1.
- ⁷² RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 57.
- ⁷³ *Idem*.
- ⁷⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁷⁵ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de febrero de 2007. Véase <http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_06_27.pdf>.
- ⁷⁶ Un análisis más detallado de esta reforma y sus implicaciones se encuentra en “Educación, un derecho de la infancia”, RDIM, *Infancias mexicanas*, *op. cit.*, pp. 125-144.
- ⁷⁷ RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0.

- ⁷⁸ *Idem*. Basado en datos de INEE, estimaciones a partir de Estadísticas continuas de la DGPP/SEP 1999-2006.
- ⁷⁹ *Idem*. Estimaciones propias a partir de los resultados del examen aplicado en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio 2006.
- ⁸⁰ *Idem*. Datos con base en INEE, *Panorama educativo en México, 2004*.
- ⁸¹ UNICEF, *Estudio cualitativo deserción en secundarias del Distrito Federal. Problemas de derechos humanos*, México.
- ⁸² RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Basado en datos de INEE, estimaciones a partir de Estadísticas continuas de la DGPP/SEP 1999-2006.
- ⁸³ Para más información, véase en esta parte, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- ⁸⁴ UNICEF, Seraj, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- ⁸⁵ UNICEF, Sedesol, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, México, 2006, p. 57.
- ⁸⁶ Para más información, véase en esta parte, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- ⁸⁷ RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Datos basados en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁸⁸ INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- ⁸⁹ UNICEF, *Las exclusiones de la educación...*, *op. cit.*, p. 35.
- ⁹⁰ Para más información, véase en esta parte, capítulos 26 y 35: Derechos de las mujeres y La trata de personas con fines de explotación sexual y comercial.
- ⁹¹ RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 49.
- ⁹² Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁹³ N. Tello y C. Garza, "Investigación Escuela Segura y Diagnóstico Escolar", Estudios de Opinión y Participación Social, A.C., 2002-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 27, oct.-dic. de 2005.
- ⁹⁴ UNICEF/CDHDF/Administración de Servicios Escolares del Distrito Federal, *Estudio deserción en secundarias del Distrito Federal. Mesa de exclusión educativa y violencia*, 2006.
- ⁹⁵ Estudio del secretario general de la ONU sobre la Violencia contra los Niños, 2006.
- ⁹⁶ *Ensalud, 2006, op. cit.*
- ⁹⁷ En adelante, ESCL. Para más información, véase en esta parte, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- ⁹⁸ RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*
- ⁹⁹ Para más información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- ¹⁰⁰ Sedesol y Conapred, *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México, 2005*.
- ¹⁰¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación, y parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ¹⁰² Para más información, véase en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ¹⁰³ Por ejemplo, en la fracción II del artículo 44 de Ley citada, se plantea que niñas y niños opinen, analicen y, en general, expresen su punto de vista y propuestas, de forma individual y colectiva, en todos aquellos asuntos de su interés. Si observamos el artículo 12 de la Convención, notaremos que en éste se habla del derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que le afectan. Esta diferencia, que podría parecer insignificante tiene, por el contrario, un sentido profundo: la capacidad de opinar incluso sobre las políticas públicas. Es decir, no se trata sólo de crear los espacios para que niñas y niños se expresen, sino también de permitir que esa opinión afecte las decisiones que sobre ellos y ellas se toman.
- ¹⁰⁴ Revisar con mayor detalle el apartado de conclusiones de este capítulo.
- ¹⁰⁵ Para más información, véase la parte V, capítulos 23 y 24: Derecho al acceso a la justicia y Derecho al debido proceso.
- ¹⁰⁶ INN (2003), Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia.
- ¹⁰⁷ La mezcla entre ambos sistemas sería propia de los basados en la doctrina tutelar o de situación irregular que tiene, entre otras características, la de otorgar "al Juez de Menores —caracterizado como padre y patrón— una competencia amplísima para intervenir en la vida de niños y adolescentes hasta 21 años, que quedaban bajo su órbita, no sólo cuando hubieren infringido leyes penales, sino también en el caso de que se considerase que éstos se encontraban en una 'situación de riesgo moral o material', pudiendo disponer en forma amplia de los jóvenes, a través del instrumento de la tutela judicial, posibilitando incluso la institucionalización de los mismos por tiempo indeterminado. Este modelo considera al niño como un objeto de tutela, de intervención de profesionales, instituciones y políticas sociales mayoritariamente judiciales". Véase Paola Natale, Ana Silvia Salvadores y Yamile Eugenia Najle (2003), *Mediación con jóvenes infractores a la Ley penal*, <http://www.carlosparma.com.ar/pdfs/cp_d_pg_25.pdf> (3 de noviembre de 2007). Para estas autoras, los sistemas basados en dicha doctrina habría derivado en "la miseria de los programas de resocialización, el tratamiento indiferenciado de menores supuestamente abandonados y supuestamente delinquentes, y los miles de jóvenes confinados en instituciones penitenciarias".
- ¹⁰⁸ Margarita Griesbach *et al.*, *El niño víctima del delito*, ODI, 2006.
- ¹⁰⁹ CIDH, Opinión consultiva OC-17/2002, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1687.pdf>>.
- ¹¹⁰ *Ibid.*, p. 23.
- ¹¹¹ Véase HRI/GEN/1/Rev.7 at 341, p. 5.
- ¹¹² *Ibid.*, p. 8.
- ¹¹³ *Idem*.
- ¹¹⁴ *Ibid.*, p. 9.
- ¹¹⁵ Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, *Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil*, México, 2007. Para más información, también véase en esta parte, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- ¹¹⁶ CDHDF, *Informe especial*, febrero 2006.
- ¹¹⁷ Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

- ¹¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, <<http://www.dof.gob.mx/index.php?fecha=12/12/2005&mes=11&ano=2005>>.
- ¹¹⁹ Véase <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/81533.html>>.
- ¹²⁰ Nos referimos en particular a la Convención de los Derechos del Niño, las Normas de Beijing y la Declaración de Riad.
- ¹²¹ Estos puntos de análisis se basan en la entrevista realizada por Gerardo Sauri a Margarita Griesbach, de la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), el 7 de noviembre de 2007.
- ¹²² Para un análisis más profundo de este debate, véase Margarita Griesbach (coord.), *Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil*, ODI, CIDE, Fondo Canadá.
- ¹²³ Elaborado con colaboración de Mariano Eduardo Yarza Piña.
- ¹²⁴ Sustentado en el artículo 122 constitucional que señala, entre las atribuciones de la ALDF, la de legislar en las materias que expresamente le confiere.
- ¹²⁵ La primera que se registra es la Ley de los Derechos del Niño en el estado de Zacatecas, la cual entró en vigor el 7 mayo de 1997.
- ¹²⁶ Esta iniciativa fue aprobada por el Legislativo mexicano en diciembre de 1999 y promulgada el 6 de abril de 2000, con lo cual se introduce la noción de derechos de la infancia, se enuncian algunos de estos derechos y se establecen ciertas obligaciones de parte del Estado, la familia y la sociedad.
- ¹²⁷ Aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2000.
- ¹²⁸ Entre los cuales encontramos: el principio de no discriminación art. 2 (o igualdad); supervivencia y desarrollo contenido en el art. 6; el interés superior del niño y el principio de participación contenido en el art. 12. Incluso está el del interés superior de la niñez, del cual se desprenden importantes compromisos para los órganos de gobierno local con el fin de garantizar los derechos de la infancia y que debieran reflejarse en acciones como la asignación de recursos públicos para programas sociales relacionados con niños y niñas, la atención a niñas y niños en servicios públicos, y la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con niñas y niños.
- ¹²⁹ Observación 6 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano, junio de 2006.
- ¹³⁰ Para un análisis más amplio de estas deficiencias y de la propuesta de crear un Instituto de los Derechos de la Infancia, véase “V. Propuestas Legislativas en materia de derechos de la infancia”, elaborado por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia y la Red por los Derechos de la Infancia en México, *Agenda pública ciudadana de derechos humanos*, coordinada y publicado por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C.
- ¹³¹ Cf. el párrafo 12 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano, junio de 2006. Adicionalmente, México se comprometió, en el marco de la Sesión Especial de la ONU sobre la Infancia, realizada en 2002, de la siguiente forma: “Aumentaremos nuestra capacidad estadística a nivel nacional para reunir, analizar y desglosar los datos, por ejemplo, por sexo, edad y otros factores pertinentes que puedan ocasionar disparidades y apoyaremos una amplia gama de investigaciones centradas en los niños. Incrementaremos la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos por aumentar la capacidad estadística y mejorar la capacidad de supervisión, evaluación y planificación de las comunidades”. Véase, ONU, *Un mundo justo para la infancia*, párrafo 60.
- ¹³² Entre las medidas acordadas por el gobierno mexicano en mayo de 2002, dentro de las metas de acción expresadas en el documento *Un Mundo Apropiado para la Infancia*, derivado de la Sesión Especial de la ONU sobre la Infancia, se encuentra la siguiente: “fortaleceremos nuestra planificación nacional y velaremos por que se cuente con la coordinación, los medios de ejecución y los recursos necesarios. Integraremos los objetivos de este Plan de Acción en nuestras políticas gubernamentales nacionales, así como en los programas nacionales y subnacionales de desarrollo, las estrategias de erradicación de la pobreza, los enfoques multisectoriales y otros planes de desarrollo pertinentes, en cooperación con los agentes adecuados de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales que trabajan para los niños y con los niños, así como en cooperación con los niños de acuerdo con su edad y su madurez, y con sus familias”.
- ¹³³ Véase CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006, p. 13.
- ¹³⁴ Por ejemplo, no hay estudios sistemáticos que permitan comparar la información y garanticen la calidad e independencia de la misma de poblaciones como las que viven y trabajan en la calle, explotadas sexualmente, trabajadores infantiles domésticos, migrantes, niños y niñas de origen indígena y, en general, de todas las poblaciones altamente discriminadas.
- ¹³⁵ El Consejo, además, tiene funciones limitadas y sólo un papel consultivo; carece, por lo tanto, de facultades de coordinación de la acción pública.

Capítulo 28. Derechos de las y los jóvenes

28.1 Conceptualización del grupo

2691. La construcción de lo que significa ser joven en esta ciudad y en todo el mundo va más allá de la condición de edad y se encuentra definida por la manera en que cada sociedad organiza la transición entre niñez y vida adulta. Las acciones que se realizan o las omisiones que se cometen en esta materia, están determinadas por el modo de conceptualizar y definir al sujeto juvenil: de perspectivas limitadas resultarán acciones inadecuadas.

2692. Algunas de esas perspectivas limitadas son:

- *La mirada bióloga*, en la que sólo se les mira desde un punto de vista de desarrollo biológico evolutivo, no se les considera como sujetos de derecho y hay mayor tendencia a denominarlos “adolescentes”.
- *La mirada homogenizante*, en la que las y los jóvenes son definidos como grupo homogéneo formado por todas las personas que coinciden en edades establecidas por las propias instituciones; no existe en esta mirada la distinción de género.
- *La mirada positivista*, que define a las y los jóvenes como seres que se están preparando para el futuro, por lo que muchas veces sus experiencias, proyectos y necesidades presentes no son tomadas en cuenta ni consideradas como válidas.
- La mirada que los ve como *sujetos problema*, la juventud es considerada como un problema de desarrollo debido a la gran cantidad de personas incluidas entre los 12 y los 29 años. Esta última visión define políticas que pretenden “integrar” a las y los jóvenes al desarrollo, sin preguntarse el origen o significado de las “problemáticas” que los aquejan y, en el peor de los casos, considerándolos como delincuentes en potencia, con un estigma inherente a la edad.

2693. No obstante, también es posible entender a la juventud como una *construcción sociocultural relativa en tiempo y espacio*. Este abordaje incluye contribuciones desarrolladas desde la antropología y la sociología, que destacan la diversidad de formas de expresión de lo juvenil, por lo que la juventud también es un conjunto de identidades, es decir, de maneras de ser que reclaman espacios propios para interactuar con el resto de la sociedad en condiciones equitativas. Cada generación de jóvenes adquiere y expresa sus propias significaciones culturales, las cuales se relacionan con tiempos históricos, políticos y sociales específicos. Sven Morch señala que el concepto *juventud* tiene un origen histórico, puesto que no en todas las épocas se concibe en la forma en que se hace en la edad contemporánea. “Juventud –afirma– es una construcción histórica” nacida en la etapa de la edificación del capitalismo.¹

2694. La definición de ser joven va más allá de un criterio de edad, hay diversas variables, como la clase social, el género, la región, el momento histórico, entre otros, que deben tomarse en cuenta para una construcción sociológica. De acuerdo con Roberto Brito, “la juventud como hecho biológico, no puede explicarse más que como parte de la reproducción de la especie humana, en cambio, como

hecho social, adquiere relevancia como parte de los procesos de reproducción de la sociedad. La juventud adquiere entonces relevancia social en el momento en que su conducta difiere de manera masiva y singular del resto de la sociedad, es decir, el concepto de juventud hace referencia más a un tipo de conducta, a una praxis diferenciada, que a una edad específica”.²

2695. La juventud, entonces, se convierte en un sector estratégico para el desarrollo de la sociedad, y reconocerlo como grupo social con autonomía, capacidades y habilidades propias para una transformación productiva y para el fortalecimiento democrático, posiciona a los jóvenes como sujetos de derecho exigible ante el Estado, la sociedad y entre ellos y ellas mismas.

2696. Debemos señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que la edad para definir a los jóvenes es entre los 15 y 24 años, y esta definición, construida a partir del Año Internacional de la Juventud celebrado alrededor del mundo en 1985, considera “niños y niñas” a todas las personas menores de 15 años; sin embargo, hay que decir que el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) define como niños y niñas a todas las personas menores de 18 años.³ Lo anterior se entiende ante la urgencia y necesidad de proteger con un mecanismo internacional a las personas que no son consideradas en igualdad de condiciones ante la ley por encontrarse en “minoría de edad”. Esto deja pendiente la cuestión de que no hay un mecanismo similar de las Naciones Unidas sobre los derechos de la juventud.⁴

2697. En el ámbito regional está la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), instrumento de derechos humanos elaborado en el seno de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ)⁵ y firmado el 11 de octubre de 2005.⁶ Es un acuerdo de carácter vinculante que establece el compromiso de los Estados Parte de establecer nacionalmente los derechos consagrados en la CIDJ. México, hasta la fecha, no la ha ratificado.

2698. En el ámbito nacional, las estrategias de política para la población juvenil se inician a partir de los años cuarenta, cuando se conformó un bloque representativo de jóvenes que resultó en la Confederación de Jóvenes Mexicanos en 1938 y en la Central Única de la Juventud en 1939.⁷ A partir de estas fechas, se crearon diversas instancias de apoyo a la juventud.⁸

2699. En 1999 entró en vigor la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que creó dicho órgano como un mecanismo institucional destinado a emprender acciones de política nacional respecto de la población juvenil. En la ley referida se considera a la juventud como el grupo de población de los 12 a los 29 años de edad. Su principal línea de acción es promover, generar y articular políticas públicas integrales de juventud que surjan del reconocimiento de las y los jóvenes en toda su diversidad, como sujetos y actores de su propio destino, de modo que tales políticas respondan a sus necesidades y propicien el mejoramiento de su calidad de vida y su participación plena en el desarrollo nacional.⁹

2700. Si bien es cierto que la construcción de lo que significa ser joven va más allá del establecimiento de rangos de edad, es necesario definir parámetros que nos ayuden a comprender y aproximarnos a la realidad que viven los jóvenes en el ejercicio de sus derechos. Con esa base se retoman los instrumentos internacionales y regionales sobre las edades para el grupo de población juvenil.

2701. A reserva del análisis detallado que se ofrece en la parte III de este documento, adelantamos desde ahora que la legislación en el Distrito Federal sobre las y los jóvenes carece de un enfoque de

derechos humanos. Esto se traduce en prácticas tutelares, en que las acciones de política pública se orientan a ubicar a las y los jóvenes como objetos de protección, sin voz para incidir en el diseño de programas ni mecanismos jurídicos que garanticen la exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos ante el Estado. Sin embargo, para fines del presente *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, se considerará como referente lo establecido en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000, que expresa en su artículo 2°:

Joven. Sujeto de derecho cuya edad comprende:¹⁰

- a) Mayor de edad. El rango entre los 18 y los 29 años de edad cumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad.
- b) Menor de edad. El rango entre los 14 años cumplidos y los 18 incumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad...

2702. La información relativa al grupo de edad entre los 14 y 17 años se incorporó en el apartado Derechos de la infancia¹¹ del presente *Diagnóstico*, debido al marco jurídico, tanto internacional como nacional y local, que protege los derechos humanos de este grupo social.¹² Lo anterior no limita presentar información relevante que reconozca a las personas de 14 a 17 años como jóvenes, cuya identidad se construye desde diversos espacios y con actores distintos, sobre todo cuando diversos problemas y deficiencias afectan tanto a niños y niñas como a jóvenes.

28.2 Dinámica demográfica juvenil: algunos datos¹³

2703. Como se asentó en el numeral anterior, los datos estadísticos de la población de 14 a 17 años están referidos en el capítulo Derechos de la infancia del presente *Diagnóstico*. La población joven de 18 a 29 años en el país es de 20 939 496 personas. En el Distrito Federal la población joven es de 1 802 957 personas que representa 8.6% del total de jóvenes en el país. De acuerdo con las proyecciones de población, se espera que para 2010 el grupo de edad de 15 a 29 años sea de 2 374 904, que representarán 26.9% del total de la población de la entidad; para 2020 serán 2 224 547, que constituirán 24.7 por ciento.¹⁴

2704. En el Distrito Federal las delegaciones con menor presencia de jóvenes de 18 y 29 años son Cuajimalpa de Morelos, con 37 357, que constituyen 2.07% del total de la población juvenil, y Milpa Alta, con 24 940, que representan 1.38%. Por el contrario, las demarcaciones con más alta presencia de jóvenes son Gustavo A. Madero, con 243 235 (13.50%), e Iztapalapa, con 398 110 (22.08%). En 2005, en el Distrito Federal el porcentaje de mujeres jóvenes fue de 51.47, superior al de los hombres (48.52).

2705. De acuerdo con el documento elaborado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), titulado “La situación de los jóvenes en la ciudad de México”, “la distribución de la población joven en el Distrito Federal en las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) pasó del 30.3% en 1980 al 18.2% en el año 2000 y se espera que para 2010 baje al 14.4%, mientras que para 2020 será de sólo 12.0%. Por otra parte, en las delegaciones periféricas (Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) esta proporción creció del

12.9% al 37.7% entre 1980 y el año 2000 y para 2010 se espera que se incremente a 44.1% y, diez años después, estas delegaciones aglutinarán al 49.1% del total de jóvenes en el Distrito Federal”.¹⁵

2706. La edad media del matrimonio en el Distrito Federal pasó de 28.9 años en 2002 a 30.2 años en 2005 en los hombres, y para las mujeres de 26.3 años a 27.6 años.¹⁶ “La mayoría de las personas jóvenes del Distrito Federal son solteras (65.5%); una quinta parte, casadas; 11.4% vive en unión libre, y sólo 2.2% vive separada, divorciada o es viuda. Por sexo observamos que es mayor el número de hombres solteros, con 70.4%, 10 puntos superior al de las mujeres, que alcanzan 60.9%; por el contrario, las mujeres jóvenes presentan un mayor porcentaje en el rubro de los casados, pues 23.4% de ellas lo están, contra 17.7% de los hombres”.¹⁷

2707. Según datos del *II Censo de población y vivienda*, en 2005 había 2 292 069 hogares; de éstos, 251 172 eran dirigidos por jóvenes, lo que representa 10.95% del total. La jefatura joven femenina para el Distrito Federal representa 20.08% (52 250 hogares) y la jefatura masculina es de 79.19% (198 922 hogares). Lo anterior nos muestra un aumento de casi cinco puntos porcentuales (4.93) del año 2000 al 2005 en el número de hogares con jefatura femenina. Las delegaciones que tienen el mayor número de hogares dirigidos por jóvenes son Iztapalapa, con 59 041 hogares; Gustavo A. Madero, con 32 298, y Álvaro Obregón, con 21 181, lo que representa 44.79% del total de hogares dirigidos por jóvenes. Por otro lado, las delegaciones con menor porcentaje de hogares son Milpa Alta, con 4 161; Cuajimalpa de Morelos, con 5 454 y Magdalena Contreras, con 6 869, los cuales representan tan sólo 6.56% del total de hogares dirigidos por jóvenes. De acuerdo con estimaciones del Gobierno del Distrito Federal, para el 2000,¹⁸ 21.5% de los hogares que viven en condiciones de marginación correspondían a personas jóvenes de 20 a 29 años de edad. Las delegaciones que presentaron mayor porcentaje fueron Iztapalapa (28.1%), Venustiano Carranza (24.2%) y Magdalena Contreras (21.5%).¹⁹

2708. En este mismo tenor, la ALDF, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Jóvenes del Distrito Federal, señaló que para el año 2000, “del total de jóvenes que se encuentran en condiciones de marginalidad en el D.F. sólo el 5.8% recibe algún tipo de subsidio, de éstos, el 90% lo recibe en alimentación, el 3% en educación, el 5% en salud, el 1% en vivienda y un 1% más para otros subsidios”.²⁰

2709. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población y Vivienda (Conapo), el Distrito Federal será la entidad más envejecida del país. La proporción de niños y niñas menores de 15 años será la menor, al disminuir de 26% en 2000, a 18.2% para 2030; y la de personas adultas mayores (60 años y más) aumentará de 8.7% en 2000 a 21.3% en 2030. La edad media del Distrito Federal, la más alta del país, aumentará de 30.1 años en 2000 a 39.2 años para 2030.²¹ Lo anterior nos muestra la necesidad de reconocer y aplicar programas y políticas públicas que atiendan la transición demográfica, y sentar los elementos suficientes para enfrentar aspectos económicos, laborales, sociales, culturales y familiares.

28.3 Principales problemas

Seguridad humana

a) *Derecho a la educación*²²

2710. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), en su capítulo III, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo 22 sobre el Derecho a la educación, establece:

- 1) Los jóvenes tienen derecho a la educación.
- 2) Los Estados Parte reconocen su obligación de garantizar una educación integral, continua, pertinente y de calidad.
- 3) Los Estados Parte reconocen que este derecho incluye la libertad de elegir el centro educativo y la participación activa en la vida del mismo.
- 4) La educación fomentará la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica en la transmisión de la enseñanza, la interculturalidad, el respeto a las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías y promoverá en los educandos la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género.
- 5) Los Estados Parte reconocen que la educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas de aprendizaje escolarizado, no escolarizado e informales, que contribuyen al desarrollo continuo e integral de los jóvenes.
- 6) Los Estados Parte reconocen que el derecho a la educación es opuesto a cualquier forma de discriminación y se comprometen a garantizar la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita, para todos los jóvenes, y específicamente a facilitar y asegurar el acceso y permanencia en la educación secundaria. Asimismo los Estados Parte se comprometen a estimular el acceso a la educación superior, adoptando las medias políticas y legislativas necesarias para ello.
- 7) Los Estados Parte se comprometen a promover la adopción de medidas que faciliten la movilidad académica y estudiantil entre los jóvenes, acordando para ello el establecimiento de los procedimientos de validación que permitan, en su caso, la equivalencia de los niveles, grados académicos y títulos profesionales de sus respectivos sistemas educativos nacionales.

2711. La Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal establece en su capítulo III:

Artículo 10. Todas las y los jóvenes tienen derecho a acceder al sistema educativo. En la ciudad de México la educación impartida por el Gobierno será gratuita en todos sus niveles, incluyendo nivel medio superior y superior.

2712. Es necesario destacar que el Distrito Federal tiene particularidades en materia educativa, como que es la única entidad federativa en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica; concentra la mayor cantidad de recursos educativos y posee el más complejo subsistema en el área.²³

2713. En el país, para el año 2005, de cada 100 hombres y mujeres de 15 a 29 años, tan sólo 28 asistían a la escuela. La presencia de la población masculina es mayor respecto de la femenina, ya que 30 de cada 100 hombres asisten a algún centro de enseñanza escolar por 27 de cada 100 mujeres. Por

entidad federativa, destacan el Distrito Federal (37.2%), Sinaloa (33.4%) y Sonora (32.4%) con la mayor proporción de jóvenes que asiste a la escuela.²⁴

Analfabetismo

2714. En los últimos 35 años, en México ha disminuido de manera considerable la proporción de la población de 15 años y más, analfabeta. En 1970 el porcentaje de población que no sabía leer ni escribir era de 25.8%; para el año 2005, el indicador era de 8.4%, que en números absolutos significan 5.7 millones de personas. En el año 2005 se registraron 5.7 millones de personas (8.4%) que no sabían leer ni escribir; de éstas, 2.2 millones (6.8%) son hombres y 3.5 millones (9.8%), mujeres.²⁵

2715. En el Distrito Federal, la población juvenil de 15 a 29 años de edad que no sabe leer ni escribir es de 16 428, y de éstos, 7 952 son hombres (48.40%) y 8 476, mujeres (51.59%),²⁶ lo que significa una diferencia de 3.2 puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

2716. El analfabetismo en los jóvenes del Distrito Federal varía según la delegación, ya que tan sólo en Iztapalapa se concentra 27.7% (4 477) del total de los jóvenes que no saben leer ni escribir, y la Gustavo A. Madero registra 12.19% del total. Por otro lado, la delegación con menos habitantes analfabetas es la Benito Juárez, con 1.46% (240), y la Miguel Hidalgo, con 2.12% (349).

Nivel educativo

2717. La población joven de 18 a 29 años de edad que no cuenta con educación media superior es de 664 964 jóvenes, lo que representa 36.88% de la población juvenil total en el Distrito Federal. De este grupo, 50.1% corresponde a los hombres y 49.87% a las mujeres. Tan sólo 27.21% de la población total de 18 a 29 años del Distrito Federal cuenta con educación superior.²⁷

2718. Según el estudio de Inicia, A.C., sobre índices de cumplimiento de los derechos de los y las jóvenes en el Distrito Federal,²⁸ entre las principales razones que motivan la interrupción de sus estudios se encuentran: tener que aportar ingresos a la familia; preferencia de las y los jóvenes por trabajar que continuar estudiando; tener que atender a la pareja, como se observa en el siguiente cuadro:²⁹

| ¿Por qué motivo dejaste de estudiar? | 15 a 19 años (%) | 20 a 24 años (%) | Hombre (%) | Mujer (%) |
|--|------------------|------------------|------------|-----------|
| Nunca he ido a la escuela | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| No me gustó lo que me enseñaban | 3.6 | 2.5 | 2.8 | 2.6 |
| No me gustó cómo me enseñaban | 4.4 | 2.2 | 4.3 | 1.3 |
| No me gustó el ambiente entre los compañeros | 2.5 | 3.2 | 2.9 | 3.1 |
| Tenía que trabajar por falta de dinero | 17.9 | 17.6 | 18.9 | 16.7 |
| Preferí empezar a trabajar | 21.6 | 30.2 | 36.1 | 22.4 |
| Tenía que atender a mi pareja/mis hijos | 10.7 | 18.5 | 8.1 | 23.9 |
| Mis padres o tutores ya no me dejaron | 0.2 | 0.8 | 1.3 | 0.9 |
| Tenía que ayudar en tareas del hogar | 4.9 | 3.0 | 2.6 | 4.0 |
| Terminé mis estudios | 4.2 | 9.9 | 8.2 | 9.1 |
| No aprobé el examen de selección | 10.3 | 3.1 | 5.1 | 4.2 |
| El plantel que me tocó estaba muy lejos | 3.9 | 0.9 | 1.1 | 1.8 |
| Otro motivo | 15.8 | 8.2 | 9.6 | 9.9 |

2719. La cantidad de jóvenes en edad de estudiar que realizan actividades laborales y productivas es todavía más amplio que el grupo de jóvenes que ha tenido experiencia trabajando.³⁰

| | | 15 a 19 años (%) | 20 a 24 años (%) | Hombre (%) | Mujer (%) |
|-------------------------------------|-------------------------|------------------|------------------|------------|-----------|
| ¿Has tenido experiencia trabajando? | Sí | 30.50 | 65.80 | 54.90 | 42.60 |
| | No | 69.50 | 34.20 | 45.10 | 57.40 |
| ¿A que te dedicas? | Trabajar | 9.40 | 44.40 | 37.50 | 17.90 |
| | Buscar trabajo | 1.20 | 1.90 | 1.50 | 1.60 |
| | Estudiar | 81.70 | 30.60 | 58.50 | 53.20 |
| | Quehaceres del hogar | 5.00 | 20.00 | 0.50 | 23.60 |
| | Ninguna en este momento | 2.70 | 3.10 | 2.00 | 3.60 |

2720. A partir de la consulta *Jóvenes con propuestas*, promovida por la Red de Instituciones Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), los y las jóvenes opinan que “en la mayoría de las escuelas públicas, en particular las que se encuentran aisladas y en las zonas indígenas, la educación en los niveles secundario, preparatorio y superior es de baja calidad y se ofrece en condiciones de mala estructura física y deficiente capacidad del personal docente”.³¹ Los jóvenes manifiestan que no quieren una educación mediocre ni sentir que pierden el tiempo.

Exclusión y deserción en la educación

2721. En México, las mujeres presentan porcentajes de deserción más bajos en comparación con los hombres en los niveles de primaria, secundaria, profesional técnico y bachillerato.

2722. Según datos del INEGI, el nivel profesional técnico es en el que hay mayores porcentajes de deserción en lo referente a educación. Para 1997, este indicador alcanzó 24.5% en la población femenina y 33.3% en la masculina, y para el año 2000 el porcentaje de deserción disminuyó, aunque todavía se tenían cifras de 22.1 y 28% para mujeres y hombres, respectivamente; para 2003, la proporción aumentó para las mujeres al ubicarse en 22.8%, pero disminuyó para los hombres (26.6%).³²

2723. La deserción escolar para el Distrito Federal en el bachillerato registra 19.1% para hombres y 9.3% para mujeres, una diferencia de 9.8 puntos porcentuales en detrimento de los hombres. En el nivel técnico, la deserción registrada para hombres es de 35.9% y 29.2% para mujeres, lo que representa una diferencia de 6.7 puntos porcentuales y coloca nuevamente a los hombres en desventaja.³³ Esto sugiere que, en términos relativos, aunque haya menos mujeres que acceden a la educación, una vez que están en la escuela tienden a quedarse. Al mismo tiempo, es necesario analizar las distintas razones que llevan a hombres y mujeres a desertar.

2724. En la población entre 15 y 19 años, quienes están más expuestos a la exclusión educativa son las mujeres jóvenes con al menos un hijo (86.4%), la población que habla lenguas indígenas (72.4%), la población femenina económicamente activa (72.3%) y las y los jóvenes con algún tipo de discapacidad (51.9%).³⁴

2725. El mismo informe citado en el numeral anterior señala: “La permanencia en la escuela permite que las y los jóvenes de entre 15 a 19 años retrasen en 2.5 veces menos la probabilidad de embarazos precoces: la tasa de fecundidad en las jóvenes que asisten a la educación media superior es 8 veces menor que aquellas sin instrucción educativa formal”.³⁵ A mayor escolaridad, los patrones de reproducción tienden a bajar, la educación está relacionada directamente con el descenso de la fecundidad, lo que indica que la educación constituye un factor importante en la toma de decisiones sobre reproducción.

b) *Derecho al trabajo*³⁶

2726. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en su artículo 26 sobre el derecho al trabajo, establece:

- 1) Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo.
- 2) Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo.
- 3) Los Estados Parte adoptarán las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.³⁷

2727. La Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, en su artículo 6° establece:

Todas las y los jóvenes tienen derecho al trabajo digno y bien remunerado, ya que el trabajo dignifica al ser humano y posibilita mejorar la calidad de vida de la sociedad.

2728. Es necesario destacar el binomio educación-trabajo de la juventud de entre los 15 y 19 años, ya que muy pocos optarían por desempeñar ambas actividades de manera paralela. El siguiente rango de edad (20-24 años) prefiere trabajar, aunque a buena parte también le gustaría estudiar. Los jóvenes entre 25 y 29 años están más inclinados por el trabajo, aunque optarían en mayor número por combinar las actividades, y también una cuarta parte desearía continuar estudiando o regresar a la escuela. Las razones para elegir “estudiar” están ligadas a la posibilidad de contar con un buen trabajo (58.4%), es decir, la educación es vista como posibilidad de ascenso y movilidad social y, como segunda opción, la obtención de conocimientos (37.6%), seguida por la posibilidad de ganar más dinero (23.7%).³⁸

2729. El alto número de jóvenes que se incorpora tempranamente al mercado laboral, la cantidad de jóvenes que abandonan sus estudios de secundaria o preparatoria y se encuentran trabajando, la discriminación hacia las mujeres en el trabajo, los bajos salarios que percibe la mayoría y la falta de las prestaciones de ley para la mitad de las y los jóvenes que trabajan como empleados u obreros, son problemas graves en este campo. Actualmente trabaja 46% de la población juvenil. La mitad de las y los jóvenes comienza su vida productiva entre los 13 y los 16 años de edad. El trabajo al que se incorporan es mayoritariamente de tiempo completo (56%). El tipo de ocupación en que desempeñan o desempeñaron su primer trabajo está ligado al sector servicios, fundamentalmente en el área del comercio (27.2%), y consiguen trabajo por medio de las redes sociales informales.³⁹

2730. Según la *Encuesta nacional de la juventud 2005*, la edad en que los y las jóvenes tuvieron su primer trabajo se concentra en los 17 y 18 años, tanto para mujeres como para hombres. Los hombres son quienes presentan los mayores índices de incorporación a un empleo, pues de las mujeres sólo 3 de cada 10 trabajan. Sin embargo, estos jóvenes no cuentan con contrato laboral, a pesar de que una buena cantidad cumple con las 40 horas de jornada semanal.

2731. De acuerdo con Inicia, A.C, las condiciones en que los jóvenes desarrollan su trabajo en el Distrito Federal son cada vez más precarias: para el grupo de edad de 15 a 19 años, 80.3% reportó que es empleado u obrero; 32.10% tiene un contrato verbal, y 47.7% gana entre uno y tres salarios

mínimos. De las prestaciones conforme a la ley, 27.6% recibe aguinaldo, 9.2% crédito para vivienda, 23.3% cuenta con seguro social y 18.9% tiene vacaciones con goce de sueldo.

2732. El grupo de 20 a 24 años reporta que es empleado u obrero en 67.7%; 60.8% tiene contrato escrito, lo que implica una diferencia abismal con el grupo de 15 a 19 años (casi 30 puntos porcentuales); el salario que percibe 53.9% de este sector es de uno a tres salarios mínimos, y las prestaciones conforme a la ley son considerablemente más altas y equitativas que en el grupo de 15 a 19 años de edad. Para mayor detalle, véase el siguiente cuadro.⁴⁰

| | | 15 a 19 años (%) | 20 a 24 años (%) | Hombre (%) | Mujer (%) |
|---|----------------------------------|------------------|------------------|------------|-----------|
| ¿Cuál es tu situación en el trabajo? | Empleado u obrero | 80.3 | 67.6 | 65.0 | 79.3 |
| | Jornalero o peón | 7.1 | 17.5 | 17.7 | 10.2 |
| | Por tu cuenta | 10.10 | 12.3 | 14.6 | 8.1 |
| | Patrón | 0.6 | 1.6 | 1.6 | 0.9 |
| | Sin pago en el negocio familia | 1.9 | 1.0 | 1.1 | 1.5 |
| ¿Cómo es (era) tu contrato en tu trabajo? | Verbal | 32.1 | 18.0 | 20.8 | 24.2 |
| | Escrito | 28.8 | 60.8 | 51.2 | 50.5 |
| | No hay | 39.1 | 21.2 | 28.0 | 25.3 |
| ¿Por cuánto tiempo te contrataron? | Temporalmente | 44.7 | 27.3 | 28.7 | 37.5 |
| | Por tiempo indefinido | 55.3 | 72.7 | 71.3 | 62.5 |
| ¿Cuánto ganas cada mes por tu trabajo? | Menos de un salario mínimo | 42.6 | 18.0 | 20.1 | 32.1 |
| | 1 salario mínimo y menos de 3 | 47.5 | 53.9 | 53.1 | 50.6 |
| | 3 salarios mínimos y menos de 5 | 8.8 | 24.1 | 22.9 | 15.2 |
| | 5 salarios mínimos y menos de 10 | 0.6 | 3.9 | 3.7 | 1.9 |
| | 10 o más salarios mínimos | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 0.2 |
| ¿Cuáles de las siguientes prestaciones recibes? | Aguinaldo | 27.6 | 58.9 | 51.2 | 46.9 |
| | Tiempo extra pagado | 31.1 | 47.0 | 42.7 | 41.2 |
| | Vacaciones con sueldo | 18.9 | 43.7 | 37.2 | 34.6 |
| | Incentivos, bonos, premios | 16.2 | 41.6 | 34.9 | 32.4 |
| | Reparto de utilidades | 13.8 | 42.7 | 37.5 | 29.3 |
| | Seguro Social | 23.3 | 45.2 | 40.1 | 36.3 |
| | Servicio médico particular | 8.7 | 18.0 | 16.2 | 13.9 |
| | Fondo de ahorro para el retiro | 10.0 | 30.1 | 24.9 | 22.6 |
| Crédito para la vivienda | 9.2 | 28.9 | 24.9 | 20.3 | |

*Migración y empleo*⁴¹

2733. En México, la búsqueda de mejores condiciones de vida ha obligado, desde hace varias décadas, a que miles de personas vean en otros países mejores oportunidades de ingreso económico, y esta situación no es la excepción para las y los jóvenes. A los flujos migratorios de hombres de origen rural se han visto sumados perfiles más heterogéneos, tanto de edad, sexo, nivel educativo y situación legal para entrar al país, que provienen tanto de zonas urbanas como rurales y tienden a permanecer en Estados Unidos durante periodos más prolongados o de forma permanente.⁴² Esto corresponde a una tendencia internacional, en la que, cabe señalar, ha aumentado también la migración femenina.

2734. De acuerdo con cifras del Conapo, la población migrante mexicana en Estados Unidos se caracteriza por su perfil predominantemente económico, con una concentración en las edades jóvenes y adultas (70% tiene entre 15 y 44 años), y con presencia predominante de hombres (124 por cada 100 mujeres). El ingreso promedio anual que perciben los inmigrantes mexicanos es de alrededor de 21 000 dólares.⁴³

2735. Según el *XII Censo general de población y vivienda 2000*, 376 494 personas realizaron un cambio de residencia que involucró el traslado de una entidad federativa a otra, lo que representa 4.9% del total de la población de la entidad. Del total de migrantes, 50% correspondió a jóvenes de 15 a 29 años del Distrito Federal, lo que representa 7.6% de la población joven en 2000. De este total de migrantes jóvenes, 40.5% son hombres y 59.5% mujeres. Asimismo, en el total de jóvenes migrantes predominan los que tienen entre 20 y 24 años de edad, con 68.710 personas, seguido del grupo de 15 a 19 años, con 64.633. Ambos grupos representan 70.8% del total de jóvenes entre 15 y 29 años que efectuó un cambio de residencia entre 1995 y 2000.⁴⁴

2736. En el Distrito Federal, la demarcación con mayor migración interdelegacional entre 1995 y 2000 fue Tláhuac, ya que 12.5% de su población total cambió de residencia a otra delegación. Por lo que respecta a las y los jóvenes, 12.1% efectuó un cambio de residencia interdelegacional: en orden de importancia sigue Benito Juárez, con 9.0% de su población total y 10.7% de su población joven, y Xochimilco, con 7.3 y 7.6%, respectivamente. Por el contrario, las delegaciones que presentan menor migración interna son: Gustavo A. Madero, con 2.8% de su población total y 3.5% de su población joven, y Azcapotzalco, con 3.7 y 4.0%, respectivamente.⁴⁵

2737. Los y las jóvenes, en torno a una política de empleo juvenil, reportan que “el problema del desempleo ensombrece el futuro de las y los jóvenes, su posibilidad de autonomía y de formar un hogar propio. Aunque son las y los mejor dotados de capacidades para el cambio tecnológico también son los que menos oportunidades de trabajo encuentran”.⁴⁶

c) *Derecho a la salud*⁴⁷

2738. El artículo 25 de la CIDJ reconoce el derecho a la salud de las y los jóvenes, y establece:

- 1) Los Estados Parte reconocen el derecho de los jóvenes a una salud integral y de calidad.
- 2) Este derecho incluye la atención primaria gratuita, la educación preventiva, la nutrición, la atención y cuidado especializado de la salud juvenil, la promoción de la salud sexual y reproductiva, la investigación de los problemas de salud que se presentan en la edad juvenil, la información y prevención contra el alcoholismo, el tabaquismo y el uso indebido de drogas.
- 3) Tienen igualmente derecho a la confidencialidad y al respeto del personal de los servicios de salud, en particular, en lo relativo a su salud sexual y reproductiva.
- 4) Los Estados Parte velarán por la plena efectividad de este derecho adoptando y aplicando políticas y programas de salud integral, específicamente orientados a la prevención de enfermedades, promoción de la salud y estilos de vida saludable entre los jóvenes. Se potenciarán las políticas de erradicación del tráfico y consumo de drogas nocivas para la salud.

*Salud sexual y reproductiva*⁴⁸

2739. El derecho a la educación sexual, establecida en el artículo 23 de la CIDJ, reconoce:

- 1) Los Estados Parte reconocen que el derecho a la educación también comprende el derecho a la educación sexual como fuente de desarrollo personal, afectividad y expresión comunicativa, así como la información relativa a la reproducción y sus consecuencias.
- 2) La educación sexual se impartirá en todos los niveles educativos y fomentará una conducta responsable en el ejercicio de la sexualidad, orientada a su plena aceptación e identidad, así

- como a la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, el VIH (SIDA), los embarazos no deseados y el abuso o violencia sexual.
- 3) Los Estados Parte reconocen la importante función y responsabilidad que corresponde a la familia en la educación sexual de los jóvenes.
 - 4) Los Estados Parte adoptarán e implementarán políticas de educación sexual, estableciendo planes y programas que aseguren la información y el pleno y responsable ejercicio de este derecho.

2740. Para el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal establece:

Artículo 18. Todas las y los jóvenes tienen el derecho de disfrute y ejercicio pleno de su sexualidad y a decidir, de manera consciente y plenamente informada, el momento y el número de hijos que deseen tener.

2741. En el Distrito Federal hay 1 421 930 mujeres jóvenes, las cuales representan 27.2% del total de mujeres que aquí habitan. Las condiciones para el ejercicio pleno de la sexualidad de las mujeres jóvenes, sobre todo de las que habitan en zonas de alta y muy alta marginalidad, tanto urbanas como rurales, son sumamente limitadas. Esto impacta de manera decisiva en sus posibilidades de acceso al desarrollo, tal como lo muestran diversos estudios. Algunos de los principales problemas de la juventud, en general, y en particular de las mujeres jóvenes, tanto en lo nacional como en el Distrito Federal son:

- El poco acceso de las y los jóvenes a los servicios de salud. En el Programa Nacional de la Juventud (2002-2006) se reconoció que 60% de las y los jóvenes (entre 10 y 29 años de edad) no cuenta con un servicio médico que les preste una atención regular a su salud, y que “gran parte de ellos pierden el derecho a la seguridad social que adquieren de sus padres, en tanto no demuestren que siguen estudiando”.⁴⁹
- Poca demanda de servicios de salud por parte de las y los adolescentes. “La demanda de servicios de salud por parte de esta población es sólo de 6.35% del total de población adolescente, cuya atención es responsabilidad de la Secretaría de Salud.”⁵⁰ “Un ejemplo del poco acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud es que para conseguir información y tener acceso a métodos anticonceptivos el 92% de las y los jóvenes mexicanos acude a las farmacias.”⁵¹
- Embarazos no deseados y abortos en condiciones inseguras. “Entre las mujeres jóvenes se estima una cifra de 25 000 partos anuales, de los cuales un 40% no son deseados y un 10% termina en abortos.”⁵² “En el Distrito Federal hay cerca de 700 000 madres solteras de entre 12-19 años”,⁵³ muchas de las cuales han tenido que dejar sus estudios por falta de recursos, de tiempo y de condiciones en los centros educativos para que sigan estudiando.
- Falta de herramientas y autonomía necesarias para negociar deseos y necesidades sexuales y reproductivas. “Aun cuando en el ámbito nacional, el Distrito Federal es la entidad federativa con el mayor porcentaje de mujeres en edad fértil usuarias de métodos anticonceptivos (78.8%), y que el nivel de conocimiento de algunos métodos supera el 90%; sólo el 22.1% de las mujeres entre 15 y 29 años de edad los utilizan. Por otro lado, sólo el 20% de las mujeres capitalinas de sectores medios conoce que tiene derechos sexuales y reproductivos.”⁵⁴
- Más de 60% de las y los jóvenes utiliza algún método anticonceptivo, dato que nos permite afirmar que el espacio entre información y uso se ha estrechado de manera significativa

en favor del autocuidado. Sin embargo, las razones que dan las y los jóvenes que no usan ningún método anticonceptivo, que representan 35.9% son: porque no tienen relaciones sexuales actualmente (32.1%), “no me gusta usar” (24.5%) o porque uno en la pareja o ambos no estén de acuerdo con su uso (25.9%). Como se ha planteado en el caso de las y los jóvenes, la falta de uso de métodos de protección no sólo aumenta el riesgo de embarazos no deseados, con sus consecuencias personales, sociales y económicas, sino también el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual. Como se ha señalado, en el caso de mujeres y hombres, la omisión del uso del condón, sobre todo, y de anticonceptivos, no se debe sólo a falta de información, sino también a factores culturales y sociales que llevan a asociar la sexualidad con falta de ética o virtud, entre otros.

Infecciones de transmisión sexual, VIH y SIDA

2742. En México, en 1997, el SIDA se ubicó como la decimoquinta causa de muerte en el país, la tercera entre hombres de 25 a 34 años y la sexta entre mujeres del mismo grupo de edad.⁵⁵ De cada diez defunciones por SIDA en 2006, seis personas tenían entre 30 y 49 años y dos eran jóvenes de 15 a 29 años.⁵⁶ La enfermedad ha provocado la muerte de 25 millones de personas en el mundo y se ha convertido en la principal causa de muerte tanto de hombres como de mujeres entre los 15 y los 59 años de edad.⁵⁷

2743. Desde 1983 hasta el 15 de noviembre de 2006, en el Registro Nacional de Casos de SIDA, se han contabilizado 107 625, de los cuales 83% son hombres y 17%, mujeres. Por cada cinco casos acumulados de VIH/SIDA en hombres, se ha observado un caso en mujeres, y en los casos de transmisión por relaciones sexuales, esta relación se conserva. Las personas de 15 a 44 años de edad constituyen el grupo más afectado, con 78.7% de los casos registrados.⁵⁸ Según datos de Censida, en el periodo de 1995 a 2006, se registraron 7 216 personas infectadas con VIH en el Distrito Federal.⁵⁹

Consumo de sustancias tóxicas⁶⁰

2744. En la ciudad de México el consumo de drogas y alcohol entre las y los jóvenes se incrementó en casi 3% en los últimos tres años, de acuerdo con la *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes del Distrito Federal*, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), al pasar el consumo de 15.2 a 17.8% entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.

2745. De acuerdo con los investigadores responsables de la encuesta sobre la ingesta de alcohol, una cuarta parte de los estudiantes consume más de cinco copas por ocasión. Las delegaciones en las que se presenta un mayor consumo –superior a 25.2%, cifra promedio en el Distrito Federal– son Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Tlalpan. En consumo de tabaco, las delegaciones más afectadas son Benito Juárez, Venustiano Carranza y Coyoacán. Los resultados de la encuesta también revelaron que uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.

2746. El estudio realizado en noviembre de 2006, aplicado a más de 10 000 alumnos de escuelas a nivel básico y medio superior en la capital, indica que la ingesta de alcohol entre los estudiantes, pasó de 21% en 2000 a 25.5% en 2006. Esta tendencia es preocupante, y para enfrentar este problema será necesario examinar la información desagregada por edades y sexo. Se sabe que hay más hombres jóvenes que beben, pero es necesario observar también si está aumentando o no el número de mujeres que lo hacen.

2747. Según datos del *Anuario estadístico del Distrito Federal 2006*, los jóvenes de 12 a 17 años de edad que declaran haber consumido alguna vez en su vida alguna droga médica representan 1.7% (81 000) y las jóvenes 1.1% (casi 58 000). En el grupo de 18 a 24 años la prevalencia para los hombres es de 2.3 (200 000) y para las mujeres de 1.3% (156 000). Las drogas médicas más consumidas alguna vez en la vida son los tranquilizantes y los opiáceos, el uso es mayor en hombres que en mujeres.

2748. Según la misma fuente, la droga más utilizada como experiencia inicial (alguna vez en la vida) es la marihuana, tanto para hombres como para mujeres, cuyo consumo va disminuyendo según el año o mes de referencia, seguida de la cocaína y los inhalantes. En el Distrito Federal hay por lo menos 10 000 puntos de venta de drogas al menudeo; el consumo de drogas en niños y jóvenes ha aumentado en 600% en los últimos cinco años en la ciudad. El Distrito Federal es la ciudad con mayor distribución hormiga de drogas ilegales, pues en las cerca de 3 500 colonias que hay en las 16 delegaciones, el promedio es de tres tienditas en las que se expenden estupefacientes.

2749. Asimismo, los principales lugares de venta de droga para niños y jóvenes son calles y parques cercanos a las escuelas donde estudian, estaciones del Metro, discotecas, cantinas, casas de amigos, planteles en los que estudian y, en algunos casos, sus lugares de trabajo. La venta y distribución indiscriminada de estupefacientes entre menores hace prender focos rojos en 800 planteles de primaria y secundaria, tanto públicos como privados. Las delegaciones con mayores problemas de adicciones son Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco. Como se ha planteado, para enfrentar los problemas de adicciones se requieren campañas de prevención y educación, así como la promoción de programas extraescolares para niños, niñas y jóvenes, áreas deportivas y verdes, para ofrecer alternativas constructivas. Los programas como Mochila segura y demás, son medidas represivas que tienden a criminalizar a niñas, niños y jóvenes.

Mortalidad juvenil

2750. Los accidentes de tránsito se han vuelto críticos para la población en general y particularmente para la población joven. En 2005 la población del Distrito Federal en el rango de 20 a 29 años de edad, era 17%. En el mismo rango de edad la población víctima de los siniestros de tránsito fue de 23.7%, y los jóvenes muertos 22.6%; de 2000 a 2006, el total de jóvenes muertos fue de 22.7% respecto del total de muertes por estos hechos.⁶¹

2751. De acuerdo con la opinión de las y los jóvenes en materia de salud, reflejada en la consulta *Jóvenes con propuestas*,⁶² manifiestan que se consideran invisibles para el Estado y que no son atendidos en los padecimientos que les afectan. El VIH y el SIDA, la atención a embarazos de adolescentes, enfermedades como la psicosis, bulimia y anorexia, además de prevenir y atender riesgos de violencia, son algunas de las preocupaciones que expresan.

Trastornos alimenticios

2752. Un problema de salud pública que se ha incrementado en los últimos años son los trastornos alimenticios que afectan a la población joven del país. Las formas que presentan van desde la obesidad hasta anorexia y bulimia. Es importante distinguir este último tipo de trastornos del primero. La obesidad indica mala nutrición y, como se ha visto en el caso de niños, niñas y jóvenes, va en aumento y corresponde a una combinación de pobreza, malos hábitos alimenticios y promoción de alimentos sin valor nutricional.

2753. Para el caso de anorexia y bulimia, la mayoría de las víctimas son del sexo femenino en el rango de edad de 14 a 18 años (aunque diferentes estudios las sitúan entre los 12 y los 25 años) y pertenecen a una clase social media-alta.⁶³ Este tipo de trastornos se asocia a presiones sociales y culturales derivadas de imágenes idealizadas falsas de las mujeres, pero también tienen que ver con problemas psicológicos, como ansiedad, estrés e insatisfacción.

2754. De acuerdo con datos registrados por el Centro de Integración Juvenil, la prevalencia de trastornos alimenticios se presenta de 1 a 3 casos por cada 100 adolescentes en México. Casi una de cada 100 mujeres jóvenes padece anorexia nerviosa, y entre dos y tres presentan bulimia, mientras que entre 50 y 70% de las personas con sobrepeso son comedoras compulsivas. Entre 5 y 15% de las mujeres jóvenes presentan algún síntoma que apunta hacia un trastorno de la alimentación. Estos trastornos se inician alrededor de los 16 años, pero el rango oscila entre los 11 y los 25, aunque no se descarta su presencia después de esta edad.⁶⁴

2755. De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Juventud,⁶⁵ la anorexia nerviosa es la tercera enfermedad crónica más común entre mujeres jóvenes, y se calcula que ocurre en 0.5 a 3%. Aunque 90% de los casos reportados correspondían a mujeres, el número va en aumento para los hombres. Un informe de estudiantes de la escuela secundaria reportó que 2.7% de las jóvenes y 1.4% de los jóvenes presentó comportamiento bulímico. Algunos estudios sostienen que cuatro de cada 10 personas de sexo femenino que cursan secundaria, preparatoria y universidad han padecido algún trastorno de la alimentación, y que uno de cada cinco jóvenes de entre 13 y 17 años presenta un problema de este tipo.

2756. Desafortunadamente no se cuenta con datos oficiales sistematizados nacionales ni locales, desagregados por edad, sexo y escolaridad, que informen sobre el comportamiento de este problema que cada día se percibe más entre la población joven. Lo anterior demuestra que no hay programas de política pública diseñados para prevenir y atender esta situación. Con base en información más precisa, cabría promover campañas específicas para alertar sobre anorexia y bulimia y crear servicios de apoyo especializado, así como promover mejores hábitos alimenticios y la práctica de deportes. Al mismo tiempo, en el caso de la desnutrición y la mala nutrición, hay que reconocer el carácter estructural, más complicado, de estos problemas.

Democracia y derechos humanos

a) Derecho a la igualdad y a la no discriminación⁶⁶

2757. El capítulo I de la CIDJ establece las disposiciones generales de la Convención, que da cuenta del derecho a la paz en el artículo 4°, define una vida sin violencia y en fraternidad. En este artículo los Estados se comprometen a fomentar la cultura de la paz, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y a favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad, la solidaridad, la justicia y la democracia. En lo que se refiere a la igualdad de género, establecido en el artículo 6°, declara el compromiso de los Estados Parte de impulsar políticas, medidas legislativas y presupuestarias que aseguren la equidad entre hombres y mujeres jóvenes en el marco de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos. Respecto del principio de no discriminación, establecido en el artículo 5°, reconoce que ningún joven podrá ser discriminado por la raza, el color, el origen

nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas, la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social invocada para establecer discriminaciones que afecten la igualdad de derechos y las oportunidades al goce de los mismos.

2758. En el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, establece en su artículo 45:

Ningún joven puede ser molestado, discriminado o estigmatizado por su sexo, edad, orientación sexual, raza, color de piel, lengua, religión, opiniones, condición social, nacionalidad, la pertenencia a un pueblo indígena o a una minoría étnica, las aptitudes físicas y psíquicas, el lugar donde vive o cualquier otra situación que afecten la igualdad de derechos entre los seres humanos.

2759. Bajo la óptica de las y los jóvenes, la discapacidad y enfermedad, seguidas de la posición económica, color de piel, origen étnico y orientación sexual diversa, son las principales causas de discriminación. En el Distrito Federal, 61.4% señala que las consecuencias de ser discriminado se reflejan en baja autoestima; 26.9% opinó que genera mayor violencia, y 51.6% afirmó que niega sus derechos y oportunidades de desarrollo.⁶⁷

2760. En cuanto a las relaciones en el entorno familiar, en la distribución de actividades se observa que se siguen repartiendo por género de manera tradicional: las madres se encargan de realizar el quehacer de la casa (72.6%), el cuidado de los niños (64%), de asistir a juntas escolares (60.2%); mientras que el padre se encarga de dar dinero a la casa (67.8%), hacer reparaciones (65.3%) y realizar trámites (40.7%).⁶⁸ Esto en los casos en que ambos padres están presentes. Como se sabe, en el caso de madres solteras o jefas de familia, las responsabilidades familiares recaen por completo en la mujer que debe también proveer para el mantenimiento de las y los hijos (de manera total o parcial).

2761. Las conductas frecuentemente prohibidas son: fumar (40.8%), beber alcohol (41.4%) y tatuarse o ponerse aretes (45.5%); para salir de casa con amigos (65.1%) y para llegar tarde (60.1%) la mayoría necesita pedir permiso. Donde se observa mayor autonomía de las y los jóvenes es en la decisión de tener novio/a (33% en el caso de los hombres y 16.5% para las mujeres), y en vestirse como ellos/as quieren (43 y 42%, respectivamente).⁶⁹

2762. Otra cara que muestra la discriminación que sufren las y los jóvenes en el Distrito Federal, por el hecho de vivir en condiciones marginadas, es la criminalización de la pobreza, acentuada por las políticas de seguridad pública que excluyen socialmente a estos grupos y los convierten ante los demás en un riesgo social para su comunidad, lo que deriva en una regresión respecto a derechos humanos, puesto que no se mira y trata a las y los jóvenes como sujetos plenos de derechos.

2763. Las acciones y programas de políticas públicas regresivas en materia de derechos humanos, aplicados por el actual gobierno del Distrito Federal, como los operativos mochila y *antidoping*, enmarcados en el programa Escuela Segura,⁷⁰ se instrumentaron ya en gobiernos anteriores y no se ha habido un monitoreo y evaluación sistemática que permita justificar la aplicación, pertinencia y eficacia de este tipo de programas para combatir y prevenir el uso de sustancias entre la población juvenil.

2764. Lo anterior se ejemplifica con información que Cauce Ciudadano, A.C., solicitó vía oficial respecto del contenido del programa, articulación de instancias de gobierno, evaluación e impacto de Escuela Segura. Al respecto, en el expediente 3866/07, folio 0001100316107, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa manifestó, entre otras cosas, que las secretarías de Estado que se vinculan al Programa Nacional Escuela Segura son:

- a) Secretaría de Seguridad Pública, que atiende las solicitudes realizadas por las escuelas para llevar a cabo rondines y proporcionar vigilancia en el entorno en las horas pico de entrada y salida de estudiantes.
- b) Sedesol que atiende la solicitud de las comunidades educativas para la recuperación de espacios públicos cercanos a las escuelas y que puedan ser usados en beneficio de los estudiantes. Cabe mencionar que Sedesol atiende cualquier petición realizada por los habitantes de las comunidades para recuperar espacios públicos. como parques, jardines, deportivos, mercados, etcétera.
- c) La Secretaría de Salud, a través del Conadic, ha atendido a las comunidades escolares al aplicar instrumentos que evalúan la salud integral de los alumnos y que proporcionan información para identificar a los que están en situación de riesgo de adicciones.

2765. Sin embargo, la información proporcionada por las instancias que se vinculan con el Programa de Escuela Segura, citada por la SEP, dice:

- a) La Secretaría de Seguridad Pública informa, con número de folio 0002200070007, respecto del Programa, la inexistencia de la información solicitada de conformidad al procedimiento previsto por el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- b) La Secretaría de Desarrollo Social, con oficio número SSSH/DGS/214/0949/07, manifiesta que no se hace responsable de operar el Programa de Escuela Segura, por lo que no tiene información que reportar al respecto. Se sugiere solicitar la información a la SEP.
- c) La Secretaría de Salud informa, con solicitud de información número 195307, de fecha 16 de julio de 2007, que de acuerdo con las responsabilidades de la Secretaría de Salud en el programa de Escuela Segura, se encuentra en proceso de definición de las líneas de acción, y sobre esa base se precisarán las responsabilidades y acciones de los Programas, en particular, al que se hace referencia.

2766. Lo anterior demuestra un problema estructural en el diseño de este tipo de programas, pues se advierte un desconocimiento y desarticulación de las instancias responsables de garantizar que los objetivos planteados se lleven a cabo conforme a lo establecido. Constituye un riesgo para los y las jóvenes la ejecución de estos programas, que agudizan la percepción que se tiene de ellos/as como peligrosos. Por otro lado, los y las ubican como objetos de protección y de acciones que no les son consultadas para diseñar las propuestas y no se toman en cuenta sus puntos de vista y preocupaciones.

b) Derecho a una vida libre de violencia

2767. La CIDJ, en su artículo 10, sobre el derecho a la integridad personal,⁷¹ establece:

Los Estados Parte adoptarán medidas específicas de protección a favor de los jóvenes en relación con su integridad y seguridad física y mental, así como contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

2768. Por su parte, en el artículo 11 se define el derecho a la protección contra los abusos sexuales, y al respecto expresa:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas necesarias para la prevención de la explotación,⁷² el abuso y el turismo sexual y de cualquier otro tipo de violencia o maltrato sobre los jóvenes, y promoverán la recuperación física, psicológica, social y económica de las víctimas.⁷³

2769. En la legislación del Distrito Federal para las y los jóvenes, no hay un artículo específico que recoja elementos necesarios para prevenir y atender la violencia contra los y las jóvenes de la ciudad, lo que limita el diseño y aplicación de políticas públicas al respecto. Las modalidades en que los y las jóvenes sufren la violencia, se describen a continuación.

Violencia familiar

2770. En la *Encuesta nacional de juventud 2005* se señala que el tipo de relaciones de poder que se establecen en los espacios vitales de las y los jóvenes producen expresiones de violencia, segregación y subestimación. Estas manifestaciones se observan en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario y cultural a través de prácticas específicas de los padres, las y los amigos, las y los maestros, las y los empleadores, las y los compañeros de escuela y trabajo, y las autoridades, entre otros.⁷⁴

2771. Un problema presente en el Distrito Federal es el de la violencia familiar. De acuerdo con fuentes oficiales, 82% de las víctimas de este tipo de violencia son mujeres; se sabe que en el ámbito nacional el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia es de 42% (INEGI) y que esta cifra no corresponde sino a una parte de la realidad. La violencia intrafamiliar (clasificada según el tipo de violencia) es emocional (en primer lugar gritos, seguidos de “enjos fuertes” e insultos) y física (golpes con puños, bofetadas, golpes con objetos y patadas).⁷⁵ Según la *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2006*, la violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja alcanzó 43.2% en el país; se dan también violencia sexual (9%), económica (23.4%) y psicológica (37.5%). Para el Distrito Federal, en cuanto a violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja, se encontró violencia emocional en 38%, violencia física en 19% y violencia sexual en 10%.

2772. Acerca del tema de la resolución de conflictos, los resultados indican que la mayoría de los padres hablan con sus hijos/as cuando éstos hacen algo que les molesta (67.8%), 9.3% recurre al castigo como método de corrección, y 4.6% a los golpes.⁷⁶ La violencia familiar, como se ha señalado, no se limita, ni mucho menos, al resultado de “castigos”, y menos en estas categorías de edad. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal busca proteger tanto a mujeres como a niñas de la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial. En particular, la violencia sexual, desde el acoso hasta la violación, es un problema que ocurre también en el interior del hogar, que no se denuncia en su totalidad y que cuando se denuncia no encuentra respuestas adecuadas de las autoridades. A esto cabe añadir los casos de prostitución forzada y explotación.

Violencia laboral

2773. Las y los jóvenes de los estratos socioeconómicos medio alto y alto se desarrollan en entornos laborales menos propensos a la violencia, mientras que el resto de las y los jóvenes reportan que las situaciones que afrontan en el mundo del trabajo son insuficientes para la satisfacción de su derecho a una vida libre de violencia.⁷⁷ En términos generales, el acoso sexual y el hostigamiento afectan sobre todo a las mujeres, pero también a algunos hombres, y son ejercidos por hombres, sobre todo, y

también por mujeres. La discriminación por sexo y por orientación sexual son factores que explican estas conductas. La falta de instancias mediadoras en el trabajo, factores culturales y las deficiencias de los sistemas de justicia favorecen la impunidad de este tipo de violencia en el trabajo. La violencia también incluye la estructural, que en este caso tiene que ver con explotación, maltrato, falta de protección, etcétera.

*Violencia en la escuela*⁷⁸

2774. Según el diagnóstico del proyecto Juventud sin Violencia, realizado por la Unidad Oriente de la CDHDF, en escuelas secundarias de Iztapalapa la violencia es percibida y vivida como una actividad natural inherente a la sociedad. Las y los alumnos consideran que la situación de violencia dentro y fuera de la escuela, en las calles y en la colonia, en general, no tiene remedio, pues las cosas “así son”.⁷⁹ La tolerancia social de la violencia que esto evidencia es altamente preocupante.

2775. En el caso del entorno escolar, las principales preocupaciones de las y los jóvenes consultados para el diagnóstico del proyecto Juventud sin Violencia son: no les gustan las burlas cuando exponen y los apodosos ofensivos; les resulta difícil reconocer sus cualidades, muchos de ellos y ellas manifiestan que no poseen ninguna o que su única cualidad es ser enojón, flojo, burro, relajenta, etc.; la presencia de bandas en las que algunos y algunas (sobre todo hombres) han estado involucrados; la violencia de alumnas y alumnos mayores contra los de nuevo ingreso.⁸⁰ Como se ha planteado respecto a los grupos de infancia y jóvenes, el acoso y la discriminación de las y los maestros y las autoridades es otro factor de violencia en la escuela. Asimismo, la inclusión de la violencia en la escuela como problema en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia obligará a las escuelas a reconocer esta problemática y a enfrentarla, pero también puede contribuir a que las autoridades opten por acallar las denuncias de violencia.⁸¹

Violencia sexual

2776. La violencia sexual también está presente de maneras diversas, como “presión verbal para tener relaciones sexuales” (84%), “obligar a tener relaciones sexuales por la fuerza” (54%), y “obligar a tener relaciones sexuales cuando otros ven” (6%). Sin embargo, pese a la presencia de múltiples formas de violencia en las familias, las cifras disponibles señalan que 85.6% de éstas no busca ayuda,⁸² lo cual respondería a distintas causas (la violencia se sigue considerando como forma válida para resolver conflictos; prevalece la idea de que es un hecho privado en que no deben intervenir terceras personas; se carece de la información y los recursos para buscar ayuda, etc.), seguramente interrelacionadas unas con otras.

2777. La violencia sexual se da también en la escuela, en el trabajo y en la calle. Afecta sobre todo a las mujeres, pero también a niños, niñas y jóvenes. En particular, además de lo que se señala para niños, niñas y mujeres, que se aplica también al caso de jóvenes, cabe destacar los problemas de prostitución forzada y la trata de personas⁸³ que afecta también a las y los jóvenes. Es evidente, como señalan las cifras respecto a la violencia sexual en la familia, que urgen mecanismos que faciliten la denuncia y, sobre todo, respuestas adecuadas ante éstas. Igual que tiende a ser ignorado el abuso sexual de niños y niñas por parte de parientes, la violencia sexual (y otras formas de violencia) de la pareja no siempre encuentra respuestas adecuadas, y las leyes existentes y la reciente Ley de Acceso a una Vida sin Violencia son medios insuficientes para proteger a las víctimas de cualquier edad de la violencia sexual.⁸⁴

Violencia en la calle

2778. Las y los jóvenes sufren persecución por parte de la policía por su forma de vestir y padecen discriminación por ser jóvenes. Manifiestan temor a sufrir violaciones de tipo sexual, falta de seguridad pública, falta de construcción de redes sociales y una sociedad indiferente, apática e individualista.⁸⁵

2779. Según el estudio de seguridad pública y gobernabilidad democrática,⁸⁶ en el año 2000 “el número de bandas delictivas que azotan con violencia la ciudad de México es de alrededor de 750, las que reúnen a no menos de 20 000 delincuentes cotidianos con un promedio de integrantes de alrededor de 26.7 cada una, manejando las cifras de manera conservadora. Por ejemplo, en Iztapalapa existen 132 bandas organizadas, dedicadas a la distribución de drogas, robo de vehículo, a transeúnte y casa habitación, entre otros, de las cuales 96 están compuestas en 80% por menores de edad, cuyas edades fluctúan aproximadamente entre los 12 a 20 años de edad”.

*c) Derechos políticos**Participación y organización*

2780. El capítulo III de la CIDJ, que enmarca los derechos civiles y políticos, en el artículo 21, sobre el derecho a la participación de las y los jóvenes, obliga al Estado a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión. Asimismo, establece que los estados se deben comprometer a promover e incentivar el ejercicio de los jóvenes de su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas para elegir y ser elegidos.

2781. Un elemento nodal es que la opinión y la voz de las y los jóvenes sean tomadas en cuenta por las instancias que formulan políticas y leyes referidas a la juventud y articulen mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, por medio de sus organizaciones y asociaciones.

2782. En la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal se establece:

Artículo 36. Todas las y los jóvenes tienen el derecho a la participación social y política como forma de mejorar las condiciones de vida de los sectores juveniles.

2783. La participación juvenil tiene una relación directa con el acceso a la información y la libertad de expresar sus propias opiniones. De conformidad con lo que señala el Sondeo sobre la implementación de la Ley de las y los jóvenes en el Distrito Federal, realizada por Servicios a la Juventud (Seraj), las opciones de desarrollo de la participación juvenil son los amigos/as en la calle, en el barrio y en algunas casas. El 25.5% de las y los jóvenes consultados afirmó haber participado en algún tipo de organización; de éstos, la mayoría se refiere a organizaciones deportivas, una quinta parte a organizaciones religiosas y, finalmente, 14.8% participa en organizaciones estudiantiles.⁸⁷

2784. Según datos de Inicia, A.C., 71.8% de las y los jóvenes en el Distrito Federal, mayores de 18 años, votó en las elecciones del 2 de julio de 2006.⁸⁸ Sin embargo, su participación es muy reducida

en relación con otras formas de incidencia en asuntos públicos de la ciudad. En cuanto al porcentaje de participación de otra índole, las actividades más mencionadas fueron:⁸⁹

| Lugar | Actividad | (%) |
|---|-----------------------------------|-------|
| En tu barrio, colonia, edificio o unidad habitacional | Eventos deportivos o culturales | 29.90 |
| | Fiestas religiosas | 21.90 |
| | Reuniones para resolver problemas | 9.10 |
| | Asambleas | 6.80 |
| Actividades organizadas por grupos | Deportivos | 37.80 |
| | Religiosos | 10.30 |
| | Culturales | 15.00 |
| | Sociales | 8.40 |
| | Firma de peticiones | 8.80 |
| En actividades y movilizaciones | Volanteo | 4.70 |
| | Huelga | 3.10 |
| | Boteo | 2.80 |
| | Partidos políticos | 2.70 |
| En organizaciones como | Organizaciones estudiantiles | 7.40 |
| | Grupos de ayuda a la comunidad | 4.60 |
| | Partidos políticos | 2.70 |

2785. De los datos aportados por el estudio referido destacan aspectos que deben incorporarse a la vida democrática de la ciudad. Si bien la participación en los procesos electorales es destacable, también es cierto que para las y los jóvenes de la ciudad hay otro tipo de espacios ligados a su etapa de desarrollo y a sus intereses y motivaciones, que reflejan sus miedos, dudas, decepciones, sentires, pensamientos y propuestas, el grupo social con el que se identifican y les da sentido de pertenencia. Son espacios no formales, pero válidos para transitar hacia una vida democrática participativa.

2786. Las y los jóvenes perciben que las instituciones del país no han creado los mecanismos adecuados de participación que les garanticen contribuir y formarse para enfrentar los retos presentes y futuros.⁹⁰

Sistema de justicia⁹¹

2787. Al respecto, la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal dispone:

Artículo 46. Los y las jóvenes son portadores y al mismo tiempo realizadores de los derechos humanos que a continuación se mencionan:

- a) Al pleno goce y disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales contenidos en los respectivos pactos internacionales de las Naciones Unidas.
- b) Al respeto de su libertad, y ejercicio de la misma, sin ser coartados ni limitados en las actividades que derivan de ella, prohibiéndose cualquier acto de persecución, represión del pensamiento, y en general todo acto que atente contra la integridad física y mental, así como contra la seguridad de las y los jóvenes.
- c) A la igualdad ante la Ley y al derecho a una protección legal equitativa sin distinción alguna.
- d) A la orientación sexual y ejercicio responsable de la sexualidad, de modo que la práctica de ella contribuya a la seguridad de cada joven y a su identidad y realización personal, evitando cualquier tipo de marginación y condena social por razón de la vida sexual.
- e) A no ser arrestado, detenido, preso o desterrado arbitrariamente. Todo joven tiene derecho a las garantías del debido proceso en todas aquellas situaciones en que estuviese encausado por la justicia.

f) En todo proceso judicial, las y los jóvenes contarán con un defensor especializado en derechos juveniles.

2788. A pesar de que el tema de las y los jóvenes es una preocupación latente en la opinión pública, sólo aparece cíclicamente con cierta fuerza, por lo general vinculado a temas de violencia o movilizaciones masivas.

2789. Hasta fechas muy recientes, en nuestro país la reflexión teórica sobre lo juvenil era escasa y se centraba en el estatuto más conceptual y social del “ser joven”. Este tema estaba ligado, más que a la discusión sobre su situación como nuevo estadio, a un proceso de extensión de los límites de edad (con la niñez) y superior (con la adultez). Sin embargo, en la última década los procesos de expulsión y exclusión social que se produjeron permiten reflexionar sobre el cambio que producen, al convertir el periodo juvenil de un “pasar” a un “estar”, con sus propias significaciones y estilos.⁹²

2790. De acuerdo con lo anterior, es importante retomar la definición de Carles Feixa sobre juventud, “como una construcción sociocultural relativa en el tiempo y en el espacio”.⁹³ Por ello la juventud, como realidad colectiva difícil de captar, entender y promover, tanto para la familia, la comunidad, el Estado, la Iglesia, las escuelas y demás instituciones, nos plantea una realidad compleja. De ahí la necesidad de comprender la presencia de nuevas condiciones sociales, nuevos y más complejos factores sociales intervinientes, nuevos y más diversificados agentes mediadores. Todos influyen, afectan, manipulan y acaban por generar esa complejidad difícil de encauzar.

2791. En este contexto ocurren malentendidos, hay tendencia a formular estereotipos, diferentes valoraciones contradictorias entre sí derivadas de una pretendida homogeneidad de la categoría humana identificada como “juventud” en sus diversas etapas vitales. Es frecuente el desconocimiento y tergiversación de los diversos desarrollos juveniles, según capas sociales, campos de producción social y ambientes sociales de pertenencia, conjuntos sociales, medios comunitarios y diferentes sectores de la vida colectiva.

2792. En el caso del Distrito Federal, las conductas problemáticas en los grupos infantil y juvenil tienen una de sus manifestaciones en la conducta adolescente infractora. Frente a esto, se han formulado diversas propuestas:

- Aquellas que, justificadas más en la alarma social, proponen desde el endurecimiento de medidas legales y coercitivas que incluyen reducción de la edad penal, incremento de penas, endurecimiento de la intervención policial,⁹⁴ la creación de más prisiones⁹⁵ e incluso la pena de muerte.
- Y otras que, con apego a los tratados, normas y principios internacionales, ven la privación de la libertad como último recurso y durante el periodo más breve que proceda, como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37 inciso B. Por lo tanto, para prevenir la reincidencia proponen intervenciones basadas en procesos individuales, familiares y comunitarios como posibilidad alternativa a la internación en instituciones, hasta planteamientos generales en política pública y cambios al sistema de justicia de adolescentes en conflicto con la ley. Todas estas propuestas tienen por objeto prevenir o evitar la reincidencia, incluso aquellas que exigen el incremento de los métodos de represión y castigo para quien la comete.

2793. De acuerdo con esto, y partiendo de que el objetivo principal de cualquier medida aplicada a las y los jóvenes en conflicto con la ley es la *reintegración* (art. 18 constitucional), también queda claro que las iniciativas basadas en la comunidad y la familia deben potenciarse al máximo, y que su cometido no sólo debe recaer en los profesionales de la justicia juvenil, sino en toda la larga serie de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

2794. A pesar de que las y los jóvenes infractores representan en el país menos de 1% de la población entre los 12 y 18 años, y de que de cada 100 delitos cometidos uno lo es por una persona menor de 18 años de edad,⁹⁶ el problema es importante y debe tomarse en cuenta, ya que la y el joven como actor social representa a todo un sector de la población, y es protagonista de una interacción social que se considera compleja. El diagnóstico de su perfil social tiene que entrar en una diversificación tipológica con el fin de establecer hipótesis de probabilidad, de tal manera que sirvan como punto de partida para una política de acción preventiva y de prediagnóstico para su tratamiento:

- Según *sexo*. En 2007,⁹⁷ de cada 100 infracciones 9 son cometidas por mujeres (364 de 3 978). La perspectiva de género es importante para comprender la génesis de la conducta problemática en unos y otros. Por lo regular, en el caso de ellas dicha conducta es mucho más sintomática de una desintegración social ambiental y familiar, por lo que también la mujer es mucho más estigmatizada para el resto de su vida. En el caso de ellos, es frecuente que refleje los estereotipos de una sociedad machista.⁹⁸
- Según *edad*. La presencia de la pubertad y la adolescencia determina diferencias importantes en la dinámica socializadora de los y las jóvenes. Según datos del Consejo de Menores, en 2007,⁹⁹ los porcentajes de los y las jóvenes en conflicto con la ley por edades eran: 42.3% de 17 años, 27.6% de 16, 17% de 15, 9.44% de 14 años o menos, y el restante 3.59%, de 18 años.
- Según *ocupación*. Las diferencias en cuanto a actividad o actividades principales desarrolladas por el y la joven que ha cometido algún delito, deben ser tomadas en cuenta. No es lo mismo aquel que estudia o trabaja, que aquel que no lo hace. Para 2007¹⁰⁰ el Consejo de Menores reportó que 33.68% de los remitidos a dicho Consejo eran estudiantes y 15.17% no tenía ocupación.
- Según la *infracción* cometida. En 2007,¹⁰¹ 77.5% fue por robo calificado y robo simple; 5.73% por lesiones calificadas y lesiones simples; 4.2% por delitos contra la salud; 1.71% por tentativa de robo; 2.9% por daños en propiedad ajena; 1.5% por abuso sexual; 1.52% por homicidio calificado y 0.55% por violación.
- Según *lugar de origen* (estado, localidad, colonia) y zona de residencia. Entre las y los jóvenes que cometen infracciones en el Distrito Federal, en 2006¹⁰² destacan como lugar de procedencia la Delegación Iztapalapa, seguida por la Cuauhtémoc, la Gustavo A. Madero, el Estado de México y la Delegación Venustiano Carranza.

2795. Durante el periodo que va de enero a julio de 2007, la CDHDF registró 1 320 quejas en las que jóvenes de entre 12 y 29 años de edad ostentaban la calidad de agraviadas y agraviados, de las cuales, 1 276 fueron calificadas como presuntas violaciones.¹⁰³

2796. De las 1 276 quejas¹⁰⁴ presuntamente violatorias de derechos humanos, derivaron 1 604 menciones de autoridad presunta responsable: 592 fueron contra diversas autoridades de la Procuraduría General de Justicia, 469 contra la Secretaría de Gobierno, 204 contra la Secretaría de

Seguridad Pública, 154 contra la Secretaría de Salud, 66 contra la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, 47 contra el Tribunal Superior de Justicia, 42 contra Delegaciones, 12 contra la Secretaría de Transportes y Vialidad, 7 contra la Secretaría de Desarrollo Social, 3 contra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 3 contra la Secretaría del Medio Ambiente, 2 contra la Jefatura de Gobierno, y una contra cada una de las siguientes: Contraloría General, Secretaría de Obras y Servicios y Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

28.4 Legislación que reconoce y garantiza los derechos de las y los jóvenes

2797. En el ámbito nacional no hay un marco jurídico que garantice la protección y defensa de los derechos humanos de las y los jóvenes. El único instrumento jurídico relacionado con este grupo social es la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud,¹⁰⁵ cuyo propósito está centrado en regular dicho Instituto. Por lo tanto, el análisis de esta ley no es útil para evidenciar la manera en que se protegen los derechos de las y los jóvenes.

2798. Es necesario enfatizar la necesidad de crear un marco jurídico que garantice el ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes, y que obligue al Estado mexicano a diseñar, operar y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. Lo anterior deberá garantizar que se hagan justiciables y exigibles los derechos de las y los jóvenes.

Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal¹⁰⁶

2799. Los compromisos adquiridos por México en materia de derechos humanos, obligan al Estado a crear mecanismos que garanticen una adecuada legislación y políticas públicas congruentes con el ejercicio pleno de los derechos humanos para los y las jóvenes.

2800. El gobierno mexicano debería aplicar diversos instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos. Para interés particular de este capítulo, se citan:

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, entre otras, que protegen los derechos de las y los jóvenes por su carácter de universalidad.

2801. Los contenidos de cada uno de los instrumentos mencionados anteriormente no están cabalmente incorporados en las legislaciones y ordenamientos jurídicos federal y local vigentes, para que permitan garantizar una aplicación congruente por parte del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

2802. Con base en el índice legislativo creado por la Red por los Derechos de la Infancia en México,¹⁰⁷ que toma como marco de referencia la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, e incorporando elementos de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, se realizó una primera aproximación respecto de la calidad de la actual legislación en materia de derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal.

2803. Cabe señalar que la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal fue aprobada el 25 de julio del año 2000 y ha tenido siete reformas hasta la fecha, la última el 9 de junio de 2006.

2804. Dicha Ley es previa a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, y muestra una debilidad respecto del concepto mismo del bien jurídicamente tutelado, que son los derechos humanos.

2805. Para el análisis legislativo se tomaron en cuenta los siguientes dominios y subdominios definidos por la Red por los Derechos de la Infancia en México y actualizados con información de la CIDJ. Estos se desarrollan a continuación.

a) El bien jurídicamente tutelado es la protección de los derechos de los jóvenes (entendido desde la CIDJ de los 15 a los 24)

2806. La referida ley del Distrito Federal, en su artículo 1° establece las disposiciones generales, el objeto y ámbito de aplicación, pero no define ni reconoce explícitamente la protección y defensa de los derechos de los y las jóvenes, lo que significa que el bien jurídicamente tutelado son los jóvenes y no los derechos humanos. Esta omisión debilita la obligación que tiene el Estado de garantizar políticas públicas tendientes al disfrute y ejercicio pleno de estos derechos por parte de las y los jóvenes.

2807. Si bien en los capítulos que componen la Ley se hace referencia a los derechos, estos se establecen de manera declarativa, ya que no se definen mecanismos de exigibilidad ni justiciabilidad para que las y los jóvenes hagan valer sus derechos.

b) Presencia de principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño y las disposiciones generales de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes

2808. En la legislación del Distrito Federal sólo se incorpora el principio de la no discriminación, establecido tanto en la CDN como en la CIDJ. Sin embargo, lo que se refiere a la igualdad de género, la participación y el protagonismo, así como la adopción de medidas estructurales, no se retoman en el contenido de la Ley.

c) Jóvenes reconocidos como sujetos plenos de derechos

2809. La Ley actual establece en el Título segundo: “De los derechos y deberes de los jóvenes”, lo que contraviene el sentido de una legislación que protege los derechos humanos, ya que, en este caso, el único obligado es el Estado.

2810. El sentido de incorporar capítulos en las legislaciones sobre “deberes de los jóvenes” podría suponer –en el mejor de los casos– una educación (controlada por parte de los que detentan el poder) para que las y los jóvenes adquieran una corresponsabilidad para con los otros. Se trata entonces de un vacío pedagógico y no legislativo, en la forma en que se conciben, promueven y ejercen los derechos humanos por parte del Estado y del propio grupo social.

d) Participación juvenil

2811. La participación social y política, así como el derecho a formar organizaciones juveniles, se encuentran incorporados en la legislación. Sin embargo, son incipientes los mecanismos de participación para las y los jóvenes en el diseño e implementación de políticas públicas.

e) Cobertura de derechos

2812. La cobertura de los derechos incorporados no considera todos los establecidos en la CIDJ, y en particular, los relacionados a la CDN.

f) Medidas generales para dar efectividad a los derechos

2813. Respecto de la instrumentación de la Ley, se plantea en el Título Tercero que el Instituto de la Juventud del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:

Elaborar un plan de Desarrollo Integral de la Juventud; crear mecanismos de coordinación institucional; coordinar y desarrollar sistema de información y los demás que establezca la ley.

2814. Lo anterior no garantiza que el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas se realicen desde una perspectiva de derechos humanos, con recursos suficientes destinados a ello y con los indicadores generados a partir de los instrumentos que México ha signado en materia de derechos humanos. En la legislación del Distrito Federal no se plantean sistemas de protección de los derechos de las y los jóvenes.

2815. Hay un vacío respecto de la población juvenil víctima de la violación a sus derechos, y no se hace mención alguna de los mecanismos de defensa jurídica que permitan la restitución de los mismos, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2816. Lo anterior demuestra que la actual legislación dista mucho de ser una ley con la estructura necesaria para garantizar la promoción, ejercicio y defensa de los derechos de las y los jóvenes en el Distrito Federal. Es necesario reformar la legislación vigente y retomar los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha ratificado, así como cumplir las recomendaciones que los diversos comités han señalado para nuestro país, para que sirvan de orientaciones para el diseño e implementación de las políticas públicas para las y los jóvenes en el Distrito Federal.

Iniciativas de ley relacionadas con las personas jóvenes¹⁰⁸

2817. Durante el primer periodo de la IV Legislatura de la ALDF (noviembre de 2006 a abril de 2007), se presentaron ante el pleno 84 iniciativas. De éstas, sólo una tuvo que ver con el tema de la juventud, presentada por la fracción parlamentaria del PAN y aprobada el 28 de noviembre de 2006, la cual propone hacer modificaciones a la forma como se integra el Consejo de la Comisión de la Juventud del Distrito Federal. Durante ese mismo periodo, se presentaron dos proposiciones, una para crear un centro de información y atención “integral” para las y los jóvenes, y otro para solicitar información acerca de los programas del Distrito Federal que atienden a las y los jóvenes en situación de riesgo y, a su vez, por medio del informe, tratar de evaluar dichos programas.

2818. De las 90 iniciativas presentadas durante el segundo periodo ordinario de la IV Legislatura ya referida, hubo sólo tres que aludían al tema de Juventud en el Distrito Federal. Una de ellas, presentada por el PRD y turnada a comisiones, es la que pretende que los menores de 18 años no puedan contraer matrimonio entre sí. La siguiente iniciativa, presentada por el PAN y turnada a las comisiones de Hacienda y Juventud, tiene la finalidad de descontar impuestos a las empresas que contraten a jóvenes en su primera experiencia laboral.

2819. El 19 de abril de 2007 se turnó a la Comisión de Juventud de la ALDF una iniciativa del PAN respecto de los derechos y responsabilidades de las y los jóvenes, con la intención de que actos como los grafiti, entre otros, tengan consecuencias. Lo que sugiere esta iniciativa es adicionar el segundo párrafo al artículo 30 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, en los siguientes términos: “Cualquier conducta de fortalecimiento a la identidad juvenil debe apegarse a las normas jurídicas vigentes, a los buenos usos y costumbres y al desarrollo armónico de la sociedad, sin que sea permitido el daño o menoscabado de derechos de terceros o en perjuicio de intereses patrimoniales y no patrimoniales del Gobierno del Distrito Federal”.

2820. Durante el segundo periodo sólo se presentó un Punto de Acuerdo (Propuesta), el 19 de abril del 2007, y se turnó a la Comisión de Juventud. Ésta busca coordinación y transversalidad en los programas dirigidos a este sector, con el fin de hacerlos más integrales.

2821. Es importante señalar que las iniciativas que más impactaron a las mujeres jóvenes que habitan la ciudad, fueron las que concluyeron en las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud locales en materia de Interrupción Legal del Embarazo (ILE) durante el mes de abril del año 2007.

2822. Las mujeres beneficiadas por la Ley son, en su mayoría, residentes de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, ambas con población de nivel socioeconómico bajo. El 80% del total de las usuarias son residentes del Distrito Federal y casi 70% se ubica en el grupo de 18 a 29 años.¹⁰⁹

2823. Es necesario resaltar que ninguna iniciativa considera la formulación de una ley de derechos de las y los jóvenes desde un enfoque holístico que integre las disposiciones y contenido que establecen los diversos instrumentos internacionales, en particular la Convención Iberoamericana de los Jóvenes.

28.5 Políticas públicas e instancias públicas correspondientes

Contexto de la política juvenil en el Distrito Federal

2824. A continuación se hace un recuento sobre las acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes en esta ciudad y se identifica el tipo de directrices adoptadas, así como la oferta pública respecto a las situaciones a las que se enfrenta la juventud en el Distrito Federal.

2825. En los últimos 20 años México ha transitado por un proceso de reformas económicas, sociales y políticas que han sido determinantes en el redimensionamiento de las acciones dirigidas al sector juvenil, pasando de un modelo de política juvenil meramente compensatorio del déficit social al reconocimiento de las y los jóvenes como actores estratégicos con inclusión directa en el desarrollo social.

2826. Durante el periodo de 1942 a 1996, la definición y operación de los programas públicos en el Distrito Federal constituía una tarea exclusiva del gobierno federal, que se ubicaba como la principal fuerza directriz en la construcción y ejecución del modelo de política juvenil de la ciudad de México. La cobertura y radio de acción de los programas federales dirigidos a este sector, se caracterizaban por una ausencia de perspectiva de género que centraliza la oferta pública en la promoción de actividades deportivas como medio para contener los riesgos de consumo de drogas y delincuencia en los hombres jóvenes. Al margen de estas acciones, numerosos sectores, grupos e identidades juveniles fueron excluidos, siendo notoria la falta de solución a las demandas y problemas específicos de la gente joven.

2827. A partir de las reformas administrativas en el Distrito Federal, suscitadas en 1997, se hizo un esfuerzo por diseñar políticas basadas en un enfoque participativo en la búsqueda de una cobertura amplia, con reconocimiento a la diversidad que presentaba la población, incluidos las y los jóvenes.

2828. Uno de los programas que surgen con esta perspectiva es el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT) para el Distrito Federal, que se inicia con la atención a colonias identificadas prioritariamente como zonas de alta y muy alta marginalidad.¹¹⁰ Este programa se compone de 13 apartados y centra la atención de las y los jóvenes en el primero de ellos, denominado “Prevención al delito”. A pesar de que este programa busca atender zonas marginadas, el modelo con que se implanta nos hace suponer que aún persiste una visión de las y los jóvenes como sujetos tutelados. Se les percibe como personas “problema” que se relacionan íntimamente con el conflicto y situados en una etapa de crisis que evidencia su estado de vulnerabilidad y rebeldía con conductas asociadas a la delincuencia, embarazos no deseados, consumo de drogas, deserción escolar, entre otras, y que las y los colocan fuera de la norma social.

Programas de atención a jóvenes en el Distrito Federal¹¹¹

2829. En el ámbito local contamos con un Instituto de la Juventud, órgano desconcentrado del GDF con personalidad jurídica y patrimonio propio; depende de la Secretaría de Desarrollo Social y fue fundado en el año 2000.

2830. Un dato relevante es que, según el artículo 61 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, el Instituto debe contar con un Consejo de carácter consultivo integrado por el director de la dependencia, diputados de la Comisión de Juventud de la ALDF y organizaciones de la sociedad. Dicho Consejo tiene por objeto asesorar y formular propuestas al Instituto, así como vigilar el cumplimiento de la Ley de las y los Jóvenes mediante una efectiva ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud. Sin embargo, el Consejo no se ha integrado hasta la fecha, por lo que no se ha dado seguimiento de manera integral al trabajo del Instituto.

2831. Por otra parte, aún no existe el Plan Estratégico de Desarrollo Integral para la población joven,¹¹² a pesar de que está comprometida su elaboración en el artículo 49 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal. Podría afirmarse que, aunque hay programas dirigidos a las y los jóvenes desde el Poder Ejecutivo local, no están articulados y, por lo tanto, no son integrales.

2832. Varias de las secretarías e institutos del GDF mantienen programas enfocados a la población joven, incluso varios de los proyectos delegacionales están operados por personas jóvenes, sin embargo, esto no garantiza la participación efectiva de ellos y ellas en la política pública local.

2833. El listado de programas que se describen a continuación proviene del *Informe de actividades* del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, enero-septiembre 2007, en el marco de la comparecencia ante la ALDF del secretario de Desarrollo Social del GDF.¹¹³ Independientemente de lo atinado u oportuno de estas acciones, merece atención la falta de información acerca del grado de intervención de las y los jóvenes en el planteamiento, formulación, cumplimiento o evaluación de dichas acciones, salvo los casos obvios, como su participación en actividades de reforestación. Asimismo, llaman la atención la falta de programas específicos para mujeres jóvenes, y la falta de referencia a la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, seguramente a causa de la carencia de mecanismos de obligatoriedad.

2834. Recientemente se puso en marcha uno de los programas sociales más ambiciosos del gobierno, el de estímulos para la universalización del bachillerato en la ciudad de México, con el que se otorgarán 210 000 becas a estudiantes de instituciones públicas de educación media superior en la ciudad. Según el informe, se pretende institucionalizar este programa como un nuevo derecho social y se complementa y enriquece con los programas sociales que ofrece el Instituto de la Juventud local, que se describen a continuación.

Programa Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo

2835. Descripción: este programa desarrolla acciones de promoción, difusión, concertación, capacitación, formación y vinculación interinstitucional para garantizar la defensa y el cumplimiento de los derechos de las y los jóvenes de la ciudad de México, al atender a jóvenes de entre 14 y 29 años de edad, que residan en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad y que se encuentren en las siguientes condiciones de vulnerabilidad: deserción escolar, carencia de ocupación o trabajo precario, violencia o desintegración familiar, adicciones en el joven, su familia o el entorno de amigos, vínculo o contacto con personas involucradas en actividades delictivas y situación económica precaria. Los medios de aplicación del programa son diferentes tipos de apoyos y becas.

Programa Jóvenes en Impulso

2836. Descripción: el programa Jóvenes en Impulso atiende a la población de entre 15 a 24 años de edad, que resida en alguna de las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal, que tenga interés en incorporarse, continuar o concluir estudios de nivel medio superior o superior. Adicionalmente, el Programa incorpora la participación de la población juvenil beneficiaria en el desarrollo de acciones comunitarias. Los apoyos que brinda el Instituto a las y los jóvenes son la credencial de transporte gratuito, beca por la realización de práctica comunitaria de 757.50 pesos mensuales y capacitación en diferentes temas. Este programa se incluye en la nueva oferta pública que el GDF ofrece a la juventud capitalina y se articula con la estrategia de ampliar el nivel educativo de la población juvenil en la ciudad.

2837. Los apoyos y herramientas de fortalecimiento para los beneficiarios/as de los dos programas descritos anteriormente se enuncian a continuación:

2838. *Tarjeta Soy Joven*, que les permite viajar de manera gratuita en el transporte público. Fueron entregadas 9 077 tarjetas en el mes de septiembre (53% para hombres y 47% para mujeres).

2839. *Prácticas comunitarias*. Es una herramienta de capacitación para adquirir experiencia en el trabajo social y tener un apoyo económico mensual de 757.50 pesos. Son más de 3 000 las y los jóvenes beneficiarios.

2840. *Tutores sociales*. Son figuras de acompañamiento, orientación y canalización territorial, que apoyan a las y los jóvenes al ofrecer alternativas de atención integral, cuya finalidad es disminuir los factores de vulnerabilidad y exclusión social que viven en sus entornos. Hay 300 tutores que trabajan con jóvenes de 187 unidades territoriales, y hasta septiembre incluía a 9 077 jóvenes, por lo que cada tutor en promedio tiene 30 jóvenes a su cargo. Actualmente, los tutores asisten a un seminario de especialización como consejeros juveniles, en cinco ejes de formación: Adicciones, Asesoría jurídica, Orientación vocacional y empleo juvenil, Atención psicológica y Salud sexual y reproductiva.

2841. *Becas*. Se ofrecen distintos tipos: educativas (alrededor de 2 349 beneficiados/as en el periodo enero-septiembre de 2007), de capacitación para el trabajo (123 en el mismo periodo), culturales (7 740) y deportivas (1 075).

Programa Empleo Juvenil de Verano

2842. Descripción: busca apoyar a quienes se encuentran estudiando para que durante las vacaciones escolares realicen una labor que les permita obtener un ingreso económico, adquirir experiencia en un ámbito específico y desarrollar un sentido de responsabilidad y compromiso social con la ciudad. Asimismo, para que permanezcan incorporados a la educación media y superior a cambio de que colaboren en su ciudad a través del trabajo comunitario de rescate ambiental. Inició su operación el 15 de julio y concluyó el 15 de agosto, contó con la participación de 1 200 jóvenes que obtuvieron una beca mensual de 757.50 pesos y su credencial Soy joven. Los resultados fueron los siguientes:

| Fecha | Zona | Resultados |
|--|----------------------|---|
| 25 al 30 de junio y del 2 al 11 de julio | Alameda Oriente | Se plantaron 1 254 árboles |
| 12 al 14 de julio | Cerro de la Estrella | Se plantaron 2 800 arbustos y se derribaron 70 árboles muertos |
| 16 al 21 de julio | Bosque de Aragón | Se plantaron 2 800 árboles, se realizó recolección de plástico para reciclar y actividades de barrido, cortado de césped y limpieza de banquetas. |
| 23 de julio al 10 de agosto | Periférico Oriente | Se plantaron 330 acacias y 4 490 setos y trueno verde para delimitar el corredor o posterior ciclovía |

Programa Creación Joven

2843. Descripción: promueve y fortalece acciones para que las y los jóvenes sean actores y sujetos en sus propios procesos sociales a partir de constituir un fondo de recursos económicos para el financiamiento de proyectos e iniciativas de colectivos, organizaciones juveniles, grupos juveniles informales, que residan en alguna de las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal. Es una iniciativa interinstitucional del Injuve-DF, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal. Los colectivos, grupos u organizaciones juveniles beneficiarias del programa, diseñan y operan proyectos territoriales con énfasis en las áreas de cultura, ciencia y tecnología.

2844. Resultados: se registraron 419 proyectos y fueron seleccionados 122 por una comisión evaluadora. Se inició en agosto de 2006 y los recursos para los proyectos ganadores fueron entregados a fines de septiembre y principios de octubre del mismo año. Los apoyos y productos que brinda el Instituto a las y los jóvenes son un financiamiento del proyecto por recursos que van de 25 000 hasta 50 000 pesos. A cambio, las y los jóvenes beneficiarios se comprometen a desarrollar sus proyectos, entregar informes para transparentar el recurso que les fue aprobado y buscar impacto comunitario.

Programa Talento Joven por la Ciudad

2845. Descripción: el programa convoca a la participación de jóvenes que hayan concluido sus estudios universitarios y tengan título profesional, provenientes de diversas disciplinas. El objetivo es que las y los participantes diseñen y operen proyectos estratégicos tendientes a coadyuvar a fortalecer y potenciar propuestas para enriquecer las labores de gobierno incorporándose a la administración pública local. Las líneas estratégicas enunciadas en cada uno de los proyectos propuestos deberán estar enmarcadas en los siete ejes programáticos contenidos en el Plan General de Desarrollo 2007-2012.

2846. Resultados. Se recibieron 499 proyectos, 191 jóvenes fueron ganadores de las plazas por honorarios, mismas que en el mes septiembre de 2006 fueron asignadas dentro de las diferentes instancias de gobierno, con salarios desde líder coordinador de proyecto (14 962) a subdirector (21 778). En los siguientes cuadros se presentan los datos.

| Sexo | Participantes | | Seleccionados | |
|-----------|---------------|-----|---------------|------|
| | Núm. | (%) | Núm. | (%) |
| Femenino | 274 | 55 | 103 | 53.9 |
| Masculino | 225 | 45 | 88 | 46.1 |
| Total | 499 | 100 | 191 | 100 |

| Edad | Participantes | | Seleccionados | |
|-------|---------------|-----|---------------|------|
| | Núm. | (%) | Núm. | (%) |
| 22 | 5 | 1 | 4 | 2.0 |
| 23 | 30 | 6 | 10 | 5.2 |
| 24 | 35 | 7 | 10 | 5.2 |
| 25 | 54 | 11 | 18 | 9.4 |
| 26 | 90 | 18 | 35 | 18.3 |
| 27 | 95 | 19 | 43 | 22.5 |
| 28 | 91 | 18 | 33 | 17.3 |
| 29 | 99 | 20 | 38 | 20 |
| Total | 499 | 100 | 191 | 99.9 |

| Universidad | Participantes | | Seleccionados | |
|-------------|---------------|-----|---------------|------|
| | Núm. | (%) | Núm. | (%) |
| Pública | 399 | 80 | 154 | 80.6 |
| Privada | 100 | 20 | 37 | 19.4 |
| Total | 499 | 100 | 191 | 100 |

a) Actividades vinculadas al ejercicio de los derechos humanos de las y los jóvenes del Distrito Federal

2847. El 14 de febrero de 2007 el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México participó en la organización y desarrollo de la jornada cívico cultural Amores sin violencia, realizada en el Zócalo de la ciudad de México, en coordinación con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

2848. Del 3 al 11 de julio de 2007 se llevó a cabo en la ciudad de México el Encuentro Internacional Jóvenes por la No Discriminación en coordinación con la Unión Europea y el Ayuntamiento de Murcia, España.

2849. El 9 y 10 de agosto de 2007 se llevó a cabo el Seminario Construyendo una mejor ciudad para las y los jóvenes de la ciudad de México, en el Museo de la Ciudad de México, en coordinación con la Comisión de Juventud de la ALDF, la Red de Instituciones y Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE) y UNICEF-México.

2850. El 11 de agosto de 2007 se realizó el 1er Encuentro de Colectivos Juveniles de la ciudad de México, en coordinación con la Comisión de Juventud de la ALDF, RIE, UNICEF-México y el Faro de Oriente.

2851. El 6 de octubre de 2007 se realizó la Feria de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las y los Jóvenes de la ciudad de México.

b) Programas por la seguridad y contra el narcotráfico¹¹⁴

2852. Las políticas públicas sobre seguridad y contra el narcotráfico no han privilegiado la atención integral de las causas que generan estos fenómenos. Por el contrario, se han formulado políticas punitivas que tienden a vulnerar los derechos humanos de esta población, ya de por sí vulnerable.

2853. Ante la reducción de la edad en que se consumen drogas y el aumento de la inseguridad en los planteles en los últimos años, el Gobierno Federal ha implementado dos programas que atentan contra los derechos de las y los jóvenes: Mochila Segura, Escuela Segura y el examen *antidoping*.

2854. El Programa Escuela Segura consiste en acciones de prevención y concientización mediante talleres, pláticas y cursos a estudiantes, atención médica integral dentro de los planteles para detectar conductas de riesgo que puedan ser tratadas adecuadamente, y el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas. Sus resultados han sido muy deficientes.

2855. El Programa Mochila Segura consiste en la revisión de las pertenencias de las y los estudiantes. Este programa atenta contra el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que ningún menor será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y su reputación. También va en contra del artículo 16 constitucional, que establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

2856. El examen *antidoping* consiste en la realización de exámenes para detectar el uso de drogas en alumnos de primaria, secundarias y preparatorias.

2857. En los casos de estos programas se requiere de datos específicos y de una rendición periódica de cuentas para determinar su impacto y utilidad. Como se notará, este listado incluye tanto programas constructivos como programas de vigilancia potencialmente represivos y regresivos.

28.6 Conclusiones del capítulo

Seguridad humana

2858. Como principales problemas de la juventud se ubicaron tres grandes rubros en el núcleo de seguridad humana (educación, trabajo y empleo). Por falta de información no se abarcaron otros temas.

Educación

2859. La exclusión educativa y la deserción escolar siguen siendo los principales problemas entre las y los jóvenes que habitan el Distrito Federal. Asimismo, la relación entre educación e incorporación al campo laboral.

2860. El reducido número de egresados de las distintas opciones educativas que tienen las y los jóvenes repercuten, directamente sobre su desarrollo, salud, patrones reproductivos, capacidades para emplearse productivamente y la forma de ejercer su ciudadanía.

Trabajo

2861. La cantidad de jóvenes que se incorporan de manera temprana al mercado laboral está relacionada con la deserción y exclusión educativa. La mayoría se inserta en el mercado laboral en trabajos precarios que no solventan sus necesidades básicas y en condiciones laborales desfavorables. Por otro lado, hay una demanda de empleo no resuelta, pues sigue en aumento el número de jóvenes desempleados.

2862. Debido a las pocas herramientas, mecanismos y cultura de exigibilidad de los derechos humanos, no denuncian las violaciones a las que frecuentemente se enfrentan, desde explotación laboral, precariedad del empleo, acoso y violencia en el trabajo. Por otro lado, hay una demanda de empleo no resuelta, pues anualmente sigue en aumento el número de desempleados, y una cantidad importante de ellos son jóvenes.

Salud

2863. No hay un programa de salud en la ciudad enfocado específicamente a atender las necesidades de las y los jóvenes. Es uno de los grupos de población con poco acceso a servicios médicos, lo cual repercute directamente en su salud.

2864. En la parte de salud sexual y reproductiva, la atención gubernamental está centrada en promover los programas de planificación familiar para parejas unidas. Esto provoca que se deje de lado a las y los jóvenes que tienen prácticas sexuales con varias parejas no estables o que tiene prácticas sexuales con parejas de su mismo sexo.

2865. En los programas sobre salud sexual y reproductiva hay poca participación de jóvenes en cuanto al diseño, implementación y evaluación, lo que genera que muchas de estas acciones no respondan a sus reales necesidades.

2866. No se ha logrado abordar adecuadamente el tema de la salud sexual juvenil. En el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 se reconoce que las políticas de salud juvenil carecen de especialización de espacios, desarrollo humano y coordinación interinstitucional, y que son las que menor impacto han tenido. En el Distrito Federal no existe actualmente un programa específico de atención a las necesidades de salud sexual y reproductiva de las mujeres jóvenes. Es una obligación del GDF no sólo ofrecer abortos legales y seguros dentro de las 12 primeras semanas del embarazo, sino también programas de salud sexual y reproductiva.

2867. Nuevos problemas para las y los jóvenes en materia de salud son el VIH y el SIDA, y los relacionados con los trastornos alimenticios, que son cada vez mayores en este sector. También debe prestarse atención a enfermedades como el virus de papiloma humano y la hepatitis B.

*Democracia y derechos humanos**Derecho a una vida libre de violencia*

2868. La violencia entre algunos/as jóvenes en el Distrito Federal es una constante cotidiana. Para abordarla, se requieren programas de prevención y, asimismo, refugios y albergues para atender a niños, niñas y mujeres jóvenes, principales víctimas de la violencia intrafamiliar. A partir de la aprobación del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el GDF estará en la obligación de crear una red de refugios y de tomar otras medidas que deberían beneficiar a las víctimas de todo tipo de violencia.

2869. Las bandas delictivas, integradas en su mayoría por personas jóvenes, no deben incitar a mirar a toda la población juvenil como sujetos problema. Como se expresó en la introducción de este documento, los problemas que enfrenta la juventud en el Distrito Federal no se resolverán estigmatizándolos, sino atendiendo las causas que llevan a una parte de la población joven a tomar decisiones de esta índole.

2870. Las políticas de seguridad generan un tipo de violencia institucional, pues mientras que se criminaliza a las y los jóvenes, se minimiza la violencia por parte de policías, autoridades escolares y empleadores, y se elude el acoso sexual en el trabajo y en la escuela, etcétera.

Problemas relacionados con las drogas

2871. La autoridad debe demostrar la eficacia de los programas de prevención de consumo de drogas, así como investigar las redes de distribución. La realización de los derechos de la infancia y de la juventud son obligación del Estado, por lo que el combate a la delincuencia no debe significar la disminución del ejercicio de estos derechos.

2872. Para la atención de problemas como la drogadicción y la violencia en las escuelas, deben aplicarse programas relacionados con la ética y el civismo; desarrollar acciones relativas a valores sustentadas en la educación para la paz y el respeto de los derechos humanos. Asimismo, debe hacerse corresponsables a las autoridades públicas, escolares, etcétera, pues de poco sirve “sensibilizar” a las y los jóvenes, si las conductas de las personas adultas son violentas, delictivas, sexistas, clasistas o discriminatorias.

Participación y organización

2873. Se requiere fomentar la participación y organización juveniles, pues todo proceso de democratización implica la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno. Hasta ahora, los esfuerzos han sido mínimos y las y los jóvenes necesitan espacios plurales en los cuales se sientan parte de las decisiones públicas.

Sistema de justicia

2874. En México, los delitos o infracciones cometidas por adolescentes y jóvenes son limitadas en comparación con los cometidos por la población adulta, sin embargo deben tenerse en cuenta por las implicaciones sociales que conllevan. Esto exige que el Estado diseñe y aplique políticas públicas incluyentes e integrales, con un enfoque de derechos humanos, que prevengan y atiendan a la población juvenil, tomando en cuenta las particularidades en términos de edad, sexo y condición social.

Legislación

2875. La posible entrada en vigor de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes será un referente inmediato en materia de los derechos humanos de la población juvenil y para la armonización de la legislación local.

2876. La Ley de las y los Jóvenes en el ámbito local constituye un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las y los jóvenes; sin embargo, no hay información sobre su aplicabilidad.

2877. Además, resulta fundamental revisar y mejorar algunas de sus disposiciones, como la instalación del Consejo del Instituto de la Juventud (además de asegurar que su integración sea lo más incluyente y transparente posible para su buen funcionamiento). Igualmente se debe elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud, que es fundamental para el eficaz funcionamiento de la parte ejecutiva.

2878. Otros de los aspectos que se deben mejorar, son:

- incorporar a su texto aquellos derechos reconocidos en la Convención que no se encuentran contenidos la Ley ;
- integrar el enfoque de género en su formulación, identificando los problemas que afectan particularmente a mujeres jóvenes y enriqueciendo la formulación de los derechos reconocidos de manera correspondiente;
- robustecer la participación de las y los jóvenes, organizaciones de la sociedad civil y expertos e investigadores en las instancias establecidas para la aplicación de la Ley, como las labores consultivas y la contraloría social;
- definir con toda precisión mecanismos y procedimientos que garanticen la instrumentación y exigibilidad de los derechos reconocidos.¹¹⁵

2879. Es necesario dotar a los órganos de administración de justicia y defensa de los derechos humanos de las facultades y atribuciones que favorezcan la elaboración y tramitación de quejas y denuncias ante casos de violación de los derechos específicos de las y los jóvenes en el Distrito Federal.¹¹⁶

2880. Asimismo, el Legislativo local deberá prever lo necesario para garantizar la suficiencia presupuestal de los programas públicos de juventud del Gobierno del Distrito Federal.¹¹⁷

Políticas públicas

2881. Respecto de las políticas públicas, es necesario insistir en la necesidad de que:

- Se refieran seriamente a la juventud como actor social estratégico para la transformación y mejoramiento de la sociedad, para lo cual es necesario concretar su participación en la concepción, implementación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las y los jóvenes.
- Consideren a la juventud como sujeto de derechos, abandonando la visión tutelar que, en el mejor de los casos, se limita a tomar medidas benevolentes, en vez de retomar los derechos de las y los jóvenes, tal como están planteados en el marco legal internacional, federal y local vigente.
- Sean integrales, es decir, que atiendan a la totalidad de las personas jóvenes y la totalidad de sus derechos: identidad, alimentación, recreación, vivienda, participación, educación, salud sexual y reproductiva, etcétera.

2882. Respecto de los programas referidos en el presente documento, cabe señalar lo siguiente:

2883. El Programa de Jóvenes en Situación de Riesgo tiene como objetivo evitar que los hombres y mujeres jóvenes caigan en conductas delictivas, pero tiende a estigmatizarlos como personas propensas a delinquir y coloca en la figura del tutor/a (adulto mayor de 30 años) la responsabilidad de la orientación y apoyo a las necesidades de la juventud. Con esto se ha dejado a un lado la experiencia de trabajo entre pares, que ha sido una de las estrategias más exitosas en el trabajo con jóvenes en la región y de organismos internacionales. Aunada a estas carencias, hay una falta de sensibilidad y capacitación de las y los servidores públicos y de coordinación y seguimiento entre las instancias y acciones del Gobierno del Distrito Federal.

2884. En el Programa Jóvenes en Impulso se pretende ampliar el nivel educativo de la población juvenil en la ciudad. Sin embargo, no se encontró un modelo de evaluación que mida efectivamente sus resultados. Es una interrogante cómo se aumenta el nivel educativo a través de una serie de becas y capacitaciones puntuales.

2885. En el Programa Creación Joven no se establece un mecanismo de seguimiento después de haber ejercido el recurso entregado para los proyectos. No hay mecanismos para hacer evaluaciones de resultado e impacto.

2886. Los programas por la seguridad y contra el narcotráfico no van acompañados de otras acciones efectivas, como la desarticulación de las redes del narcomenudeo que rodean las escuelas. La juventud y la infancia son víctimas del narcotráfico, por lo que este tipo de programas los vuelve víctimas nuevamente, ahora de políticas arbitrarias que limitan sus derechos.

2887. Las actividades vinculadas de manera general a la articulación y promoción de los derechos humanos (foros, conferencias, etc.) parecen responder sólo a momentos coyunturales.

2888. El Instituto de la Juventud del Distrito Federal debe cumplir con su obligación de impulsar, convocar y coordinar la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de las y los Jóvenes,

y dicho plan también ha de incorporar a jóvenes, organizaciones de la sociedad civil, expertos e investigadores, representantes de los diversos sectores de gobierno y el Poder Legislativo en su formulación.

2889. De manera general, hubo transformaciones importantes respecto de la política pública juvenil en los últimos 10 años; sin embargo, aún falta mucho para estructurar programas y políticas integrales con perspectiva de derechos humanos. Para tales efectos, es fundamental que el gobierno local tienda un puente de interlocución entre el ámbito Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para coordinar acciones que impacten de manera benéfica en la población juvenil. Al mismo tiempo, resulta importante la articulación a nivel ejecutivo para generar políticas y programas holísticos, en los que las y los jóvenes formen parte de la toma de decisiones, dejando atrás visiones de tutelaje y paternalistas.

2890. Es necesario que el GDF favorezca la labor de coordinación de la oferta pública dirigida a jóvenes del Instituto de Juventud, pero, además, ha de verificar que el conjunto de programas y políticas públicas de la entidad incorpore los enfoques de género y juventud, que dichos programas estén adecuadamente formulados conforme a la situación de vida de las y los jóvenes de la ciudad, integren mecanismos de evaluación efectivos y contemplen la participación de la ciudadanía en su monitoreo y seguimiento, y con presupuesto y recursos técnicos especializados en la materia, y se coordinen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal, delegacional).¹¹⁸

Notas

- ¹ Sven Morch, “Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud, el surgimiento de la juventud, el surgimiento de la juventud como concepción histórica”, *JOVENes, Revista de Estudios Sobre la Juventud*, 4a época, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 1996, pp. 78-79, citado en Roberto Brito, “Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de la juventud”, en Alfredo Nateras Domínguez (coord.), *Jóvenes, cultura e identidades urbanas*, México, UAM/ Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 47-48.
- ² Roberto Brito, *Hacia una sociología de la juventud*, p. 3. Publicado en Internet, <<http://www.cidpa.org/txt/9artic09.pdf>>.
- ³ Convención de los Derechos del Niño de la ONU (1989), artículo 1º: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. Para más información, véase también en esta parte, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- ⁴ En la actualidad, las leyes vigentes que contienen criterios relativos a la edad tienen una influencia clara de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual marcó un hito en la historia jurídica para crear sujetos especiales de derechos de acuerdo con la edad. Por ser relativa a la infancia, definió los principios que garantizarían una tutela del Estado y de la sociedad respecto a niños y niñas de acuerdo con los principios establecidos en la Declaración de los Derechos Humanos. Es decir, la situación de dependencia total con que se inicia la vida humana está delimitada por principios que no llevan a que esa dependencia se traduzca en opresión y discriminación, sino en una tutela que prioriza los intereses de la infancia y garantiza el acceso progresivo al ejercicio de los derechos. Esta convención internacional define la infancia como todas las personas menores de 18 años. Les reconoce su personalidad jurídica y la fundamenta en los principios de igualdad y no discriminación. Este límite se establece también como la mayoría de edad, que puede ser alcanzada antes de los 18 años a través de lo que se establezca en las leyes nacionales.
- ⁵ Actualmente, la Organización Iberoamericana de la Juventud está formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
- ⁶ Para que la Convención entre en vigor, debe haber sido ratificada por cinco países; sin embargo, solamente lo han hecho Ecuador, España, Honduras y República Dominicana.
- ⁷ Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, sondeo sobre la implementación de la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal. México, Seraj, 2006, p. 6.
- ⁸ Para los años cincuenta se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM); en los setenta, el Instituto de la Juventud (Injuve) y el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (Crea); en los ochenta surgen centros estatales y el Conade; en 1996 se crea Causa Joven. Para mayor detalle, véase Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., pp. 6-7.
- ⁹ Instituto Mexicano de la Juventud, Historia, <<http://www.imjuventud.gob.mx/>>.
- ¹⁰ Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, <<http://www.sederec.df.gob.mx/mjuridico/pdf/lyjovenesdf.pdf>>.
- ¹¹ Véase la parte VI, Grupos de población.
- ¹² Convención de los Derechos del Niño (1989), artículo 1º: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.

- ¹³ Los datos contenidos en este apartado se procesaron del *II Censo de población y vivienda 2005*, del INEGI.
- ¹⁴ María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación de los jóvenes en la ciudad de México*, Comisión de Jóvenes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Dirección de Política Poblacional del Gobierno del Distrito Federal, III Legislatura ALDF, 2003-2006, p. 3.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 7.
- ¹⁶ INEGI, Estadísticas de nupcialidad, Edad media al matrimonio por entidad federativa de residencia habitual de los contrayentes según sexo, 2002 a 2005. Consulta en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob79&s=est&c=3890&e=09>>.
- ¹⁷ María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación...*, *op. cit.*, p. 10.
- ¹⁸ Gobierno del Distrito Federal, *La marginación en los hogares del Distrito Federal*, Secretaría Salud-GDF, México, 2000.
- ¹⁹ INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*.
- ²⁰ María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación...*, *op. cit.*, p. 18.
- ²¹ Consejo Nacional de Población (Conapo), Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de población 2001-2006, pp. 54-55.
- ²² Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ²³ Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 34, *El proyecto educativo del Distrito Federal*, 11 de mayo de 2007. Disponible en <www.observatorio.org>. Un análisis más detallado se hace en la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ²⁴ INEGI, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud, México, 2006, p. 6, en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/jovenes06.pdf>>.
- ²⁵ INEGI, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Alfabetización, México, 2006, p. 1, en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/alfabetizacion06.pdf>>.
- ²⁶ INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*.
- ²⁷ Incluye a la población con algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada (técnico superior), profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado.
- ²⁸ Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, 2006. Reporte preliminar, elaborado por Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C., México, 2006.
- ²⁹ *Idem.*
- ³⁰ *Idem.*
- ³¹ Red de Instituciones de Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), *Jóvenes con propuestas*, México, 2006, p. 9.
- ³² INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006, p. 308.
- ³³ *Idem.*
- ³⁴ UNICEF, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, Centro de Estudios en Economía de la Educación, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, México, 2006, p. 40. Con base en *II Censo de población y vivienda 2005*, del INEGI. Véase también la parte VI, capítulos 29 y 33: Derechos de los pueblos indígenas y Derechos de las personas con discapacidad.
- ³⁵ INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006.
- ³⁶ Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ³⁷ CIDJ, artículo 26: Derecho al trabajo.
- ³⁸ Véase la *Encuesta nacional de juventud*, 2000.
- ³⁹ INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006.
- ⁴⁰ Inicia, Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes..., *op. cit.*
- ⁴¹ Para más información, véase la parte VI, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- ⁴² S. Guiorguli, *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense*, México, 2006.
- ⁴³ Conapo, *Carpeta informativa 2005*, México.
- ⁴⁴ Consejo de Población del D.F., Día Internacional de la Juventud, 2007, consulta en <http://www.copo.df.gob.mx/eventos/especiales/dia_inter_juventud.html>.
- ⁴⁵ *Idem.*
- ⁴⁶ RIE, *Jóvenes con propuestas*, *op. cit.*, p. 8.
- ⁴⁷ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁴⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ⁴⁹ Véase Programa Nacional de la Juventud 2002-2006, p. 88.
- ⁵⁰ Servicios Amigables de Salud Sexual y Reproductiva para las y los Adolescentes, Secretaría de Salud. Reunión entre la Secretaría de Salud, organizaciones civiles y la Fundación MacArthur, titulada: Programas para la salud sexual y reproductiva de jóvenes, México, 19 y 20 de agosto de 2004.
- ⁵¹ Fundación Mexicana para la Planificación Familiar, Encuesta Gente Joven, México, 2002.
- ⁵² Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, La situación de las mujeres del Distrito Federal, sección: Numeralia, <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>.
- ⁵³ Gobierno del Distrito Federal, Programa de Apoyo para Madres Solteras, México.
- ⁵⁴ Elige, A.C., "Editorial", *Encuesta sobre ejercicio de derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres jóvenes*, Distrito Federal, México, 2003.
- ⁵⁵ Conapo, Cuadernos de salud reproductiva, México, 2000, p. 54.
- ⁵⁶ INEGI, *Estadísticas a propósito del día mundial de la lucha contra el sida*, México, 2006.
- ⁵⁷ *Idem.*
- ⁵⁸ Censida, El sida en cifras, 2006, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/elsidaencifras15nov2006.pdf>>.

- ⁵⁹ Censida, Panorama epidemiológico del VIH/SIDA e ITS en México, 2006, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/panoepide31dic2006.pdf>>.
- ⁶⁰ N. Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes, Tabaco, drogas y alcohol en el D.F.*, 2007, en <<http://www.mucd.org.mx/noticias.php?modo=detalle&idnoticia=760>>.
- ⁶¹ Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., *Los jóvenes, el alcohol, los peatones y los accidentes de tránsito*, México, noviembre de 2007, p. 1.
- ⁶² RIE, *Jóvenes con propuestas*, op. cit., p. 10.
- ⁶³ Para mayor información, véase M. Duker y R. Slade, *Anorexia nerviosa y bulimia. Un tratamiento integrado*, México, UTEHA/ Noriega, 1999.
- ⁶⁴ Centros de Integración Juvenil, *Niños, niñas y adolescentes: una mirada desde la prevención*, México, 2005, pp. 142-157.
- ⁶⁵ Instituto Mexicano de la Juventud, *Programa Nacional 2002-2006*, México, p. 95.
- ⁶⁶ Para más información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- ⁶⁷ Véase la *Encuesta nacional de juventud*, 2000.
- ⁶⁸ *Idem.*
- ⁶⁹ *Idem.*
- ⁷⁰ Para mayor análisis de este programa, véase en esta parte, capítulo 27: Derechos de la infancia, y la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁷¹ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ⁷² Véase también la parte VI, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- ⁷³ Véase CIDJ, artículos 10 y 00.
- ⁷⁴ CDHDF, *Aproximación al contexto social de las y los jóvenes*, México, 2007, p. 48.
- ⁷⁵ INEGI, *Violencia intrafamiliar*, Encuesta, documento metodológico y resultados, México, 1999.
- ⁷⁶ *Idem.*
- ⁷⁷ *Idem.*
- ⁷⁸ Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁷⁹ CDHDF, *Diagnóstico Juventud sin Violencia*, op. cit.
- ⁸⁰ *Idem.*
- ⁸¹ Véanse las secciones sobre infancia y sobre mujeres, en las que se plantean algunas medidas que deben tomarse.
- ⁸² INEGI, *Violencia intrafamiliar*, op. cit.
- ⁸³ Para más información, véase en esta parte, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- ⁸⁴ Para más información, véase en esta parte, capítulos 27: Derechos de la infancia, y 26: Derechos de las mujeres, y la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁸⁵ Para un análisis más detallado, véase en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁸⁶ Jorge Chabat y John Bailey, *Seguridad y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, reporte al grupo de tarea, CIDE/Universidad de Georgetown, 2000.
- ⁸⁷ Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., p. 3.
- ⁸⁸ Inicia, *Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes...*, op. cit.
- ⁸⁹ *Idem.*
- ⁹⁰ RIE, *Jóvenes con propuestas*, op. cit.
- ⁹¹ Capítulo elaborado por Fundación Mexicana de Reintegración Social. Reintegra, A.C., enero de 2008. Para más información, véase la parte V, capítulos 23: Derecho al acceso a la justicia, y 24: Derecho al debido proceso.
- ⁹² Conde, Acevedo y Morales, *Sistematización de experiencias juveniles*, Centro de estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos, A. C., e Iniciativas para la identidad y la inclusión, A.C., México de 2003, p. 17.
- ⁹³ Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Estudios de la Juventud (Imeju), *El reloj de arena, culturas juveniles en México*, México, 1998, p. 6.
- ⁹⁴ Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ⁹⁵ Para más información, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ⁹⁶ Elena Azaola, "Adolescentes infractores y alarma social", *Boletín trimestral de Reintegra*, México, 1999, p. 3.
- ⁹⁷ Consejo de Menores, *Estadísticas 2007*, Ingresos por infracción y sexo,
- ⁹⁸ Ramírez, Guzmán y Rosales, *La reintegración de adolescentes en conflicto con la ley. Análisis a partir de historias de vida*, México, Reintegra, 2007.
- ⁹⁹ Consejo de Menores, op. cit., Ingresos por edad.
- ¹⁰⁰ *Ibid.*, Ingresos por ocupación.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, Ingresos por infracción y sexo.
- ¹⁰² Consejo de Menores, *Estadísticas 2006*, Delegación del domicilio del menor. Nota: este dato aparece en las estadísticas del 2007.
- ¹⁰³ CDHDF, datos del informe especial elaborado en agosto de 2007.
- ¹⁰⁴ En una queja puede señalarse a una o más autoridades como probables responsables.
- ¹⁰⁵ Para mayor información respecto a esta ley, véase Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., p. 8.
- ¹⁰⁶ Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, <<http://www.aobregon.df.gob.mx/transparencia/marco/leyes/ljdf.pdf>>.
- ¹⁰⁷ Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta, 2006*, Dominio Legislativo, México de 2007, p. 196.
- ¹⁰⁸ La información de este apartado fue tomada del pase de lista enviado por la Comisión de Juventud de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Comité Coordinador.
- ¹⁰⁹ Secretaría de Salud del Distrito Federal, *ILE: análisis mil casos*, agosto de 2007.

- ¹¹⁰ En general, de las 1 352 unidades territoriales que hay en la ciudad de México, en 853, clasificadas como de media, alta y muy alta marginación (63.1% del total), se concentra una población de 1 290 372 jóvenes de 15 a 25 años, lo que representa 71.1% de la población de ese grupo de edad. Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo Social, año 2001.
- ¹¹¹ Los programas que se mencionan en este apartado son los que coordina de manera general el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, y nos fue proporcionada más información sobre proyectos como Un, dos, tres por mí y por mi escuela, La Comuna, Uniformes Escolares 2007, entre otros. Sin embargo, por motivos de síntesis, nos enfocamos a los más significativos para la política juvenil de la ciudad.
- ¹¹² Actualmente se cuenta sólo con una propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Integral disponible en la página oficial del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, sin embargo, no es suficiente para su ejecución, ya que aún no tiene ratificación jurídica.
- ¹¹³ Informe proporcionado por la Subdirección del Instituto de la Juventud del Distrito Federal durante el Seminario para la Discusión del Primer Borrador del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, convocado por el Comité Coordinador los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007.
- ¹¹⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ¹¹⁵ Iniciativas para la identidad y la inclusión, A.C., *Informe de situación de los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal*, México, 2007, p. 112.
- ¹¹⁶ *Ibid.*, p. 113.
- ¹¹⁷ *Idem.*
- ¹¹⁸ *Ibid.*, p. 114.

Capítulo 29. Derechos de los pueblos indígenas

2891. Históricamente los pueblos indígenas han enfrentado situaciones violatorias a sus derechos humanos. El Estado mexicano ha sido reacio a reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto nacional como internacionalmente. Con anterioridad al desarrollo reciente de los derechos indígenas en el ámbito internacional, su reconocimiento en el Distrito Federal era –y es hasta la fecha– insuficiente, tal como será planteado en este documento. Por la parte del derecho internacional, antes de los desarrollos recientes, sólo se habían reconocido pocos derechos colectivos, como los derechos a la libre determinación y prohibición del genocidio, entre los más destacados. Los pueblos indígenas también enfrentan, hasta nuestros días, la ausencia de una cultura y respeto de igualdad entre la sociedad.¹

2892. Por esta situación histórica de falta de reconocimiento de sus derechos, se analiza la situación de los pueblos indígenas en el Distrito Federal desde una visión que va desde las salvaguardas internacionales hacia las realidades del goce de los derechos colectivos e individuales en la realidad de la ciudad de México.

29.1 Definiciones nacionales e internacionales

2893. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 2º, párrafo primero, define los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.²

2894. En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)³ los define como pueblos que descienden “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.⁴

2895. Otro punto importante del Convenio 169 es que considera la “conciencia de su identidad indígena” como un criterio fundamental para determinar su pertenencia al pueblo respectivo.⁵ Esta conciencia de la identidad indígena también es retomada por la Constitución mexicana en el artículo 2º párrafo 2º: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.⁶

2896. Es relevante mencionar que se ha denominado a los pueblos indígenas con términos que han sido inapropiados y que han generado amplios debates durante décadas. Entre estas denominaciones están: poblaciones, minorías o grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, estos términos han sido considerados por el movimiento indígena y por académicos, entre otros, como peyorativos o erróneos, por no apegarse a una realidad, pues no son grupos, son comunidades engarzadas más o menos como pueblos con una identidad definida, por lo que no han sido aceptados como adecuados.⁷ Ante estas distinciones inadecuadas, se ha considerado que: “Los derechos

de los pueblos indígenas se deben observar de forma global y cumplidos sea cual sea el lugar donde vivan”.⁸

2897. Según la página *web* de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (GDF) se han clasificado los pueblos indígenas en dos grupos:⁹ pueblos originarios y poblaciones indígenas migrantes.¹⁰ Estos términos serán analizados a continuación.

2898. De acuerdo con el GDF, los pueblos originarios son aquellos “que han conservado un conjunto de instituciones políticas, culturales y sociales, así como parte del territorio que ocupaban antiguamente”.¹¹ Dicho de otra manera, son pueblos que tienen una identidad, cultura y formas de organización sociales propias, previas a la conformación del Distrito Federal.¹² “[T]ienen su origen en la cultura nahua principalmente y otomí en el caso de algunos pueblos; son descendientes de poblaciones asentadas antes de la Conquista”¹³ de la zona que ahora corresponde al Distrito Federal.¹⁴

2899. En cuanto a la expresión “indígena migrante”, utilizada por el GDF, hay posturas entre los propios indígenas que consideran que dicho término genera un estereotipo inadecuado, porque se acostumbra “agrupar a todos los indígenas metropolitanos que no forman parte de los pueblos originarios como ‘los migrantes indígenas’, etiqueta que no se aplica a inmigrantes rurales no indígenas o nacidos ya en la ciudad. De hecho, más del 50% de los indígenas urbanos son nacidos en la ciudad, hijos y nietos de los inmigrantes que tienen muchas décadas viviendo en la urbe [...] lo que los aleja de ser ‘migrantes’, así como de ser ‘campesinos’”.¹⁵ Se considera que este término debería utilizarse sólo para personas que migran fuera del país y, segundo, que al ser llamados migrantes, se les ha considerado como ajenos a la ciudad y como resultado se le han negado derechos.

2900. Un término más apropiado es el de comunidades indígenas residentes, que ha sido utilizado “para señalar que los pueblos indígenas y sus integrantes son ciudadanos mexicanos que han ejercido su derecho a la libertad de tránsito, y que al residir en la el Distrito Federal, tiene los mismos derechos que los nacidos en esta ciudad”.¹⁶ Estas comunidades conservan sus instituciones o parte de ellas, como los pueblos indígenas originarios, pero no viven en sus territorios de origen. Esta terminología es la utilizada por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), de reciente creación.¹⁷

2901. Por esa razón, en este *Diagnóstico* utilizaremos los términos “pueblos originarios” y “comunidades indígenas residentes” para hacer el análisis del goce de sus derechos humanos.

29.2 Datos generales sobre los pueblos indígenas en el Distrito Federal

2902. A continuación se hace un análisis de datos sociodemográficos de los pueblos indígenas originarios y de las comunidades de indígenas residentes en el Distrito Federal. Es importante aclarar que un indicador frecuentemente utilizado para identificarlos es la lengua. No obstante, hay otro tipo de indicadores que deben de tomarse en cuenta para identificar la pertenencia a una etnia indígena y se plantean a continuación.

2903. El Distrito Federal tiene una “extraordinaria diversidad de lenguas indígenas de toda la república y de otros países de América. Conforme al registro [del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional Indigenista, INI-Conapo] y sin tomar en consideración ‘otras lenguas de América’ y las distintas variantes dialectales, en el Distrito Federal, conforme al censo del año 2000, había hablantes de 57 lenguas indígenas”¹⁸ entre los pueblos indígenas originarios y residentes.

2904. En cuanto a la cuantificación estadística de personas indígenas en el Distrito Federal, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en su *XII Censo general de población y vivienda 2000*, registró una población de hablantes de lengua indígena¹⁹ en el Distrito Federal de 141 710. Ahora bien, si se toman en cuenta los indígenas en la zona metropolitana y se unen a aquellos del Distrito Federal, de acuerdo con un cálculo basado en el Censo del INEGI del 2000, da como resultado un total de 749 639.²⁰ El mismo INEGI durante el *II Conteo de población y vivienda* registró una población de hablantes de lengua indígena de 118 424, de los cuales 55 487 son hombres y 62 937 son mujeres. De acuerdo con estos datos, el INEGI estima que “[l]a presencia de hablantes de alguna lengua indígena dentro de la entidad, representa el 1.5% de la población de cinco años y más. Propiamente, esta población habla además español (99.7%)”.²¹

2905. En contraste, el estudio realizado en 2002 por Conapo-INI²² contiene cifras más altas, ya que incluye en sus estimaciones indicadores socioeconómicos (sobre pertenencia a grupo indígena, lengua, adscripción y hogares). Según éstas estimaciones, el Distrito Federal tiene una población indígena total de 333 428, de los que 157 714 son hombres y 175 714 mujeres.²³ Estas cifras varían si las comparamos con las de las propias organizaciones indígenas, que hablan casi de 500 000 habitantes.²⁴

2906. “Las razones de esta disparidad radican en los criterios que se utilizaron para la cuantificación de esta población”.²⁵ La diferencia entre una metodología y otra es de cerca de 300%. Esto porque el INEGI solamente emplea el criterio “Habla de lengua indígena”, en contraste con el Conapo y el INI que realizaron sus estimaciones con indicadores adicionales, como lengua, adscripción y hogares.²⁶

2907. También se puede afirmar que “en la Ciudad de México es particularmente compleja la estimación, conteo y clasificación de la población indígena por varias razones, entre ellas, el imaginario social de invisibilización de los indígenas urbanos, el alto grado de bilingüismo que, en muchas ocasiones, los excluye de los conteos basados sólo en criterios etno-lingüísticos, el alto grado de mimetismo que practican como estrategia de sobrevivencia, todo lo cual conduce a que la megadiversidad de la ciudad sea oculta, mimética, subterránea”.²⁷

2908. Sin perder de vista las discrepancias en metodologías y resultados obtenidos en los diversos censos, utilizaremos los datos del *II Conteo de población y vivienda 2005*,²⁸ por ser el más reciente, para tener un indicador de la distribución de la población indígena en las delegaciones del Distrito Federal:

Cuadro 29.1 Distribución de población mayor de cinco años hablante de lengua indígena en delegaciones del Distrito Federal

| Delegación | Población total | Población mayor de cinco años y más, hablante de lengua indígena | (%) | Población mayor de cinco años, hablante de lengua indígena, hombres | Población mayor de cinco años que habla alguna lengua indígena, mujeres | Población en hogares con jefe de familia hablante de lengua indígena |
|------------------------|-----------------|--|-----|---|---|--|
| Azcapotzalco | 425 298 | 3 293 | 0.9 | 1 522 | 1 771 | 6 570 |
| Coyoacán | 628 063 | 7 916 | 1.4 | 3 273 | 4 643 | 13 620 |
| Cuajimalpa de Morelos | 173 625 | 1 879 | 1.2 | 740 | 1 139 | 2 996 |
| Gustavo A. Madero | 1 193 161 | 14 674 | 1.4 | 7 127 | 7 547 | 31 674 |
| Iztacalco | 395 025 | 4 279 | 1.2 | 2 097 | 2 182 | 8 894 |
| Iztapalapa | 1 820 888 | 29 834 | 1.8 | 15 080 | 14 754 | 70 834 |
| La Magdalena Contreras | 228 927 | 2 443 | 1.2 | 1 019 | 1 424 | 4 919 |
| Milpa Alta | 115 895 | 3 195 | 3.1 | 1 666 | 1 529 | 8 013 |
| Álvaro Obregón | 706 567 | 8 504 | 1.3 | 3 575 | 4 929 | 15 933 |
| Tláhuac | 344 106 | 3 931 | 1.3 | 1 962 | 1 969 | 9 515 |
| Tlalpan | 607 545 | 9 522 | 1.8 | 4 304 | 5 218 | 19 707 |
| Xochimilco | 404 458 | 8 430 | 2.4 | 4 300 | 4 130 | 19 094 |
| Benito Juárez | 355 017 | 4 083 | 1.3 | 1 433 | 2 650 | 5 409 |
| Cuauhtémoc | 521 348 | 7 806 | 1.7 | 3 735 | 4 071 | 14 929 |
| Miguel Hidalgo | 353 534 | 3 939 | 1.3 | 1 361 | 2 578 | 5 478 |
| Venustiano Carranza | 447 459 | 4 696 | 1.2 | 2 293 | 2 403 | 9 623 |
| Total | 8 720 916 | 118 424 | 1.5 | 55 487 | 62 937 | 247 208 |

2909. Por lo tanto, con base en la información transcrita arriba, las delegaciones que tienen mayor presencia de miembros de pueblos indígenas en el Distrito Federal son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Cuauhtémoc.

2910. En particular los pueblos originarios se ubican en las delegaciones:²⁹

- Álvaro Obregón: Axotla, San Ángel, Santa Rosa Xochiac, Santa Lucía, San Bartolo Ameyalco, Tetelpan, Santa Fe, Tizapan.
- Azcapotzalco: San Juan Tlihuaca, San Pedro Xalpa, Santiago Ahuizotla, San Miguel Amantla, Santa Lucía, Santa Cruz Acayucan, San Francisco Tetecala, Santa María Maninalco, San Lucas Atenco, San Sebastián, Santo Tomás, Santa Catarina, San Andrés, Santa Bárbara, San Martín Xochinahuac, San Francisco Xocotitla, San Andrés de las Salinas, San Simón, Santo Domingo.
- Benito Juárez: Santa Cruz Atoyac, Xoco, San Juan Maninaltongo, Santo Domingo, Mixcoac, La Piedad, Actipan, Tlacoquemécatl, San Simón Ticumac, Santa María Nonoalco.
- Coyoacán: Los Reyes, La Candelaria, Santa Úrsula Coapa, San Pablo Tepetlapa, Xotepingo, San Francisco Culhuacán.
- Cuajimalpa de Morelos: San Lorenzo Acopilco, San Pablo Chimalpa, San Mateo Tlaltenango.

- Cuauhtémoc: La Concepción Tequipehucan, San Simón Tolnáhuac, Santa Ana Atenantitech.
- Gustavo A. Madero: Santa Isabel Tola, San Pedro Zacatenco, Santiago Atzacocalco, Santa María Ticomán, San Juan de Aragón, Cuauhtepac el Alto, Acueducto de Guadalupe, San José de la Escalera, Santiago Atepetlac, San Juan Ticomán, Purísima Ticomán, San Bartolo Atepehuacan, Héroe de Nacozari, Tepeyac, San José de la Pradera, Ex Hacienda de la Patera, Magdalena de las Salinas
- Iztacalco: San Miguel, Los Reyes, La Asunción, Santa Cruz, San Pedro, San Francisco Xicaltongo, Santiago Norte, Santiago Sur, Zapotla, Santa Anita.
- Iztapalapa: Aculco, Culhuacán, Los Reyes Culhuacán, Magdalena Atlazolpa, Mexicaltzingo, San Andrés Tomatlán, San Juanico Nextipac, San Lorenzo Tezonco, San Lorenzo Xicoténcatl, San Sebastián Tecoloxtitlán, Santa Cruz Meyehualco, Santa María Aztahuacán, Santa María Tomatlán, Santa Martha Acatitla, Santiago Acahualtepec, Iztapalapa y sus barrios.
- Magdalena Contreras: San Jerónimo Aculco, San Bernabé Ocotepec, Magdalena Atlitic, San Nicolás Totolapan.
- Milpa Alta: Santa Ana Tlacotenco, San Agustín Ohtenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Juan Tepenahuac, San Jerónimo Miacatlán, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan, San Salvador Cuauhtenco, San Antonio Tecómitl, Villa Milpa Alta, San Bartolomé Xicomulco, San Francisco Tecoxpa.
- Miguel Hidalgo: San Lorenzo Tlaltenango, San Diego Ocoyoacac, Popotla, Tacuba, Tacubaya, San Joaquín, La Magdalena.
- Tláhuac: San Juan Ixtayopan, San Pedro Tláhuac, Santa Catarina Yecahuizotl, San Francisco Tlaltenco, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco, Santiago Zapotitlán, San Andrés Totoltepec, San Pedro Mártir, Magdalena Petlascalco, Santo Tomás Ajusco, Parres El Guarda, San Miguel Topilejo, San Miguel Xicalco, San Miguel Ajusco, San Lorenzo Huipulco, Santa Úrsula Xitla, La Asunción Chimalcoyotl, San Agustín de las Cuevas.
- Xochimilco: Santiago Tepalcatlalpan, Santa María Nativitas, Santa Cruz Acapixca, Santa María Tepepan, Ampliación Tepepan, Huichapan, Santa Cruz Xochitepec, San Lucas Xochimanca, San Mateo Xalpa, San Francisco Tlalnepantla, Santa Cecilia Tepetlapa, San Andrés Ahuayucan, San Lorenzo Atemoaya, San Gregorio Atlapulco, San Luis Tlaxialtemalco, Santiago Tulyehualco.
- V. Carranza: Magdalena Mixhuca, Peñón de los Baños, La Soledad, Candelaria de los Patos.

29.3 El marco jurídico

Marco internacional

2911. Los instrumentos del marco jurídico internacional del Sistema ONU para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en México son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el Convenio 169 de la OIT (que es el único de estos tratados que se

especializa en los derechos de los pueblos indígenas). Otras convenciones incluyen la Convención sobre Diversidad Biológica³⁰ y su protocolo y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.³¹ Además, el gobierno mexicano ha reconocido la competencia de los diferentes órganos de los tratados para conocer de quejas individuales.³² Adicionalmente a estos instrumentos de carácter vinculatorio, es relevante recordar la proclamación de la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural en 2001.³³

2912. El gobierno de México también ha ratificado y promulgado instrumentos del Sistema Interamericano que son de carácter general, pero que claramente son aplicables a las personas indígenas, como: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [*sic*]; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará”, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Además, ha aceptado la jurisdicción de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

2913. Entre los instrumentos internacionales aplicables, es importante resaltar la importancia del Convenio 169 de la OIT. El relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, retoma lo concluido por la Comisión de Expertos de la OIT en cuanto a que “el Convenio núm. 169 es el instrumento de derecho internacional más comprehensivo para proteger, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas para que éstos puedan conservar usos y costumbres autóctonos frente a los de la sociedad nacional en la que habitan”.³⁴ Desde su adopción en 1989, ha tenido considerable influencia nacional, regional e internacional.³⁵

Marco nacional y local

2914. La legislación federal relativa a los derechos de los indígenas es limitada. Actualmente sólo son aplicables los siguientes ordenamientos, y se hace mención de algunos de los artículos específicos a modo enunciativo, pero no exhaustivo.³⁶ También cabe aclarar que algunos de estos ordenamientos son relevantes tanto para los pueblos originarios como residentes, pero otras, como la Ley Agraria, sólo se relacionan con los pueblos originarios:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 1º, 2º, 27 fracs. VII, VIII y XIX).
- b) Ley Agraria (arts. 45-47, 49, 52- 55, 99, 100, 105, 108, 164).
- c) Ley Federal de Derecho de Autor (art. 157).
- d) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (art. 37).
- e) Código Penal Federal (arts. 51 y 52 frac. V).
- f) Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- g) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (arts. 45.VII, 47, 59, 64 bis, 67, 78, 78 bis, 79, 157, 158 I y II).

- h) Ley Forestal (art. 1.VIII, 19 bis.4).
- i) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 9°).
- j) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 29).
- k) Código Federal de Procedimientos Penales (arts: 6°, 15, 18, 94 fracción III, 124, 128 frac. IV, 146, 154, 159, 220 bis, 223 y 224).
- l) Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (arts. 2°, 26 fracs. IV, V, VII, VIII, 27.III, 28 fracs. I a IX, 39.II).

2915. Aunque la lista de legislación federal aplicable a la situación de los pueblos indígenas parece larga, mucha de ésta contiene pocas herramientas de defensa ante la violación de algún derecho.

2916. En cuanto a las reformas legislativas federales pendientes,³⁷ cabe recordar que el *Diagnóstico nacional de derechos humanos* concluyó que el proceso de reforma constitucional de 2001 fue un “producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés [que, aunque] reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas [...] lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación”.³⁸ Además, otras opiniones expresan que esta reforma constitucional “no hizo más [...] [que] reconocer a los pueblos indígenas como objetos de atención estatal, pero no como sujetos de derechos.”³⁹ Esta reforma “dejó fuera lo relativo al respeto y a la delimitación de los territorios, al derecho de uso colectivo de sus tierras, a la permanencia de la reforma al artículo 27, así como el debate sobre el uso y acceso a los medios de comunicación”.⁴⁰

2917. Otro aspecto preocupante de la reforma constitucional es que no considera “el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de derecho público [cuyo reconocimiento] les [garantizaría] ser parte integrante de la jurisdicción del Estado nacional”.⁴¹ Esto se reflejaría en la libre determinación, su ejercicio, la autonomía y el autogobierno, así como en la transferencia y administración de recursos fiscales.⁴² Es importante recordar que la Constitución establece estándares mínimos en términos de derechos. Por lo que si las entidades federativas quisieran, reconocerían a las comunidades como entidades de derecho público.

Legislación local

2918. Ha habido pocos o casi nulos avances en la elaboración de legislación referida a los pueblos indígenas. Esto es evidente al contrastar los pocos avances legislativos en relación con las demandas manifestadas por representantes de los pueblos indígenas en el Distrito Federal. Algunas de estas demandas son expresadas en la Agenda de Derechos Indígenas Urbanos para la ciudad de México y zona metropolitana, las cuales atañen a la competencia local y otras a la federal, y van desde el reconocimiento a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas del Distrito Federal y zona metropolitana, hasta la protección de los territorios de los pueblos originarios de la ciudad de México, incluyendo lugares sagrados y ceremoniales, o que se creen las condiciones necesarias para reproducir la vida comunitaria, las identidades colectivas, el libre acceso a centros ceremoniales, difusión de la cultura indígena a través de medios de comunicación masivo subsidiados, entre muchas otras.⁴³

2919. Ante la amplitud de las demandas de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, la legislación local vigente desde el año 2000 en el Distrito Federal, con perspectiva multicultural, ha tenido una respuesta limitada. Entre los ordenamientos promulgados o reformados están: el nuevo Código

Penal para el Distrito Federal,⁴⁴ el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,⁴⁵ la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal y el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.⁴⁶

2920. Uno de los aspectos más relevantes sobre el tema indígena en esta legislación⁴⁷ es que en el Código Penal se establece el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y se señalan los criterios para la individualización de la pena y medidas de seguridad.⁴⁸ También se imponen sanciones a servidores públicos por el delito de discriminación por procedencia étnica, entre otras.⁴⁹ El Código de Procedimiento Penales considera el derecho al traductor de lengua indígena que será aplicable a todos los actos procedimentales.⁵⁰ La Ley Orgánica del TSJDF regula la función realizada por los auxiliares de la administración de justicia y peritos y establece el fundamento para el pago de intérpretes y traductores.⁵¹ Por su parte, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal establece que las víctimas u ofendidos/as por la comisión del delito tendrán derecho a recibir asesoría jurídica gratuita y a ser auxiliadas por intérpretes traductores en caso de tratarse de una persona de un pueblo indígena que lo requiera.⁵²

2921. La Declaración de Naciones Unidas establece el derecho de los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. Asimismo, reconoce derechos agrarios, el derecho a las prácticas religiosas, a los lugares arqueológicos, los derechos lingüísticos y los medios de comunicación, entre otros.⁵³ Esto implica modificar la legislación federal actual para incorporar las disposiciones de la Declaración, con la participación de los propios pueblos indígenas, para crear instrumentos jurídicos y destinar los recursos públicos suficientes para ello, como que puedan tener sus propias instancias educativas, de enseñanza y fortalecimiento de sus lenguas, y sus propios medios de comunicación, a propósito de la actual controversia constitucional sobre la Ley de Radio y Televisión, que no reconoció las radios comunitarias.⁵⁴

2922. De acuerdo con la información de la propia Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, actualmente en el Distrito Federal hay “un fuerte rezago jurídico en términos del reconocimiento de derechos indígenas, dado que fue prácticamente nulo lo que pudo avanzarse [...] dado que el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional en materia indígena que incumple lo fundamental de los Acuerdos de San Andrés”.⁵⁵

2923. Sin embargo, el argumento utilizado por las instituciones del GDF para justificar la falta de reconocimiento de los derechos indígenas en el marco local, basado en las deficiencias de la reforma constitucional, contradicen la recomendación del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de la ONU. En su informe de misión de 2003, el relator especial recomienda al Estado mexicano que, como medida urgente, mientras la Constitución no sea reformada nuevamente, “las legislaturas de los estados [...] elaboren en consulta estrecha con los pueblos indígenas la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad”.⁵⁶

2924. La justificación del GDF es contrastante también con otras acciones que ha realizado, como la creación de la Sederec, de la agencia especializada del Ministerio Públicos y la creación de los dos consejos, entre otras.

2925. Existe, pues, una clara falta de interés en legislar específicamente en el tema de los pueblos indígenas sobre la materia de competencia del Distrito Federal y la falta de seguimiento a las recomendaciones realizadas por los organismos de la ONU, que es otro claro reflejo de la característica de invisibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en la ciudad de México que hacen los gobiernos del tema indígena. Desde noviembre de 2007, representantes de la Asamblea Legislativa han presentado tres iniciativas de ley sobre derechos indígenas. Durante los procesos de consulta se consideró la posibilidad de hacer reformas a las diferentes legislaciones en vez de crear una ley específica. Hasta el momento se ha optado mayormente por esta última.

29.4 Principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas

2926. El *Diagnóstico nacional de la situación de derechos humanos en México* concluyó que “los rezagos acumulados entre la población [*sic*] indígena colocan a ésta en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, en la medida en que es víctima de discriminación y exclusión social,⁵⁷ y posee bajos índices de desarrollo social y humano. Hasta hace pocos años, los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales. Por ello, sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados”.⁵⁸

2927. Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal es la falta de aplicabilidad de la legislación que protege, promueve y garantiza sus derechos. Es decir, a pesar de que hay un marco legislativo que en principio es una herramienta útil de defensa de sus derechos humanos, al no aplicarse eficaz y prontamente se producen serias violaciones.

2928. El actual jefe de Gobierno reporta en su Plan General de Desarrollo que “[l]as comunidades indígenas presentan altas condiciones de migración, de marginación y pobreza. El 92% de la población [*sic*] indígena tiene ingresos por debajo de los 5 salarios mínimos”.⁵⁹

2929. Así también, el GDF reconoce que “si bien la población [*sic*] indígena muestra en el Distrito Federal importantes rezagos en educación, los ‘Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002’ [publicación del INI-Conapo], presentan todavía una mayor situación de inequidad social en acceso a salud y una vivienda digna. El 72.9% de la población [*sic*] indígena no tiene acceso a servicios de salud, el 27.6% de viviendas indígenas son con piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, el 52.6% no cuentan con drenaje y el 11.2% viven sin energía eléctrica”.⁶⁰

2930. Es importante aclarar que los derechos de los pueblos indígenas tienen la particularidad de que, por una parte, tienen un ámbito colectivo, que son los derechos específicos para reproducir una vida comunitaria o de pueblo indígena y, por la otra, son derechos que le corresponden a las personas indígenas de manera individual.

2931. A continuación desarrollaremos algunos de estos temas con más detalle para hacer un análisis de algunos de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas que fundamentan lo afirmado anteriormente.

Derecho de acceso a la justicia⁶¹

2932. El derecho de acceso a la justicia es retomado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 39: “Los pueblos Indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”.

2933. El acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el Distrito Federal se ha caracterizado por su aplicación meramente garantista, reducido a ciertos aspectos de los derechos individuales y sin considerar la integralidad del proceso.

2934. Entre los aspectos que más han preocupado sobre las condiciones de acceso a la justicia para los pueblos indígenas, es la falta de asistencia de un intérprete traductor durante los procedimientos penales. Dicha situación se refleja en el *Diagnóstico nacional de la situación de derechos humanos en México*, que establece que un estudio realizado en reclusorios del Distrito Federal había revelado que ninguno de los indígenas presos y entrevistados durante el estudio había sido asistido por un traductor.⁶²

2935. Una evidencia de que la falta de asistencia de traductor o intérprete para personas indígenas es un problema frecuente, es la Recomendación núm. 8/2002,⁶³ emitida el 31 de octubre de 2002 por la CDHDF. En esta recomendación se planteaban violaciones de detención arbitraria, de indebida administración de justicia y de discriminación, cometidas contra una familia de indígenas mixtecos que fueron injustamente acusados y quienes durante su detención no tuvieron acceso a un médico o a un intérprete.⁶⁴

2936. Ante esta recomendación, el procurador general de Justicia del Distrito Federal emitió el Acuerdo A/10/2003, en junio de 2003, estableciendo lineamientos de acción en caso de que una persona indígena no hable bien el español.⁶⁵

2937. En el Acuerdo se describen los pasos a seguir por parte del Ministerio Público (MP) para atender de manera pronta a las personas indígenas. Establece que en caso de ser necesario, el MP deberá llamar a un representante de la Organización de Traductores Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas, A. C., para que se brinde a las personas indígenas la garantía de contar con un intérprete o traductor.⁶⁶

2938. Otras situaciones que reflejan esta situación son los abusos cometidos por parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) por haber ignorado la falta de respeto de las garantías de debido proceso⁶⁷ contra personas indígenas durante la averiguación previa. Cuando la CDHDF actuó de oficio para investigar la situación, se dio lugar a la firma de un acuerdo conciliatorio entre la CDHDF y el TSJDF. La CDHDF concluyó la presunta responsabilidad del TSJDF por no tomar en cuenta la identidad indígena de dos acusados⁶⁸ al emitir su sentencia. Además, la CDHDF también detectó que durante la integración de la averiguación previa los acusados habían sido interrogados sin la asistencia de un intérprete.⁶⁹ En este sentido, en el mes de junio de 2004, el Tribunal Superior

de Justicia del Distrito Federal suscribió un convenio de colaboración para la asistencia de Traductores de Lenguas Indígenas y Perito Prácticos Culturales en que la autoridad jurisdiccional requiera traducción e información sobre la cultura y los sistemas normativos de un procesado perteneciente a algún pueblo o comunidad indígena. Cabe resaltar que se han realizado hasta el momento un total de 627 traducciones en diversas lenguas.⁷⁰

2939. Así también es oportuno mencionar que la CDHDF no sólo ha identificado este tipo de omisiones por parte del TSJDF o del MP, sino que también las ha encontrado en los juzgados cívicos del Distrito Federal. En el Informe Especial sobre la materia, se entrevistó a seis personas de lengua diferente al español (extranjeros e indígenas). Cinco de ellas no recibieron asistencia de un intérprete o traductor.⁷¹

2940. Una crítica a este tipo de acciones gubernamentales, es que son acciones aisladas que no consideran otros aspectos sociológicos para ser eficientes. Por ejemplo, el que la mayoría de las personas indígenas sean reticentes a identificarse públicamente como tales, precisamente por temor a ser discriminadas, es un aspecto que resultaría en la ineficacia de acciones que impliquen la aceptación de la identidad indígena. Tampoco se han tomado medidas más estratégicas y estructurales para mejorar la situación de las personas indígenas durante un proceso judicial.

2941. Otro de los obstáculos detectados por el *Diagnóstico nacional* fue la deficiencia de una adecuada defensa. Esta afirmación trasladada a la realidad del Distrito Federal se refleja en que el estudio mencionado anteriormente sobre juzgados cívicos, concluyó que 90% de los presos no sentía que había sido defendido adecuadamente.⁷²

2942. En relación con este punto, agregaremos que en un estudio realizado por la CDHDF se detectó que la mayoría del grupo de las personas entrevistadas en centros de reclusión⁷³ que afirmaron ser de origen indígena (11 de 13 personas entrevistadas) manifestaron frustración por haber enfrentado procedimientos penales que consideraron injustos, ya que no contaron con la debida asistencia en el idioma, no tuvieron acceso a una defensa que fuera exclusiva para su caso y, por lo tanto, no entendieron los procesos penales. Además, en el estudio también se detectó que los funcionarios del Poder Judicial continúan dictando sentencias sin considerar las especificidades de los pueblos indígenas.⁷⁴

2943. En cuanto a la situación de las mujeres indígenas,⁷⁵ se encontró que⁷⁶ reciben menos visitas de sus familiares, hay mujeres que viven con sus hijos en los centros de detención (cuando las y los menores nacieron en el centro de detención y tienen menos de seis años), la mayoría de las mujeres sentenciadas por el delitos de robo fueron acusadas por sus empleadoras, y las presas indígenas no están separadas del resto de las internas.⁷⁷

2944. Algunos datos sociales y culturales que afectan las condiciones de acceso a la justicia de las mujeres indígenas son que la mayoría de las reclusas fueron acusadas de homicidio y robo calificado. Casi todas se dedicaban al trabajo doméstico y la gran mayoría no tenía los estudios de primaria terminados.⁷⁸

Derecho a la no discriminación⁷⁹

2945. El derecho a la no discriminación considerado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es uno de los derechos más desarrollados. En el artículo 15, párrafo 2º, se establece que los Estados deben adoptar “medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad”.

2946. Los artículos que desarrollan este derecho son del artículo 15 al 46, artículos en los que se toca la igualdad en el derecho a la salud, al trabajo, se recomienda el seguimiento cercano de la situación de las mujeres, menores de edad (en especial en relación con la explotación infantil) y adultos mayores, de su participación activa en la determinación y elaboración de programas en materia de salud, vivienda y otros programas económicos y sociales de relevancia.

2947. Con base en este compromiso, el GDF deberá implementar medidas que busquen mejorar significativamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, ya que siguen siendo víctimas de conductas discriminatorias por acción y omisión, que resultan en serias violaciones a los derechos humanos.

2948. Los pueblos indígenas siguen enfrentando trato discriminatorio y viven en el Distrito Federal en “un ambiente hostil, ajeno y que con frecuencia alarmante los discrimina al considerarlos ‘inferiores’ y ‘atrasados’. En el marco de la hegemonía cultural del país y de la ciudad, se les llama ‘marías’, ‘oaxacos’ o ‘inditos’. Se asocia su condición de desventaja social con su condición indígena. No se les considera habitantes de la ciudad en igualdad de condiciones, sino extraños, no se asume que la ciudad es de todos los ciudadanos y de todas las culturas”.⁸⁰

2949. El temor a ser discriminados “es un factor que inhibe el contacto con instituciones de salud, con los órganos de justicia y es uno de los factores que explica la deserción escolar. Es un rechazo que se inicia en el vecindario, la calle, la escuela primaria y que obliga a los indígenas a mimetizarse y disfrazarse, a no hablar la lengua indígena y no portar el traje y, en general, a ocultar su identidad”.⁸¹

2950. La discriminación de la que hablamos se refleja en aspectos muy concretos, como en que los miembros de los pueblos indígenas tienen una menor expectativa de vida en comparación con la media del Distrito Federal. Hay un mayor número de niños fallecidos, tienen menos escolaridad, menores ingresos y menor calidad en los materiales y enseres en la vivienda entre los menores indígenas.⁸²

2951. La situación de las mujeres indígenas es importante resaltarla, ya que según las estadísticas “representan un 55% de la población total indígena”. Sin embargo, a pesar de la mayoría que representan entre los pueblos indígenas, “las mujeres indígenas son las que sufren la mayor marginación, pues en ellas se expresan los índices más elevados de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud”.⁸³ Ninguno de los programas de GDF se enfoca a solucionar la situación específica de discriminación que enfrentan las mujeres indígenas.⁸⁴

Derecho a la tierra-territorio⁸⁵

2952. A pesar de tratarse de un derecho de jurisdicción federal, debido a la importancia de su goce para los pueblos indígenas, no se puede dejar de analizar. Y aunque la legislación aplicable que garantiza el goce de este derecho es de carácter federal, las consecuencias de su deficiente regulación tienen que ser resueltas por la jurisdicción local.

2953. El artículo 7° del Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos indígenas “deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. El artículo 13 de dicho Convenio define el concepto de tierras en un sentido amplio, ya que incluye el concepto de territorios entendidos como “la totalidad de las regiones que los pueblos [...] ocupan”. El artículo 14 establece la obligación de los Estados de reconocer el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras en que viven y desarrollan sus actividades tradicionalmente. También dicta la obligación de tomar medidas tendientes a garantizar este derecho.

2954. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace un énfasis especial en los aspectos de la autodeterminación en todos los aspectos, incluyendo tierra y territorio. Entre los derechos considerados está el de utilizar, desarrollar y controlar plenamente las tierras, territorios y recursos que han poseído tradicionalmente. También se establece el derecho de reconocimiento legal de la posesión de las tierras y territorios, el derecho de reconocimiento de sus sistemas de tenencia de la tierra y a que se adjudiquen las tierras, con la plena participación de los pueblos indígenas en el proceso. Así, también establece el derecho a recibir una reparación adecuada en caso de no acceder a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente habían poseído.⁸⁶

2955. En cuanto al Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, cabe mencionar que aunque ni la Convención Americana ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [...] mencionan específicamente los pueblos indígenas, ambas incluyen disposiciones legales que protegen la tierra tradicional y la tenencia de los recursos, y que han sido utilizadas por los órganos de protección del sistema regional, en resoluciones favorables a pueblos indígenas.⁸⁷

2956. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el derecho a la propiedad establecido en el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el sentido de que estos tienen el derecho de reconocimiento legal de sus formas y modalidades variadas y específicas de control, propiedad, uso y disfrute de sus territorios. También ha establecido que los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de sus derechos de propiedad y dominio en relación con las tierras, territorios y recursos a los que han tenido acceso históricamente para el desarrollo de sus actividades tradicionales y su estilo de vida.⁸⁸

2957. En términos de la legislación nacional, los derechos a la tierra y el territorio están contemplados en los artículos 2° y 27 constitucionales. El artículo 2° establece: “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Sin embargo,

esta definición “excluye la situación de aquellos migrantes indígenas [*sic*] que han dejado sus lugares de origen para trasladarse a otras regiones en busca de mejores oportunidades”.⁸⁹

2958. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece en su fracción VII, párrafo 2º, que: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, y regula en los demás párrafos de esta fracción la propiedad ejidal y comunal. Al ser reformado este artículo en 1992, se abrió la posibilidad de venta o renta de tierras ejidales y comunales. Esta reforma, según la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, “facilitó la adquisición de las tierras por parte de particulares ajenos a las comunidades. Ello ha agudizado la tendencia a la expansión de la mancha urbana y la intensificación de la especulación inmobiliaria. Existen frecuentes e irregulares cambios en el uso del suelo que se traducen en la lotificación fuera del casco urbano de los terrenos comunales y ejidales”.⁹⁰

2959. Por esta razón la protección de este derecho en el Distrito Federal es cada vez más complicada. Esto porque la relación actual con “los territorios de los pueblos originarios y sus sistemas de autoridades, se desarrolla en un contexto en donde lo predominante es el deterioro de las condiciones materiales de reproducción de las comunidades y familias. La pérdida creciente para los pueblos y comunidades indígenas de la integridad del territorio y de los recursos naturales, la continuación de procesos de despojo, despoblamiento y empobrecimiento están en la base de migraciones obligadas por las condiciones de desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas”.⁹¹ Aunque se han tomado algunas medidas gubernamentales para contrarrestar esta tendencia, no han sido suficientes para lograr la garantía plena de este derecho. Una de las disposiciones implementadas para tratar de resolver estos problemas fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec).

2960. Los pueblos originarios del Distrito Federal están geográficamente concentradas en territorios de las delegaciones de Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras y Cuajimalpa. Grandes partes de los territorios de estas delegaciones forman parte de lo que se clasifica como suelo de conservación.⁹² A su vez, es importante mencionar que 71% de estos terrenos se encuentra bajo el régimen ejidal y comunal, 23% es pequeña propiedad y 6% son terrenos expropiados por el gobierno.⁹³

2961. Sin embargo, aunque tradicionalmente los principales recursos de los pueblos originarios del Distrito Federal han sido los bosques, el agua y sus suelos, “en la región existe un severo desequilibrio en los ecosistemas, debido a la explotación irracional de sus recursos y a otras actividades que han dañado el entorno, al avance de la mancha urbana, entre otros; así como procesos de deterioro derivados de la contaminación, por ejemplo de las aguas de la zona canalera de Xochimilco-Tláhuac y, por ende, de los suelos chinamperos”.⁹⁴

2962. En las zonas ocupadas por los pueblos originarios “se concentra la mayor parte de los recursos naturales de la ciudad, sus bosques son una fuente importante de producción de oxígeno, así como del 62%⁹⁵ del agua que consumen los habitantes del Distrito Federal. Tiene además la función de ser refugio de flora y fauna endémica y en peligro de extinción”.⁹⁶ Esto ha permitido cierta viabilidad ecológica de la ciudad hasta la fecha.

2963. Sin embargo, estos desequilibrios en los ecosistemas, además de afectar la actividad productiva tradicional de los pueblos originarios, trae como consecuencia el deterioro del ambiente del Distrito

Federal. Si se continúan con estas tendencias, se pronostica que en 35 años el Distrito Federal no sea viable ecológicamente, porque para los pueblos “significaría la destrucción del espacio en el que han recreado su identidad como colectividades diferenciadas, mientras que para la ciudad representaría la pérdida de una importante fuente de agua y oxígeno, indispensables para su sobrevivencia”.⁹⁷

2964. De ahí la importancia de preservar y fomentar el tipo de actividades productivas desarrolladas mayoritariamente por los pueblos originarios. Estas actividades son preponderantemente agrícolas y también pecuarias. “Los cultivos de la región son el maíz, el nopal, las flores, el forraje, el amaranto, las hortalizas y las yerbas aromáticas y medicinales, en ciertos casos con métodos y técnicas tradicionales, y en otros con tecnologías como las de invernadero, especialmente en la floricultura”.⁹⁸ Aunque en términos económicos la producción agrícola y pecuaria que realizan los pueblos originarios “no representa ni el 1% del PIB del D.F.”,⁹⁹ en realidad su importancia radica “en los servicios ambientales que proporciona al constituirse como una actividad alternativa –más o menos ventajosa– al uso urbano del suelo en tierras ejidales, comunales y propiedad privada”.¹⁰⁰

2965. Igualmente, otro aspecto importante para preservar estas actividades es el fortalecimiento de actividades ancestrales que han sido parte importante de la definición de la identidad de los pueblos originarios en especial, y de la población del Distrito Federal, en general.

2966. En el aspecto de la protección y garantía del derecho de posesión de la tierra, por ser de orden federal, sólo se mencionará que, al igual que en el resto del país, la tenencia de la tierra ejidal y comunal de los pueblos originarios del Distrito Federal tiene serios problemas de rezago agrario. “Un importante número de núcleos no cuentan con títulos de propiedad, debido principalmente a que no se han resuelto los conflictos que por límites tienen con otros pueblos, lo que en ocasiones ha sido motivo de problemas entre los núcleos agrarios, al interior de los mismos y entre los pueblos de una o varias delegaciones. Esto constituye un factor debilitante para mantener la integridad territorial y una de las problemáticas más agudas”.¹⁰¹

2967. Los problemas de tenencia de la tierra en el Distrito Federal se ven agravados aún más, debido “al gran número de ejidatarios y comuneros [que] cuentan con una edad muy avanzada o han fallecido, y sus derechos [de tenencia de tierra] no han sido actualizados a favor de sus sucesores”.¹⁰²

2968. Por otra parte, otra situación más a la que se enfrentan los pueblos originarios es que “el problema no se centra exclusivamente en el aspecto de la producción, sino que además existen fuertes problemas en la comercialización de los productos,¹⁰³ no sólo por la falta de espacios de venta y de canales de comercialización suficientes que permitan a los productores colocar sus productos de manera adecuada, sino también por dificultades para el acceso a los mismos”.¹⁰⁴

2969. El aspecto de la comercialización en la región es complejo, porque también influyen otros aspectos, “como por ejemplo la entrada de múltiples productos de otros estados del país, así como del extranjero; y, por otro lado, que parte importante de la población de las demás delegaciones del Distrito Federal desconocen no sólo lo que se produce y comercializa en los pueblos, sino incluso la existencia de los mismos”.¹⁰⁵

Derecho a la consulta y la participación

2970. Como se había comentado con anterioridad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas desarrolla el tema de la consulta y de la participación a lo largo de todo su texto. De la lectura de dicha Declaración queda claramente establecido el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados en la toma de decisiones gubernamentales que les pueden afectar y también a participar plenamente en la toma de decisiones.

2971. El Convenio 169 establece en el artículo 1º, en relación con el derecho a la consulta y la participación, que los gobiernos deberán: “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

2972. La Declaración establece en su artículo 18, en relación con este derecho, que “los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

2973. De manera similar, el artículo 19 de la Declaración establece que las consultas que realicen los Estados con los pueblos indígenas interesados deberán de ser “de buena fe [...] por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

2974. Es decir, ambos instrumentos internacionales coinciden en que el derecho a la consulta y la participación deben ser de buena fe, respetando intereses, valores y necesidades de la otra parte. El proceso de consulta debe ser específico en cada circunstancia y atento a las características especiales de un determinado pueblo o comunidad. También debe respetarse la representatividad, lo cual es un componente esencial de la obligación de consulta. En ocasiones, es difícil definir a la persona o personas que representan una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades interesadas, no cumplirá con los requisitos de la Convención y del Convenio 169.

2975. Así pues, se reconoce su derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural, en la toma de decisiones gubernamentales; a preservar sus propios órganos de toma de decisiones; a participar en la elaboración de programas de salud, vivienda y otros derechos económicos y sociales. Asimismo, establece la obligación estatal de realizar programas de reconocimiento de leyes, derecho,

tradiciones y tenencia de la tierra, proceso en el que también la Declaración les reconoce pleno derecho a participar.¹⁰⁶

2976. En cuanto al Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7° establece: “Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. También se asienta en el artículo 5° que deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo.

2977. Ahora bien, al hacer el análisis del funcionamiento del sistema de participación ciudadana en el Distrito Federal, se encontró en primer lugar que la Ley de Participación Ciudadana no menciona explícitamente las formas de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

2978. Actualmente coexisten tres diferentes tipos de autoridades con facultades de representación sobre temas indígenas: las autoridades agrarias, los subdelegados territoriales¹⁰⁷ y los Comités Vecinales.¹⁰⁸

2979. En estudios realizados sobre el funcionamiento de estos órganos de representación se ha detectado una indefinición entre autoridades agrarias, subdelegados territoriales y Comités Vecinales, mismos que están reconocidos por la Ley de Participación Ciudadana como gestores, pero carecen de la representatividad que tienen los coordinadores de Enlace Territorial.¹⁰⁹

2980. Otra cuestión es que los Comités Vecinales “no han podido sustituir la organización tradicional de los pueblos, ni ejercer sus atribuciones a plenitud. Por lo que es necesario delinear sus atribuciones y ámbitos de competencia de acuerdo con las necesidades de los pueblos, para que dentro de las funciones asignadas no choquen con los gobiernos electos de los pueblos”. Asimismo, se deberá garantizar la coexistencia de las tres formas de representatividad de los pueblos, mencionadas anteriormente.¹¹⁰

2981. Sin embargo, hay que considerar que no sólo es cuestión de coexistencia, sino que tiene implicaciones respecto de los derechos de los pueblos originarios: los subdelegados o coordinadores territoriales son autoridades de dichos pueblos, mientras que los comités vecinales son formas de representación ciudadana. Asimismo, se deben considerar los conflictos agrarios de tenencia de la tierra que se presentan en los pueblos originarios con los pueblos residentes, y que tienen diversas repercusiones en materia ambiental, como los cementerios, y en general de acceso a servicios públicos.¹¹¹

2982. Estos asuntos pueden y han sido resueltos por medio de acciones del GDF. Por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana podría darles reconocimiento a las autoridades elegidas por los pueblos originarios; o instancias de gobierno como la Procuraduría Social del Distrito Federal o la Secretaría del Medio Ambiente, podrían intentar resolver los conflictos entre pueblos originarios y comunidades residentes sobre los temas de conflictos agrarios o de explotación ambiental. Parece que sólo es cuestión de actuar de manera más eficiente en el ámbito de su mandato.

2983. Por otra parte, un problema que se ha identificado en cuanto a las comunidades residentes, es que estos pueblos fueron constituidos como asociaciones civiles con ayuda del hoy extinto Ins-

tituto Nacional Indigenista (INI), como requisito para acceder a los proyectos gubernamentales y recibir apoyo legal en procedimientos jurídicos. Sin embargo, en mayor o menor medida, obligar a los pueblos indígenas a organizarse, regidos por el Código Civil,¹¹² es decir, como organizaciones civiles, constituye un obstáculo para la organización tradicional de los mismos grupos, es decir, no hay ninguna legislación que reconozca los cargos comunitarios.¹¹³

2984. En cuanto a la participación política, los pueblos indígenas han enfrentado una “exclusión sistemática de su participación directa en todos los niveles de gobierno”.¹¹⁴ “Los partidos políticos [no] se han preocupado por atender a la búsqueda de espacios que propicien la inclusión de los pueblos indígenas. En la práctica se han limitado a acudir a los pueblos en épocas electorales”.¹¹⁵ La participación política en el Distrito Federal “debe estar abierta a los indígenas de manera efectiva, para que participen en la elaboración de las políticas que les impactan [y también que expresen las formas] en que piensan sus soluciones”.¹¹⁶

Derechos laborales¹¹⁷

2985. El artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que éstos tienen derecho a disfrutar plenamente de los derechos laborales reconocidos internacionalmente, que se le dará especial atención a proteger a los niños contra la explotación económica o contra los riesgos de trabajos peligrosos, y que las personas indígenas no deberán ser sometidas discriminación en el trabajo.

2986. Aunque la situación de los derechos laborales de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, es mayormente competencia de la legislación federal, es relevante hacer un análisis de situaciones específicas de la calidad de goce del derecho. En cuanto al tipo de ocupación desempeñada por las personas indígenas. De 18.3% de las que realizan alguna actividad doméstica, 32.6% son mujeres y 0.4%, hombres.¹¹⁸ En el caso de los adolescentes, los varones generalmente dejan los estudios para ser trabajadores de la construcción, y otros tantos se integran a los cuerpos policiacos públicos y privados. Muy pocos obtienen una carrera universitaria, ya que tienen que apoyar al gasto familiar y comunitario.¹¹⁹ “Sólo un 5%, alcanza a tener una opción laboral formal y mejor renumerada que el resto. En el trabajo doméstico se contratan las mujeres de manera predominante; en la albañilería los hombres y en el comercio ambulante ambos sexos.”¹²⁰

2987. Estas cifras son un claro resultado de políticas deficientes para tratar de acortar la brecha en niveles educativos y profesionales entre personas indígenas y no indígenas.

2988. Es también conveniente mencionar que existe el estereotipo de que las personas indígenas son sólo comerciantes ambulantes o mendigos. Sin embargo, “solamente el 20.7% de la población [sic] indígena ocupada en la ciudad lo hace en las actividades que se supone acaparan a la PEA indígena: ambulante, trabajador doméstico o peón”.¹²¹

2989. Por otra parte, es importante tomar en cuenta que hay diferencias en el goce de estos derechos entre los mismos pueblos indígenas. “Dos de cada diez indígenas reportaron que reciben un salario menor al de los no indígenas, lo cual era particularmente grave entre los triquis 34.5%, los otomíes 28.4% y los mazahuas 25.9%”.¹²² Diferencias como éstas tienen que ser consideradas también al

momento de diseñar políticas públicas que tendrán que ser diferenciadas incluso entre los diferentes pueblos indígenas.

2990. Expertos han encontrado que la discriminación racial aplicada al derecho al trabajo se refleja en las oportunidades reales del tipo de actividad al que una persona indígena puede aspirar, porque esta situación “determina las posibilidades de que un individuo indígena pueda tomar ventaja de los beneficios del desarrollo. Es decir, que la estructura laboral del país está conformada de tal manera que un indígena tiene menos posibilidades de acceder a un trabajo de nivel medio aunque cuente con la calificación para hacerlo”.¹²³

2991. Es oportuno analizar la situación de las mujeres indígenas insertas en el trabajo doméstico. Un problema enfrentando al tratar de analizar este aspecto laboral, es que “[n]o se sabe el número preciso de mujeres indígenas que trabajan o que en algún momento de su vida trabajaron, en el servicio doméstico; tampoco sabemos la distribución según el grupo étnico al que pertenecen y lugar de procedencia, ni mucho menos los rangos de edad. La ausencia de datos nos acerca a la invisibilidad del sector”.¹²⁴

2992. Analizando los datos estadísticos por delegación, mencionados anteriormente, se detecta que el índice de mujeres de lengua indígena es mayor en las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo en aproximadamente 60%. Esto hace pensar a los expertos que se debe a que son las delegaciones donde hay más mujeres indígenas trabajando en el servicio doméstico.¹²⁵

2993. En estas circunscripciones territoriales hay organizaciones que trabajan por los derechos de las trabajadoras del hogar que han realizado acciones para demandar acceso al derecho de seguridad social, mejores salarios, acceso a espacios públicos y la prevención y castigo del acoso sexual cometido por empleadores.¹²⁶

2994. En cuanto a las condiciones de trabajo, se ha detectado que muchas trabajadoras domésticas que tienen trabajo de planta “viven en condiciones infrahumanas, ya que se les destina espacios no aptos para habitar, tales como cuartitos destinados a bodega, cuartos de azotea, zotehuelas, cuartos de lavado o en cuartos de servicio sin los servicios básicos. No tienen un horario fijo, las 24 horas del día están a la ‘disposición’ de sus empleadores. No existe definición de las tareas específicas que deben realizar, así que pueden realizar de ‘todo’. Los salarios que perciben son bajos, entre 1 200 y 5 000 al mes, este último en pocos casos. De lo que perciben se les descuenta la comida, la habitación y gastos de luz, agua, gas. Cuentan con un solo día de descanso a la semana. Se les limita y controla la comida, el uso de agua y luz. Tienen poco contacto con sus familiares y escasas oportunidades de hacer amigos o convivir con personas de su edad; la inmensa mayoría no asiste a la escuela. En casa de sus ‘patrones’ no pueden usar su idioma para hablar con sus amigos y familiares ni vestir como a ellas les gustaría. No tienen servicio médico, ni otro tipo de prestaciones. Estas condiciones han sido descritas como una situación de esclavitud”.¹²⁷

2995. Por otra parte, también es importante mencionar el tema del trabajo infantil en los pueblos indígenas. “El trabajo infantil es parte fundamental de la organización social campesina y estas familias que provienen de pueblos indígenas requieren en la ciudad de la aportación del mayor número posible de miembros para asegurar la supervivencia. Los niños indígenas, desde muy pequeños,

acompañan a sus padres en la venta callejera y empiezan a participar con ellos de manera precoz con dos funciones: la de aprender a desempeñar la actividad económica de sus padres y la de colaborar con el ingreso del hogar”.¹²⁸ Esta situación evidentemente influye en los niveles de educación y deserción de estudiantes indígenas, tal como se verá más adelante.

2996. “[E]l trabajo de los niños indígenas representa alrededor del 25% de los ingresos de sus hogares [por lo] que la presión para que incrementen su aportación económica es también un factor importante para la disponibilidad del tiempo con el que cuentan para asistir a la escuela y cumplir con las expectativas de los docentes, pues se considera en la institución escolar que un niño que acompaña la escuela y el trabajo remunerado tiene menos posibilidades de obtener calificaciones exitosas y corre el riesgo de ser explotado por su familia en detrimento de su futuro escolar y laboral.”¹²⁹

Derecho a la educación¹³⁰

2997. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la educación en el artículo 14, en el que se señalan los derechos de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas docentes que impartan educación en sus propios idiomas. Recalca el derecho a ser educados a todos los niveles sin sufrir discriminación, y que todas las personas indígenas que viven fuera de sus pueblos tengan en lo posible acceso a educación en su propia cultura e idioma.

2998. La educación destinada a los pueblos indígenas es complejo, por los dilemas que se enfrentan, como se expresó en el documento Educación Para Todos de la UNESCO. “Plantear el tema de la educación indígena es entrar en un debate donde se enfrentan paradigmas diferentes: si la escolarización se plantea en términos de incorporar al indígena a la sociedad nacional, intentando transmitirles las orientaciones ideológicas de la misma, puede llegar a constituir una fuerza destructora y disociante dentro del seno de las comunidades indígenas.”¹³¹ “En cambio, si el punto de partida de la escolarización es la integración del indígena a su propia cultura y el afianzamiento de esa cultura en sus valores fundamentales, entonces se podrá esperar un aprovechamiento de la escuela para una mejor participación en la vida de la sociedad nacional.”¹³²

2999. Tomando como punto de partida lo establecido por la Declaración, y al compararlo con lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al gobierno mexicano desde 1998, son claras las deficiencias detectadas por ésta desde entonces. La CIDH recomendó que el gobierno mexicano “adopte las medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación”.¹³³ Así también, la CIDH concluyó en su informe especial que hay una clara diferenciación de niveles educativos entre menores no indígenas y aquellos que si lo son, ya que “mientras la población en general de México tiene altos índices de escolaridad primaria y preprimaria, los niños indígenas están en desventaja”.¹³⁴

3000. En cuanto a la legislación nacional, el artículo 38 de la Ley General de Educación regula la situación del derecho a la educación de los pueblos indígenas al establecer: “La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural

dispersa y grupos migratorios”. Por su parte la Ley de Educación del Distrito Federal establece en su artículo 10, fracciones IX y X, que: “La educación que imparta el Gobierno del Distrito Federal [...] tendrá los siguientes objetivos: [...] IX. Promover el español como idioma común para todos los mexicanos, sin dejar de estimular y desarrollar nuestras lenguas indígenas. X. Fomentar el conocimiento y respeto a los derechos fundamentales de la sociedad, de los pueblos y de las personas”.

3001. Estos ordenamientos legales confrontados con la realidad distan de conseguir sus objetivos. De acuerdo con el Diagnóstico nacional, “[l]a SEP estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional”.¹³⁵ Estas cifras trasladadas a la realidad del Distrito Federal confirman que “[m]ientras [que] entre los indígenas de zonas urbanas 18.3% no tiene ninguna instrucción y 22.3% cuenta con primaria incompleta, entre la población no indígena las proporciones son del 8.7 y 18.3%”.¹³⁶

3002. A esto hay que agregarle que hay diferenciales entre los menores, y que dependen de los pueblos indígenas a los que pertenecen. Los pueblos indígenas que reportan “haber tenido algún problema por ser indígenas va del 14.7% entre los triquis y 13.4% entre los otomíes a un 0.3% en el caso de los mayas y de 3.1% de los zapotecos”.¹³⁷

3003. Si los indicadores de educación “los concentramos en las edades de 12 a 14 años (edad en que se incorporan al mercado de trabajo) se puede observar el grave índice de deserción. Esto porque la brecha entre indígenas y no indígenas comienza a abrirse de un promedio de diez puntos entre uno y otro, a 15, 20 y 40 puntos cuando llegan a los catorce años, de manera que la mitad de los indígenas se queda sin instrucción en esta edad”.¹³⁸ Dicho de otra manera, “en el año 2000, los miembros de los pueblos indígenas mayores de 15 años analfabetas del país era de alrededor del 34% mientras que la media nacional era del 10%, y en el caso del Distrito Federal el analfabetismo entre los miembros de los pueblos indígenas era del 13%, mientras que la media de la ciudad era de 3%. Esto es: en el Distrito Federal hay mucho menos indígenas analfabetas que en el resto de la nación, pero entre los analfabetas en la ciudad la tasa entre los indígenas es casi cuatro veces mayor que la de la población no indígena”.¹³⁹

3004. Los problemas a los que se enfrenta el gobierno del Distrito Federal para tratar de cerrar esta brecha entre analfabetas no indígenas y aquellos que sí lo son, implica realizar acciones que busquen combatir problemas estructurales que generan altos grados de deserción de estudiantes indígenas. Entre los problemas que se tienen que atacar están el “de la pertinencia de la educación que reciben los indígenas de la ciudad, el carácter hostil e invisibilizante de la misma, la carencia de educación en lenguas indígenas, de universos simbólicos adecuados y de una perspectiva intercultural para todo el sistema educativo. Aun así, no sólo nos enfrentamos a graves problemas en términos de contenidos educativos, sino también de cobertura y acceso”.¹⁴⁰

3005. Más específicamente, al hablar con padres indígenas se encontró que los temas recurrentes de problemas escolares son: “1. La deserción, ausentismo y bajo rendimiento pedagógico principalmente durante los primeros grados; 2. Relaciones interétnicas poco armónicas –que se manifiestan en una abierta discriminación de esta población– y; 3. Una creciente necesidad de los recursos generados por el trabajo infantil para completar los ingresos de los hogares”.¹⁴¹

3006. Este tipo de problemáticas tendrán que tomarse en cuenta con el fin de diseñar políticas públicas adecuadas que correspondan a la competencia del GDF y que traten de resolver los problemas de fondo para conseguir el pleno respeto de este derecho. Además, como se establece en la Declaración, los pueblos indígenas deberán tener una amplia participación en el diseño de tales políticas educativas.

Derecho a la salud¹⁴²

3007. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 24, reconoce su derecho a sus propias medicinas tradicionales, incluyendo la conservación de los recursos naturales para su elaboración. Al mismo tiempo, establece que las personas indígenas tienen derecho a los servicios sociales y de salud, y a gozar del más alto grado de salud física y mental. Asimismo, dicta la obligación de los Estados de llevar a cabo medidas progresivas para lograrlo.

3008. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud es un “derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional”.¹⁴³

3009. Para tratar de relacionar lo establecido por la Declaración y lo interpretado por el Comité con la problemática en el Distrito Federal, se encontró que entre las causas que generan los problemas de salud que han sido detectados en los pueblos de indígenas residentes, se encuentran las siguientes: establecimiento ilegal e irregular de la vivienda, atención médica inexistente, esquemas de vacunación incompletos, falta de acceso a estudios complementarios y atención hospitalaria.¹⁴⁴ Los problemas de salud más frecuentes entre los pueblos indígenas son: daños a la salud de tipo infeccioso y parasitario, desnutrición, enfermedades crónico-degenerativas, alcoholismo, condiciones deficientes de saneamiento de la vivienda y el medio, rechazo a la atención de salud institucional, desconocimiento de los servicios de 70% y muy bajo uso de los mismos (15%).¹⁴⁵

3010. Otro problema detectado es la baja cobertura de los servicios de salud a los pueblos indígenas. “Mientras que la población sin seguridad social laboral en la ciudad es de 42%, para la población indígena dicho porcentaje es del 72.9%”.¹⁴⁶

29.5 Políticas públicas enfocadas a los pueblos indígenas

3011. El Gobierno del Distrito Federal ha desarrollado programas y actividades recientemente con el objetivo de mejorar la protección, promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

3012. Una de las acciones fue que el 26 de junio de 2001 se instaló el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, órgano colegiado en el que tomó parte el conjunto de la Administración Pública, que definió y coordinó la política pública de atención a indígenas. El Consejo aprobó los lineamientos de la política de atención a indígenas del GDF, que incluían varias líneas de acción. A continuación sólo haremos una revisión de algunas de las acciones emprendidas, sin que sea una revisión exhaustiva.

3013. Una de las acciones emprendidas fue la reforma legislativa local. En esta materia, tal como lo explicamos, los resultados fueron limitados. “Se realizaron propuestas de modificaciones legislativas a los siguientes ordenamientos: Código Penal y de Procedimientos Penales, Código Civil y de Procedimientos Civiles, Ley de Participación Ciudadana, propuesta de modificación al reglamento interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal con el objeto de reconocer la figura del Coordinador Territorial de los pueblos originarios del D.F. y se emitió opinión jurídica sobre las iniciativas de Ley de Cementerios y Crematorios del D.F., Ley Contra la Discriminación en el D.F. y Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del D.F. Asimismo se realizó una propuesta para incorporar el tema de los pueblos indígenas en la iniciativa de reforma política del D.F., sin que se lograra una sola incorporación en aquellos que fueron modificados por la Asamblea Legislativa del D.F. [Sin embargo, a pesar de la serie de propuestas presentadas], lo único que se logró realizar fue incorporar, como punto específico, los requisitos a la población indígena para los trámites y servicios del Registro Civil, en el Reglamento del Registro Civil publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 30 de julio del 2002”.¹⁴⁷

3014. Otra línea de trabajo era la equiparación social para los indígenas en la ciudad. Entre las acciones que se incluían estaba el tema de la salud, en el que “se propuso garantizar que, por diversos procedimientos, los 500 000 indígenas residentes en el Distrito Federal cuenten con acceso a los servicios de salud del D.F”.¹⁴⁸ De acuerdo con lo informado, este objetivo se alcanzó con “la puesta en marcha del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, y particularmente con la aprobación por parte de la Asamblea legislativa del D.F., de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral; se cuenta ya con el instrumento legal que permita cumplir el objetivo planteado”.¹⁴⁹ Sin embargo, no se han realizado acciones para reconocer la medicina tradicional o las prácticas terapéuticas indígenas, por lo que esta omisión “hace imposible su incorporación en los centros de salud del Distrito Federal”.¹⁵⁰

3015. Otra de las acciones consideradas en este rubro es el tema de la vivienda.¹⁵¹ Después de que se modificaron los requisitos para los otorgamientos de créditos por parte del Instituto para la Vivienda del Distrito Federal, a la fecha se está dando seguimiento a 27 proyectos de vivienda en distintos puntos de la ciudad, cuyos beneficiarios son alrededor de 1 500 familias indígenas.¹⁵²

3016. En materia de trabajo se había propuesto la organización de programas de capacitación para el trabajo por la vía formal o informal, de impulso a los productos sociales e impulso de empresas sociales, pero no se llevó a cabo. Entre las acciones que sí se realizaron, fue la celebración de certámenes de artesanos.¹⁵³

3017. En lo que al tema de educación se refiere, se reporta la incorporación de “4 000 niños indígenas y de pueblos originarios al programa de becas para niños en riesgo de deserción escolar y madres

solteras”.¹⁵⁴ Se están realizando acciones para incorporar más niños indígenas a los centros DIF, ya que al realizarse “una encuesta, se determinó que en dichos centros sólo se atendía alrededor de 80 niños indígenas, por lo que los esfuerzos se han enfocado a incorporar a los niños y niñas indígenas a estos espacios para que reciban atención”.¹⁵⁵

3018. El Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal fue desintegrado al tomar posesión el nuevo jefe de Gobierno del Distrito Federal. En su lugar se creó la Comisión Interdependencial¹⁵⁶ de Equidad para los Pueblos Indígenas, la cual está presidida por la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Tal como su nombre lo indica, la Comisión Interdependencial está integrada por representantes de dependencias gubernamentales. Asimismo, contará con un Consejo Consultivo en el que participarán representantes de pueblos indígenas y comunidades étnicas (véase los artículos séptimo y octavo).¹⁵⁷

3019. Otro órgano creado el 16 de marzo de 2007 es la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, integrada por agentes del Ministerio Público y secretarios oficiales, abogados bilingües que tienen una trayectoria en el trabajo de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

3020. Las instituciones gubernamentales reconocen que “ha sido difícil diseñar y operar estrategias que hagan extensivas todas las actividades entre la población indígena que se encuentra dispersa en todas las unidades territoriales del Distrito Federal”.¹⁵⁸ Aquí es importante agregar que del análisis que se ha hecho a los programas sobre el trabajo con pueblos indígenas, se detectó gran dispersión de actividades, poca coordinación interinstitucional, falta de consideración de objetivos en la realización de actividades encaminadas para con los mismos, resultados esperados, temporalidad para su obtención y los impactos que se espera conseguir. Es necesario contar con una estrategia clara que contenga metodologías de trabajo que involucren plenamente a los pueblos indígenas y que además consideren evaluaciones periódicas y escrutinio público, entre otros.

29.6 Conclusiones del capítulo

3021. En el Distrito Federal hay dos tipos de pueblos indígenas, los originarios y los de indígenas residentes. El término “indígenas migrantes” no refleja apropiadamente las condiciones de las comunidades residentes, por lo que no es adecuado su uso.

3022. El número de personas indígenas en el Distrito Federal es impreciso: los censos y conteos realizados varían entre las 140 000 y 500 000 personas.

3023. Las delegaciones con mayor presencia de miembros de los pueblos indígenas en el Distrito Federal son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Cuauhtémoc.

3024. A pesar de que el Distrito Federal es una ciudad multicultural, donde se hablan 57 lenguas indígenas, hay un subregistro debido a que los pueblos indígenas se han invisibilizado por su alto bilingüismo y, en muchas ocasiones, por su deseo de ocultar su origen étnico para evitar ser discriminados.

3025. Las políticas públicas no están armonizadas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ni con el Convenio 169 de la OIT, especialmente en dos conceptos centrales: el reconocimiento al derecho de libre determinación, por un lado, y a la necesidad de contar en las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas con su *consentimiento previo, libre e informado*. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo este alineamiento.

Marco jurídico

3026. El marco jurídico local e internacional para la protección de los pueblos indígenas en el Distrito Federal es limitado. La fallida reforma constitucional de 2001 no alcanzó a reconocer todos los derechos de los pueblos indígenas. En el plano internacional, el Convenio 169 de la OIT es el único instrumento especializado de carácter vinculatorio. La recientemente proclamada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento más completo que el Convenio 169, pero no es un instrumento vinculatorio.

Problemas enfrentados

3027. Algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal es, en primer lugar, la falta de reconocimiento de sus derechos, de respeto a sus sistemas normativos y de aplicabilidad de la legislación que protege, promueve y garantiza sus derechos.

3028. Otros problemas que enfrentan son: rezago, marginación y pobreza, 72.9% de los pueblos indígenas no tienen acceso a servicios de salud, 27.6% de las viviendas indígenas tiene piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, 52.6% no cuentan con drenaje y 11.2% viven sin energía eléctrica.

Acceso a la justicia

3029. En cuanto al derecho de acceso a la justicia, los pueblos indígenas siguen siendo víctimas de conductas discriminatorias, tanto de las autoridades ministeriales como de las autoridades judiciales. Estas conductas resultan en violaciones al derecho a la no discriminación y al principio de igualdad de oportunidades considerado en la Declaración de la ONU. Entre las violaciones más frecuentes están: deficiente defensa legal, no contar con intérpretes traductores durante todo el proceso y falta de consideración a su condición de indígenas durante el desarrollo del proceso.

Derecho a la no discriminación

3030. El derecho a la no discriminación es uno de los más violentados y trae aparejadas actitudes de poca confianza hacia las autoridades, que a su vez resulta en que los pueblos indígenas no acuden a solicitar servicios públicos, como los de salud y justicia, y que haya altos índices de deserción escolar. La situación de las mujeres es especialmente grave por el alto grado de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud.

Derecho a la tierra y territorio

3031. Los pueblos originarios experimentan el creciente deterioro de sus tierras y territorio por la sobreexplotación de aguas y bosques y por el crecimiento urbano de la ciudad de México. Además, existen conflictos agrarios pendientes de resolverse.

3032. La falta de políticas que fomenten la comercialización de los productos de estos pueblos dificulta todavía más la conservación de la tradición de tenencia de la tierra y territorio. Su pérdida paulatina pone en riesgo la sustentabilidad del mismo Distrito Federal y de los pueblos indígenas.

Derecho a la consulta y participación

3033. La Ley de Participación Ciudadana no menciona explícitamente las formas de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

3034. Actualmente coexisten tres diferentes tipos de autoridades con facultades de representación sobre temas indígenas: las autoridades agrarias, los subdelegados territoriales y Comités Vecinales, pero es necesario definir claramente sus atribuciones.

3035. El que las comunidades residentes se hayan tenido que constituir como asociaciones civiles para acceder a los proyectos gubernamentales y recibir apoyo legal en procedimientos jurídicos, constituye un obstáculo a la forma de organización tradicional de los pueblos.

Derechos laborales

3036. La mayor parte de las mujeres que tiene un empleo remunerado trabaja en actividades domésticas. Sólo un mínimo porcentaje de varones trabaja en estas labores, el resto generalmente labora en la construcción, y otros tantos se integran a los cuerpos policiacos públicos y privados.

3037. Especialmente preocupante es la situación de las mujeres que desarrollan trabajo doméstico, ya que viven en condiciones infrahumanas, sin garantías laborales.

3038. Los niños indígenas, desde muy pequeños, acompañan a sus padres en el desarrollo de sus trabajos y empiezan a participar con ellos de manera precoz para aprender a desempeñar la actividad económica de sus padres y para colaborar con el ingreso del hogar. Esta situación, evidentemente, influye en los niveles de educación y deserción escolar.

Derecho a la educación

3039. El 18.3% de las personas indígenas no tiene ninguna instrucción y 22.3% cuenta con primaria incompleta, mientras que entre la población no indígena las proporciones son de 8.7 y 18.3%.

3040. Aunque en el Distrito Federal hay mucho menos indígenas analfabetas que en el resto de la nación, de las personas analfabetas en la ciudad, la tasa entre los indígenas es casi cuatro veces mayor que la de la población no indígena.

3041. Los problemas escolares identificados entre la comunidad indígena son: 1. La deserción, ausentismo y bajo rendimiento pedagógico principalmente durante los primeros grados; 2. Relaciones interétnicas poco armónicas —que se manifiestan en una abierta discriminación de esta población—, y 3. Una creciente necesidad de los recursos generados por el trabajo infantil para completar los ingresos de los hogares.

Derecho a la salud

3042. Entre los problemas de salud que afectan a los pueblos indígenas, están el establecimiento ilegal e irregular de la vivienda, atención médica inexistente, esquemas de vacunación incompletos, falta de acceso a estudios complementarios y a atención hospitalaria. Además, hay un alto número de pueblos indígenas sin seguridad social (72.9%).

Políticas públicas

3043. El GDF ha realizado acciones para intentar cerrar la brecha de desigualdad que enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal. Se han realizado acciones en materia de educación, vivienda, acceso a la justicia y trabajo, entre otras. Sin embargo, hasta el momento estas acciones no han sido suficientes, ya que la brecha sigue siendo amplia.

3044. El tema de la legislación local en materia indígena es un gran pendiente de las acciones gubernamentales que debe de ser desarrollado con prontitud.

Notas

- ¹ Contribución de Guadalupe Martínez Pérez, experta en tema indígena e indígena nahua del estado de Hidalgo residente en el Distrito Federal. Reflexiones basadas en los informes del relator especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas.
- ² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2, párr. 2. Artículo reformado completamente por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001.
- ³ El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990; dicha ratificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990 y, finalmente, el gobierno mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre del mismo año. El Convenio entró en vigor en México en septiembre de 1991.
- ⁴ *Ibid.*, art. 1.1.b.
- ⁵ Convenio OIT, *op. cit.*, art. 1.2.
- ⁶ Contribución de Guadalupe Martínez Pérez, véase la nota 1.
- ⁷ Véase discusiones en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de la ONU, disponible en <<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/#5>> y BBC, “Indígenas: ¿pueblo, población o minoría?”, 9 de agosto de 2006, disponible en <http://news.bbc.co.uk/1/spanish/international/newsid_4776000/4776537.stm>.
- ⁸ *Idem.*
- ⁹ Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, México, junio 2001, disponible en <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disagnostico_situac_indigena.html>.
- ¹⁰ El aumento de las migraciones de personas indígenas es otra de las expresiones de desigualdad y pobreza generada por éstas. La migración forzada de los pueblos indígenas es el resultado de la situación, muchas veces desesperada, que experimentan en sus lugares de origen.

- ¹¹ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS), 2001, p. 1.
- ¹² Pablo Yanes, ponencia realizada en la mesa 20, parte relativa a los grupos de personas. Comunidades y pueblos indígenas, durante Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, realizado en FLACSO del 23 al 25 de octubre de 2007.
- ¹³ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal...*, op. cit., p. 1.
- ¹⁴ El concepto “pueblo originario” también ha sido usado por los pueblos indígenas para autodenominarse, sobre todo antes de que se iniciara lo que Yanes llama el proceso de reindianización impulsado por el movimiento zapatista. Esto debido a que el término “indígena” tiene una connotación peyorativa. Véase más detalles en Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*, tesis de maestría, México, junio de 2007.
- ¹⁵ Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2006, pp. 40 y 41. En el mismo sentido, véase J. Flores, “El pueblo se está levantando”, *Memoria de los encuentros sobre presencia indígena en la ciudad de México*, Instituto de Cultura-Gobierno del Distrito Federal (col. Babel), octubre de 2000, p. 37.
- ¹⁶ “Los inmigrantes indígenas son reconocidos por los urbanos, como coloquialmente les dicen, los indígenas o los nativos de la ciudad, no sólo por el número elevado, sino por su irrupción en la escena política nacional tras el levantamiento y la marcha del EZLN; circunstancia que impulsó su lucha por el derecho al trabajo, a la vivienda y a sus reivindicaciones culturales en la nueva residencia ciudadina”. Ponencia de Teresa Mora, Rocío Durán, Leonardo Vega y Laura Corona, “La etnografía de los grupos originarios y lo emigrantes indígenas de la ciudad de México”, México, agosto de 2002, <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/seminario/02_ago_sexta_mora.html>.
- ¹⁷ A la que le corresponde la “tutela de los derechos indígenas”, de acuerdo con el artículo 23 quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- ¹⁸ Éstas son las lenguas que se han detectado en el Distrito Federal: aguacateco, amuzgo, cakchiquel, cora, cuicapá, cuicateco, chatino, chichimeco, chinanteco, chocho, chol, chontal de Oaxaca, chontal de Tabasco, chuj, guarijío, huasteco, suave, huichol, ixcateco, ixil, jalcateco, kanjobal, kekchí, kikapú, lacandón, mame, matlazinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, motocinteco, náhuatl, tlahuica, otomí, pame, pima, popoloca, popoluca, purépecha, quiché, seri, tacuate, tarahumara, tepehua, tepehuano, tlapaneco, tojolabal, totonaca, triqui, tzeltal, tzotzil, yaqui, zapoteco y zoque. Para más información, véase Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 152.
- ¹⁹ Cabe aclarar que el indicador de hablantes de lengua indígena no es determinante para establecer la identidad indígena inequívoca. La utilización de este indicador por el INEGI ha provocado discrepancias importantes en la cuantificación de los pueblos indígenas en el país.
- ²⁰ Virginia Molina et al., *Perfil sociodemográfico de la población indígena en la zona metropolitana de la ciudad de México. Los retos para la política pública*, Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., p. 29.
- ²¹ INEGI, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005* para el Distrito Federal, comunicado núm. 119/06, 25 de mayo de 2006, p. 3.
- ²² INI-Conapo-PNUD, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos Indígenas en México, 2002*, disponible en <<http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/>>.
- ²³ *Ibid.*, cuadro 1, disponible en <http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/en_cuadro01.pdf>.
- ²⁴ CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, México, 2006, p. 11.
- ²⁵ Sederec, *Atención a los pueblos indígenas y comunidades étnicas*, p. 2.
- ²⁶ Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 148.
- ²⁷ *Ibid.*, p. 21.
- ²⁸ GDF, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012. Anexos estadísticos, p. 13.
- ²⁹ Contribución del antropólogo Alejandro López Mercado, jefe de Unidad Departamental de Atención a Comunidades Étnicas de la Sederec, durante revisiones de los borradores del presente *Diagnóstico*.
- ³⁰ El artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica afirma el valor del conocimiento tradicional indígena en relación con la conservación, el desarrollo sostenible y regímenes de propiedad intelectual.
- ³¹ IWGIA, información de la página en inglés, tomado de “International Human Rights Instruments”, disponible en <<http://www.iwgia.org/sw15716.asp>>.
- ³² CAT, CERD, CEDAW y CCPR. Aunque con la ratificación de convenciones y tratados también se sujeta al escrutinio de otros órganos, como los mecanismos convencionales (relatorías y grupos de trabajo), y otros que no reciben quejas individuales, pero sí se encargan de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados.
- ³³ La mayoría de los tratados internacionales mencionados anteriormente, que no se especializan en la situación de los pueblos indígenas, contienen disposiciones que se refieren a grupos de personas vulnerables o minorías, expresiones que, tal como explicamos, aunque han sido rechazadas por el movimiento indígena por no ser consideradas como términos que reflejen su problemática, en las regulaciones sobre estos grupos se contemplan lineamientos importantes de protección para los pueblos indígenas.
- ³⁴ ONU, *Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión, E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, párr. 12.
- ³⁵ *Ídem*.
- ³⁶ Para más detalles, véase BID, “México. Compilación de legislación sobre asuntos indígenas”, 2004, en <<http://www.iadb.org/sds/IND/ley/pdocs/Mexico.pdf>>.
- ³⁷ Véase la nota 48.
- ³⁸ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 158.

- ³⁹ Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 13.
- ⁴⁰ CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, op. cit., p. 30. A raíz de la falta de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de San Andrés, más de 300 municipios indígenas solicitaron la nulidad del procedimiento mediante 320 controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que las desechó el 5 de septiembre de 2002.
- ⁴¹ Dra. Rosa Márquez Cabrera, op. cit.
- ⁴² *Ibid.*, p. 1.
- ⁴³ Para más detalles, véase *Agenda de derechos indígenas urbanos para la ciudad de México y zona metropolitana*, acordada durante diplomado coordinado por la Asamblea de Indígenas Migrantes de la Ciudad de México, el 13 de diciembre de 2004. Disponible en <http://www.equidad.df.gob.mx/boletines/detalleBoletines.html?id_boletin=34> (visitada el 8 de febrero de 2007).
- ⁴⁴ Artículos: 54. V, 72.V, 281 bis, fracs. I a IV.
- ⁴⁵ Artículos: 9.VI, 59, 72 fracs. I y II, 83, 183, 185, 186, 203 fracs. I, II y III, 269 frac. IV, 285, 285 bis, 290, 431.III.bis.
- ⁴⁶ CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas...*, op. cit., p. 110.
- ⁴⁷ *Ibid.*, pp. 110 y 111.
- ⁴⁸ Código Penal del Distrito Federal, art. 72.
- ⁴⁹ *Ibid.*, art. 206.
- ⁵⁰ Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, arts. 24, 83, 165 bis, 171m 183, 269 y 285 bis.
- ⁵¹ Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, arts. 101-106 y 139.
- ⁵² Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, art. 11.
- ⁵³ Estos temas son de extrema relevancia para la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, pero son de competencia federal. Por eso, sólo los mencionamos brevemente, bajo el entendido de que para los efectos de este *Diagnóstico*, tienen calidad de información complementaria que cae fuera de la competencia del Gobierno del Distrito Federal.
- ⁵⁴ Palabras de la Dra. Rosa Márquez Cabrera, secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, en la mesa redonda Retos y desafíos. La declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Museo de la ciudad de México, 12 de octubre de 2007.
- ⁵⁵ GDF-Secretaría de Desarrollo Social, Lineamientos Principales de la Política en materia indígena del Gobierno del Distrito Federal, disponible en página <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/programa_gobierno.html>.
- ⁵⁶ ONU, *Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr. 66.
- ⁵⁷ Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- ⁵⁸ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 158.
- ⁵⁹ GDF, Programa General de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Equidad”, disponible en <http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html>.
- ⁶⁰ *Idem.* Véase también la parte III, capítulos 11, 12 y 15: Derecho al agua, Derecho a una vivienda adecuada y Derecho a la salud.
- ⁶¹ Véase también la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁶² OACNUDH, op. cit., p. 155.
- ⁶³ También la Recomendación 5/2004 trata de un caso en que no se prestó la asistencia de un traductor para una persona indígena. En esta recomendación se planteaban violaciones del derecho a no ser discriminado, de seguridad jurídica en relación con las garantías del debido proceso, de los derechos del niño y protección a la infancia y del derecho a la integridad personal.
- ⁶⁴ CDHDF, “Cumple la PGJDF la Recomendación 8/2002 de la CDHDF”, Boletín de prensa núm. 79/2003, 25 de agosto de 2003.
- ⁶⁵ PGJDF, “Acuerdo número a/010/2003 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la actuación de los agentes del Ministerio Público que conozcan de una averiguación previa en la que se encuentre detenida o involucrada una persona que pertenezca a un pueblo o comunidad indígena”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 2003, disponible en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=41&disp=172>>.
- ⁶⁶ La Organización de Traductores, Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas, A. C., ha sido beneficiaria del financiamiento otorgado a los “Proyectos de indígenas beneficiados dentro del programa de coinversión” de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. Es relevante notar que, de acuerdo con la información encontrada, el financiamiento otorgado a esta organización, desde 2001 hasta 2006, ha ido disminuyendo constantemente. No se localizó información actualizada sobre el otorgamiento de beneficios a la organización en el año 2007 o lo asignado en 2008. Para más información, véase en la página de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social en <http://www.equidad.df.gob.mx/dgeds/padrones_beneficiarios/proyectos_indigenas_beneficiados_2001.pdf>.
- ⁶⁷ Véase también la parte V, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁶⁸ La Constitución Federal, en su artículo 2A VIII, dispone: “Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales”.
- ⁶⁹ CDHDF, “Conciliación entre la CDHDF y el TSJDF para protección de indígenas procesados”, Boletín de prensa núm. 60/2004, 22 de junio de 2004.
- ⁷⁰ Información aportada al Comité Coordinador por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- ⁷¹ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004*, pp. 58 y 59.
- ⁷² *Idem.*
- ⁷³ Véase también la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ⁷⁴ CDHDF, “Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal”, México, 2005, pp. 276-278.
- ⁷⁵ Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos de las mujeres.

- ⁷⁶ Datos no atribuibles al gobierno. CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, p. 118.
- ⁷⁷ Lo que tiene un aspecto positivo, ya que no fomenta prácticas segregatorias, pero es una situación en la que, sin que haya una cultura de respeto a la diversidad étnica, puede resultar en prácticas discriminatorias.
- ⁷⁸ Datos no atribuibles al gobierno. CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, pp. 118-119.
- ⁷⁹ Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- ⁸⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁸¹ *Idem.*
- ⁸² Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, p. 161.
- ⁸³ OEA/CIDH, 1998, *op. cit.*, párr. 513.
- ⁸⁴ Enrique Provenio *et al.*, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, noviembre de 2006, pp. 117-143.
- ⁸⁵ La mayor parte de la información de este apartado fue tomada del documento Secretaría de Desarrollo Social del D.F., *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁸⁶ Artículos 26 a 28.
- ⁸⁷ J. Anaya y R. Williams, “The Protection on Indigenous Peoples Lands over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System”, *Harvard Human Rights Journal*, v. 14, Spring 2001, ISSN 1057-5057. Disponible en <<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss14/williams.shtml#Heading72>>.
- ⁸⁸ J. Anaya y R. Williams, “The Protection on Indigenous Peoples...”, *op. cit.* El estudio realizado fue con base al caso Awas Tingni vs. Nicaragua, que actualmente se encuentra ante la Corte Interamericana.
- ⁸⁹ CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, p. 29.
- ⁹⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, *op. cit.*
- ⁹¹ Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, pp. 16 y 17.
- ⁹² Definición hecha en el texto original del cual se sacó la cita. Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural del acuífero, las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales o por explotaciones o aprovechamiento de cualquier tipo, que representen riesgos permanentes o accidentales; así como el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal y agroindustrial y los poblados rurales. Ley Ambiental del Distrito Federal, artículo 6°.
- ⁹³ Referirse a “Políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal hacia el área rural del D.F. 1998-2000”, Comisión de Recursos Naturales, Secretaría del Medio Ambiente (mimeo, 1999). Cita hecha en el documento de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 2.
- ⁹⁴ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 4.
- ⁹⁵ Reglas básicas de operación del Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, Semarnap y otras, 1998.
- ⁹⁶ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 3.
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ *Ibid.*, p. 14.
- ⁹⁹ *Ibid.*, p. 15.
- ¹⁰⁰ *Idem.*
- ¹⁰¹ *Ibid.*, p. 6. Cabe aclarar que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal tiene un registro de un total de 470 asentamientos humanos en las siete delegaciones rurales, de los cuales se han regularizado 122 y quedan todavía sin regularizar 348. El total de asentamientos ha implicado la pérdida de unas 7 500 ha de las 88 442 hectáreas del área de conservación en cuestión. La delegación más afectada es Xochimilco, con un total de 169 asentamientos, de los que 107 son irregulares. Para esta información específica véase misma publicación, p. 20.
- ¹⁰² *Ibid.*, p. 7.
- ¹⁰³ El texto original de la Secretaría de Desarrollo del Distrito Federal hace referencia a la siguiente información. Para más detalles, véase el texto original en Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 14.: “Durante febrero y marzo de 1998 la Semarnap, conjuntamente con representantes comunitarios de las delegaciones rurales y diferentes instituciones de los gobiernos del D.F. y Federal, desarrollaron una serie de talleres delegacionales para la integración del Proders ZR-DF (Programa de Desarrollo Rural Sustentable del D.F.), durante los cuales se abordó, entre otros temas, el asunto de la comercialización, señalándose “la falta de impulso a la comercialización de los productos agrícolas”. En este problema se incluye también la comercialización de otros productos de la zona rural. Programa de Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (Taller Delegación Xochimilco), p. 3.
- ¹⁰⁴ Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 14.
- ¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 19.
- ¹⁰⁶ Véase arts. 5°, 18, 23, 27 y 43.
- ¹⁰⁷ Los coordinadores de Enlace Territorial o subdelegados son, en primera instancia, los encargados de la solución de conflictos entre vecinos que no requieren la participación de algún órgano jurisdiccional con facultades para organizar celebraciones de todo tipo, impulsar trabajos colectivos, desarrollo cultural, y establecer acuerdos de resolución de conflictos entre vecinos. Sin embargo, cabe aclarar que esta figura, “que deriva de la figura tradicional de ‘autoridad política del pueblo’, carece del reconocimiento jurídico que establezca y valide los ámbitos y facultades de su competencia”. Para más detalles, véase *Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de Enlace Territorial de las Delegaciones Sur de la ciudad de México*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, disponible en <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag_coord_territoriales.html>.

- 108 “Son el enlace oficial entre vecinos y autoridades de la ciudad, como órganos de representación ciudadana electo por los vecinos de un área a través de la votación directa que por primera vez se efectuó el 4 de julio de 1999. Cada comité está formado por un coordinador y un número de integrantes proporcional a los habitantes del área vecinal que representan”. Información tomada de G. M. Fournier, “¿Qué sucede con los Comités Vecinales?, disponible en <<http://www.uam.mx/comunicacionuniversitaria/enfoques/1-semester-01/semest-1.html>>.
- 109 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 253.
- 110 *Idem.*
- 111 “En no pocos casos la existencia de asentamientos irregulares ha dado origen a procesos conflictivos en el tejido social con serias divisiones entre los *originarios* y los *avciados*, que tienen por trasfondo una fuerte disputa por recursos escasos, tierra, agua y bosques maderables, que en su mayoría, además, están bajo el régimen de propiedad social. En no pocos casos estos conflictos se han traducido en la oposición de los originarios a que la autoridad delegacional otorgue servicios básicos, principalmente de abasto de agua potable, a los asentamientos irregulares que por su propia condición se encuentran en situaciones de gran precariedad urbanística”. Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 310. También Alejandro López, véase la cita 31.
- 112 “Son personas morales VI. ‘las asociaciones distintas de los enunciados que se propongan fines políticos, científicos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley’”, Código Civil para el Distrito Federal, Libro primero, Título Segundo. De las personas morales, artículo 25.
- 113 CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, op. cit., p. 72.
- 114 Magdalena Gómez, *Una reflexión sobre la ciudadanía en naciones pluriculturales: el caso mexicano*, en Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 245.
- 115 *Idem.*
- 116 Pablo Yanes et al., *Urbi indiano: la larga marcha a la ciudad diversa*, op. cit., p. 302.
- 117 Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- 118 INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*, Base de Datos, México, 2000.
- 119 Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, Situación de la niñez indígena en el Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, <http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/situacion_ninez.html>.
- 120 S. Chávez, “Mujeres domésticas del servicio doméstico en la ciudad de México. Su lucha por el respeto a sus derechos humanos, laborales y culturales”, octubre de 2006, p. 2.
- 121 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, op. cit., p. 41.
- 122 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 106.
- 123 Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., p. 110.
- 124 S. Chávez, op. cit., p. 2.
- 125 Alejandro López, “Mujeres indígenas en la ciudad de México”, 2007, p. 112.
- 126 *Ibid.*, p. 113.
- 127 S. Chávez, op. cit., p. 4.
- 128 Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., pp. 86 y 87.
- 129 *Ibid.*, p. 90.
- 130 Las actividades actuales de educación que son de competencia del GDF son reducidas a la enseñanza inicial, media superior y superior. A pesar de esto, analizaremos la situación del goce del derecho a la educación para personas indígenas en los diferentes niveles de educación para identificar necesidades que deban ser atendidas cuando complete el traslado de responsabilidades de la Federación al GDF, y que a su vez sirva en el diseño de políticas públicas. Véase también la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación, y la parte VI, capítulos 27 y 28: Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- 131 UNESCO, *La EPT, evaluación 2000*, Informe sobre Paraguay, Educación para Todos, 5.3 Educación indígena, primer párrafo. Disponible en <http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport_2_7.html> (visitada el 8 de febrero de 2008).
- 132 *Idem.*
- 133 OEA/CIDH, 1998, op. cit., párr. 585.
- 134 *Ibid.*, párr. 511.
- 135 OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 157.
- 136 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 106.
- 137 *Idem.*
- 138 *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007.
- 139 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 162.
- 140 *Idem.*
- 141 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 73.
- 142 Véase también la parte II, capítulos 15 y 16: Derecho a la salud y Derechos sexuales y reproductivos.
- 143 ONU, Observación general núm. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22° periodo de sesiones, 2000, párr. 11.
- 144 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 334.
- 145 *Idem.*
- 146 GDF, “Programa General de Desarrollo 2007-2012”, p. 11.
- 147 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 348.
- 148 *Ibid.*, p. 348.
- 149 *Idem.*

¹⁵⁰ Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, p. 354.

¹⁵¹ Véase también la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.

¹⁵² *Ibid.*, p. 351.

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 351 a 353.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 353.

¹⁵⁵ *Idem.*

¹⁵⁶ Creada por Acuerdo publicado el 14 de febrero de 2007.

¹⁵⁷ Es relevante mencionar que, actualmente, el reglamento del funcionamiento de este Consejo está en proceso de ser aprobado, pero que ha sido un tanto accidentado, ya que la estructura que se había propuesto inicialmente sugería que los pueblos indígenas sesionaran en Consejo para hablar de sus problemáticas al mismo tiempo que representantes de otros grupos étnicos no indígenas. Esto fue modificado en diversos acuerdos internos de la propia Comisión Interdependencial para separar ambos grupos, por considerarse poco conveniente la estructura inicial, por la diferencia de agendas y asuntos que ambos grupos tienen interés en tratar.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 354.

Capítulo 30. Derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT)¹

30.1 Marco conceptual

Introducción

3045. La discriminación y violaciones reiteradas a los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros y transexuales (LGBTTT) hace necesario reiterar el principio de igualdad entre todas las personas, con base en el cual se debe garantizar su libertad, los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades.

3046. Junto con el derecho a la no discriminación, ha cobrado fuerza y vigencia el reconocimiento del derecho a la diversidad, dentro de la cual se encuentra la diversidad sexual. En general, cuando se habla de ésta, “se hace referencia a prácticas no heterosexuales”.² Esta concepción también lleva implícito el aspecto reproductivo por el que se “conceptualiza a las parejas heterosexuales”.³

Definiciones⁴

3047. La definición del grupo LGBTTT no es sencilla. A la multiplicidad de términos que circulan, no siempre neutros, con los que se suele denominar a las sexualidades discriminadas,⁵ se suma la falta de consenso acerca de lo que cada término representa y significa.

3048. La *orientación sexual*⁶ es la organización específica del erotismo y el vínculo emocional de un individuo en relación con el género de la pareja involucrada en la actividad sexual. Puede manifestarse en forma de comportamientos, pensamientos, fantasías o deseos sexuales, o en una combinación de estos elementos.

3049. La *identidad de sexo-género*⁷ se refiere a la vivencia profunda e individual del sexo o del género, tal como cada persona la siente y la vive internamente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento y con el género socialmente asociado a aquél. La identidad de género se establece entre los 12 y los 18 meses de edad y es inmodificable, mientras que el cuerpo, los aspectos fenotípicos del sexo sí son modificables.⁸ La discordancia entre identidad de género y sexo biológico puede llevar a la modificación de los aspectos somáticos y funciones corporales a través de medios hormonales, quirúrgicos o de otra índole (siempre que los mismos sean libremente escogidos), así como de las expresiones de género que incluyen la vestimenta, forma de hablar y comportamientos.

3050. En español, el uso indiscriminado de los términos “sexo” y “género” provoca que no se incorpore o se tergiverse la perspectiva de género, así como una enorme confusión y falta de identificación de la desigualdad social basada en la diferencia sexual como argumento naturalizador y base justificatoria de la discriminación de género; es decir, a partir de las capacidades (que son algo potencial y elegible y no un destino irrenunciable, a pesar de que así lo indique el mandato social) de las mujeres

a concebir, gestar, parir y amamantar, se hace una extensión de estas funciones biológicas a funciones sociales, lo que conlleva la adscripción de las mujeres al ámbito privado y su reclusión en el hogar para que se dediquen al cuidado de “otros”, por lo tanto, se les excluye del acceso a la igualdad de derechos, oportunidades, trato, condición y posición en el mundo público.⁹

3051. Las identidades de género que no corresponden al sexo asignado de nacimiento y el género socialmente asignado a aquél son la transgeneridad, transexualidad y el travestismo. El concepto de identidad de sexo-género es importante, ya que la diferencia entre personas transgénero (en sentido restringido) y transexuales radica en que la identidad personal de estas últimas involucra la modificación de los caracteres sexuales primarios y no solamente los secundarios y lo relacionado con los aspectos referidos al género.

3052. Es relevante mencionar los diferentes términos que se han usado para aludir a las diversidades sexuales. Entre los órganos de las Naciones Unidas, no hay uniformidad en los conceptos utilizados. Algunos relatores especiales¹⁰ y tribunales internacionales usan el término vago de “minorías sexuales”. El problema que plantea esta expresión es que es un vocabulario político “que tiende a perpetuar la idea de la sociedad como intrínseca y normalmente heterosexual”.¹¹

3053. Por otra parte, la mayoría de los documentos internacionales se refieren a “orientación sexual”, aunque también en ocasiones usan el de “preferencia sexual”. En las decisiones de las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos, en algunos de los informes de relatores especiales, y en normas de organismos internacionales como ONUSIDA y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se utiliza de manera predominante la expresión “orientación sexual”, lo mismo ocurre con la Declaración de Noruega entregada al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 1 de diciembre de 2008 y con los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la Orientación Sexual y la Identidad de Género.

3054. En el país, la posición que se inclina por la denominación “preferencia sexual” sobre el término “orientación sexual” se basa en particular en destacar el aspecto de conciencia y de libre decisión sobre el ejercicio de la sexualidad, al tiempo que cuestiona los enfoques biologicistas o psicologicistas sobre ésta.¹² La Ley Para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal¹³ define la orientación sexual como “la capacidad de una persona para sentirse atraída por las de su mismo sexo, por las del sexo opuesto o por ambas”.¹⁴ En el presente documento se empleará la expresión *orientación* o *preferencia sexual*, con el fin de dar cabida a los aspectos positivos de ambas.

3055. A continuación se muestran algunos ejemplos de los términos usados en la legislación vigente en el Distrito Federal:

| Instrumento jurídico | Artículo | Término |
|---|----------|---|
| Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) | 1 | Preferencias |
| Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) | 4 | Preferencia sexual |
| Normas de salud relativas al virus de inmunodeficiencia humana (VIH) | | Se usan dos términos: minorías sexuales (2002), preferencias sexuales (modificación a la norma de 1993) |
| Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF) | 5 | Orientación sexual |
| Código Civil para el Distrito Federal | 2 | Orientación sexual |

3056. Respecto de la homosexualidad, un hombre gay o una mujer lesbiana son personas que sienten una atracción emocional, afectiva, romántica y sexual por personas de su mismo sexo. En cuanto a los diferentes tipos de orientación sexual, se habla de homosexuales, lesbianas, bisexuales y heterosexuales.

3057. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal define la *identidad de género* como “la manifestación personal de pertenencia a un género determinado, a la aceptación o rechazo entre el sexo biológico y el género psicológico”.¹⁵ Las identidades de género que no corresponden al sexo asignado de nacimiento y al género socialmente asignado a aquél son: transgeneridad, transexualidad y travestismo.

3058. El término *transgénero* se utiliza en un sentido amplio para describir a la gama de personas cuyas expresiones o identidades de sexo-género transgreden el género socialmente asignado a su sexo de nacimiento. En sentido restringido, se utiliza para referirse a quienes su *identidad de género* (sentido de sí mismas como hombre o mujer) es contraria tanto a la del género que socialmente se asigna a su sexo biológico, como a éste, y que pueden recurrir a modificaciones hormonales, quirúrgicas y de otro tipo para cambiar sus caracteres sexuales secundarios.¹⁶

3059. En la gama de personas transgénero (desde una definición más amplia), se encuentran las personas transexuales y travesti. Las personas *transexuales* requieren, para superar la discordancia de sexo-género y alcanzar su bienestar, de modificaciones hormonales, quirúrgicas y de otro tipo, que pueden llegar incluso a la cirugía de reasignación de sexo. Implica la modificación tanto de caracteres sexuales secundarios como primarios (órganos pélvicos sexuales internos y externos), así como la vivencia permanente en el papel del género deseado y el acompañamiento psicoterapéutico para enfrentar los desajustes en sus relaciones con ellas y ellos mismos y con su entorno familiar, social y laboral. Estas diferentes acciones forman parte de un Protocolo, aceptado ya internacionalmente, referido al proceso de reasignación integral para la concordancia de sexo-género.

3060. Las personas *travesti* o travestidas son aquellas que adoptan vestimentas, manierismos y lenguaje que socialmente corresponde al otro sexo. Varían en cuanto a los motivos y el tiempo que pasan con la apariencia del otro género. Vale la pena destacar que, generalmente, la identidad de sexo-género de las personas travestis permanece vinculada a la de su sexo de nacimiento y a la del género socialmente asignado a aquél, de no ser así, estarían en transición a una situación de transgeneridad o, incluso, de transexualidad tardía (o secundaria).

3061. Respecto de las personas *intersexuales* o personas con condiciones intersex o intersexuales, el término “condiciones intersexuales” se utiliza en referencia a una variedad de condiciones (hermafroditismo o pseudohermafroditismo) que conducen a un desarrollo atípico de las características físicas de sexo. Estas condiciones implican ciertas especificidades de los genitales externos, los órganos reproductivos internos, los cromosomas de sexo u hormonas relacionadas con el sexo.¹⁷ El término intersexual, de origen médico, ha sido adoptado por personas intersexuales y por organizaciones de la sociedad civil que defienden sus derechos.¹⁸

3062. Por otra parte, también es importante identificar las definiciones sobre las fobias sociales hacia los diversos tipos de sexualidad. La *homofobia* y la *lesbofobia* se refieren al “miedo irracional –la fobia– a personas con una práctica sexual homosexual [o lesbiana]. A veces, el miedo se manifiesta

como rechazo, otras se expresa como agresión, y unas pocas más implica disgustos ante mujeres “masculinas” y hombres “femeninos”, aunque éstos puedan tener una práctica sexual heterosexual. En la homofobia y en la lesbofobia se juegan cuestiones subjetivas, pero básicamente su carga negativa tiene que ver con la concepción dominante que la cultura tiene de la sexualidad”.¹⁹ Un concepto de homofobia que puede ser de mucha utilidad para entender los impactos del estigma y la discriminación por orientación o preferencia sexual e identidad y expresión de rol de género, es aquella que considera que se trata de la intolerancia irracional en contra de quienes transgreden los convencionalismos de género y que afecta no solamente a homosexuales, lesbianas, bisexuales, transsexuales, rrransgenéricos, travestistas y personas intersexuales, sino también a hombres que tienen sexo con otros hombres, pero que no asumen una identidad gay, a hombres y mujeres heterosexuales con actitudes y comportamientos socialmente asignados al otro género, e incluso a mujeres y hombres heterosexuales que cuestionan con sus ideas y acciones los estereotipos de género.

3063. La *bifobia* es el rechazo y repulsa contra bisexuales, a quienes se les obliga a declararse heterosexuales u homosexuales sin reconocer la orientación sexual bisexual.²⁰

3064. La *transfobia* es el miedo irracional hacia las personas transgénero en sentido amplio. La transfobia generalmente se complementa y alimenta de la misoginia y la homofobia,²¹ pues tienen causas comunes: el rechazo a las mujeres y a las personas homosexuales.

3065. La *misoginia* se entiende como “el odio, rechazo, aversión o desprecio que los hombres manifiestan en relación con las mujeres o en lo concerniente a lo femenino. Sin embargo, es necesario señalar que, aunque la misoginia es ejecutada por los hombres, es en ocasiones aceptada por la propia mujer, en un contexto donde el Estado incumple con la obligación de romper con las construcciones patriarcales que la fomentan. Así, la misoginia ha provocado que las mujeres sufran violencia física, abuso sexual, degradación, tratamiento injusto y discriminación legal y económica a causa del poder masculino. La misoginia se alimenta de creencias en la supuesta inferioridad de la mujer y la supervaloración del poder masculino, viéndose reforzada por múltiples vías, como los tradicionalismos, la familia y los medios de comunicación”.²²

Datos estadísticos

3066. Usualmente se considera que la comunidad LGBTTT es numéricamente marginal. Aunque no hay un censo preciso de esta comunidad en el país y en el Distrito Federal, el *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México* estima que las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual oscilan entre 5 y 6% de la población total.²³

3067. Los niveles de persecución e intolerancia hacia esta comunidad en todo el país han motivado que las personas LGBTTT migren no sólo dentro del territorio nacional, sino también al extranjero. Incluso, hay casos en los que se ha solicitado asilo a otros países, como Canadá, que en ocasiones ha sido concedido.²⁴

3068. Las estimaciones que parecen más certeras establecen que en países occidentales la comunidad lésbico-gay alcanza 10% de la población total, entre 2 y 3% de varones travestis y una prevalencia de transexualismo de 1 en 10 000 varones biológicos y de 1 en 30 000 mujeres biológicas,²⁵

mientras que se considera que 1 en cada 1 500 bebés serían intersex.²⁶ En el caso de la comunidad bisexual, no hay estimaciones debido, en parte, a la flexibilidad de este tipo de sexualidad, es decir, por un lado, a la posibilidad de que las personas durante periodos de tiempo se orienten hacia un sexo (del otro o del mismo sexo) y, por el otro, a que evitan ser objeto de una doble discriminación (tanto entre personas heterosexuales como entre personas homosexuales) y se mantienen en lo que algunos autores denominan “un doble clóset” (social, familiar y de la pareja).²⁷

3069. Específicamente, sobre los índices de población de los grupos LGBTTT²⁸ en el Distrito Federal se encontraron los siguientes datos:

| Población LGBTTT ^a | |
|-------------------------------|---|
| Lesbianas y gays | Lesbianas y gays: entre 5 y 6% ^b y 10% de la población Ciudad de México: entre 208 584 y 250 301 personas mínimo, y 872 092 personas máximo |
| Bisexuales | No hay estimaciones. |
| Transgénero | Ciudad de México: entre 83 434 y 125 150 personas |
| Travestis | Entre 2 y 3% de hombres biológicos se visten al menos ocasionalmente. 1 en 10 000 varones biológicos y 1 en 30 000 mujeres biológicas. |
| Transexuales | Ciudad de México: 417 y 152 hombres y mujeres respectivamente Los expertos estiman que 1 en cada 1 500 bebés nace con genitales que no pueden fácilmente clasificarse como masculinos o femeninos. |
| Intersex | Ciudad de México: 5 814 personas |

^a Estimaciones gruesas propias, con base en la información para el Distrito Federal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *II Censo de población y vivienda 2005*, México, 2006.

^b Estimación para el grupo definido como “personas con una preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual”, OACNUDH, 2003, *op. cit.*, p. 161.

30.2 Marco jurídico

Marco jurídico internacional

3070. Actualmente no hay tratados internacionales específicos que protejan los derechos de las personas LGBTTT, y la mayoría de los tratados vigentes no mencionan particularmente las cuestiones de orientación sexual e identidad de género de manera explícita.

3071. Sin embargo, los organismos internacionales y relatores/as especiales han interpretado los instrumentos que consagran los principios de igualdad en el disfrute de los derechos humanos, aplicándolos en favor de las personas gays, lesbianas, bisexuales, transgénero, transexuales y travestis.

3072. En este sentido, los principios de derechos humanos a los cuales se debe recurrir para la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas LGBTTT, son el principio de igualdad y no discriminación, tal como lo sugiere la Observación general núm. 18 del Comité de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas.²⁹

3073. Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación y menciona, entre las categorías protegidas explícitamente, la orientación sexual de las personas (en su artículo 21.1), aunque no la identidad de género.³⁰

3074. En el año 2003, Brasil presentó en la 59 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una resolución sobre Derechos Humanos y Orientación Sexual que llama a los Estados a proteger los derechos de todas las personas, independientemente de la orientación sexual. Ésta fue la primera ocasión en que se incorporó el tema de la orientación sexual en una declaración dirigida a la entonces Comisión de Derechos Humanos, misma que no ha sido votada todavía.

3075. Hasta la fecha, la propuesta más avanzada para la aprobación de un instrumento específico sobre los derechos de las personas LGBTTT es la de los Principios sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género o Principios de Yogyakarta, que son un grupo de principios innovadores, considerados como un hito en la lucha por los derechos humanos e igualdad de género.³¹ Los principios fueron presentados ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 26 de marzo de 2007, con el respaldo de 29 representantes de países y personas expertas en temas de derechos humanos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales no gubernamentales.³²

3076. Los Principios de Yogyakarta profundizan tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y culturales, y muestran cómo los derechos sexuales y la igualdad de género están interconectados intrínsecamente con todo el rango de derechos humanos. Entre los temas desarrollados están: la violación y otras formas de violencia sexual; ejecuciones extrajudiciales; tortura y otras formas de trato cruel, inhumano y degradante; abusos médicos; represión del derecho a la libertad de expresión y asociación; discriminación en derecho al trabajo, salud, educación, vivienda y acceso a la justicia. También contienen recomendaciones para los Estados sobre cómo detener los abusos y la discriminación, e incluyen acciones dirigidas al Sistema de Naciones Unidas, a las instituciones nacionales de derechos humanos (o comisiones gubernamentales), a los medios, a las organizaciones de la sociedad civil (osc) y otros actores.³³ Hasta el momento, la difusión de estos principios no ha suscitado reacciones oficiales por parte del Sistema de Naciones Unidas ni del gobierno mexicano.

3077. Por otra parte, en la tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (diciembre de 2006), la representación de Noruega, a nombre de 54 Estados –incluido México–, presentó una posición sobre violaciones a derechos humanos por orientación sexual e identidad de género –es la primera vez que se incluye el tema de identidad de género en una declaración dirigida al máximo órgano de la ONU encargado de vigilar el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos–, por la cual se manifestó la necesidad de reafirmar estándares de protección a los derechos humanos que sean aplicables a las personas y grupos LGBTTT.³⁴

3078. En el plano internacional hay jurisprudencia de la Corte Europea y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH). En ella se reconoce que la pertenencia a este grupo resulta en el menor disfrute de derechos.³⁵ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible una denuncia interpuesta contra el Estado colombiano, que involucraba violaciones a una persona lesbiana. El caso fue presentado por Marta Lucía Álvarez Giraldo, a quien el sistema penitenciario del Estado colombiano le impedía tener acceso a la visita íntima de su pareja debido a su orientación sexual. La petición fue declarada admisible y se emitieron medidas cautelares. El caso sigue pendiente de que se emita informe de fondo.³⁶

3079. Otro caso de violaciones contra las personas y grupos LGBTTT, presentado ante instancias internacionales, es la petición de Nicholas Toonen contra el Estado de Australia, presentada ante el CDH. El señor Toonen consideró que su vida estaba amenazada, ya que la legislación penal de Tasmania (uno de los estados de Australia) considera como “delitos diversas formas de contacto sexual entre hombres, incluida cualquier forma de contacto sexual entre hombres homosexuales adultos, con su consentimiento y en privado”.³⁷ El CDH, al estudiar este caso, interpretó que la referencia al sexo en los artículos 2º, párrafos 1 y 26,³⁸ del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), incluye “la inclinación sexual”.³⁹ Además encontró que la legislación de Tasmania injería en el derecho a la vida privada del señor Toonen. Esto significa que los Estados no pueden limitar el disfrute de los derechos humanos en función de la orientación sexual y de la identidad de género de las personas.

Marco jurídico nacional

3080. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el tercer párrafo del artículo 1º, protege el derecho a la “preferencia” –que se ha interpretado como incluyente de la orientación sexual y la identidad de género– y a la no discriminación, mientras que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación⁴⁰ incluye explícitamente, en sus artículos 4º y 9º las preferencias sexuales.

3081. En los últimos meses se ha presentado un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales⁴¹ y legales que buscan proteger en nuestro país los derechos relacionados con la preferencia sexual y la identidad y expresión de rol de género, entre las que mencionaremos la que busca reformar y adicionar la CPEUM con el fin de explicitar en su artículo 1º la prohibición de la discriminación por “preferencia sexual”, y que hasta el momento, en términos del procedimiento legislativo, ha sido aceptada en la Mesa de Garantías Sociales de la Comisión Nacional de Construcción de Acuerdos (CNCA) de la Cámara de Diputados (marzo de 2008) como prohibición de discriminación por “orientación o preferencia sexual”, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales.

3082. Grupos de la comunidad trans han demandado que esta iniciativa de reforma y adición de la CPEUM incluya, además, la prohibición de la discriminación por razón de expresión e identidad de sexo-género, a fin de ser plenamente congruentes con la iniciativa de reforma y adición al artículo 4º constitucional (13 de junio), que demanda incorporar a dicho artículo el derecho a la libre expresión de género y el reconocimiento de la identidad de sexo-género, y que en este caso, por la cerrazón, ignorancia y transfobia de algunas y algunos legisladores federales, ha quedado únicamente como el reconocimiento al derecho a la identidad y a su expresión, sin mención explícita a la expresión e identidad de sexo-género, en la mencionada Mesa de Garantías Sociales de la cnca (marzo de 2008).

3083. En las leyes federales, el 23 de febrero de 2006 (durante la LIX Legislatura) se presentó al pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley General de Salud, a favor del pleno reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes forman y hacen vida de pareja entre personas del mismo sexo, pero que no genera los mismos derechos que el matrimonio. Esta iniciativa fue retomada durante la presente LX Legislatura para su discusión y aprobación, lo que aún no ha ocurrido.

3084. El 6 de marzo de 2007 fue presentada una iniciativa de Ley Federal para la No Discriminación de los Derechos Humanos y Civiles de las Personas Transgénero y Transexuales,⁴² que busca garantizar jurídicamente el derecho humano de toda persona a ser reconocida y tratada reconociendo su identidad, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la dignidad de la persona, y el acceso a servicios de salud integrales requeridos, derechos que actualmente no se respetan a este grupo.⁴³

3085. En la Cámara de Diputados Federal se creó, en la LX Legislatura, una Comisión Especial Sobre no Discriminación, Nuevos Sujetos y Nuevos Derechos. En el ámbito local, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables es la que principalmente ha estudiado los dictámenes enfocados a este grupo,⁴⁴ y la que dio una opinión favorable, en noviembre del año pasado, sobre las iniciativas de reforma y adición de los artículos 1° y 4° señaladas anteriormente, así como a la ley federal que busca el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas transgenéricas y transexuales, y que, de acuerdo con el procedimiento legislativo, pasó a estudio, en el caso de las iniciativas de reforma y adición a la CPEUM a la Comisión de Puntos Constitucionales, y en el de la ley federal, a las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Presupuesto y Cuenta Pública..

3086. También en lo federal, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó, el 12 de junio de 2007, un punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo federal y al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a establecer el 17 de mayo como el Día Nacional contra la Homofobia⁴⁵ Además, se han presentado iniciativas en los siguientes rubros: proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal, en la que se propone que se considere homicidio calificado el que se cometa con odio, a fin de incorporar el reconocimiento de la homofobia en sus diferentes manifestaciones;⁴⁶ reforma el artículo 4° de la Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación y creación de Ley Federal para la no Discriminación de las Personas Transgénero y Transexuales, anteriormente mencionada.⁴⁷

3087. Las iniciativas de reformas y adiciones a la CPEUM y de una ley federal a favor del reconocimiento de los derechos de las personas transgenéricas y transexuales en México dieron origen a la conformación del Frente Ciudadano Pro Derechos de Transexuales y Transgénero, organización de la sociedad civil integrada por personas y agrupaciones trans y de la población LGB.

Marco jurídico local

3088. Hay disposiciones en 15 leyes que se refieren a la situación específica de personas y grupos LGBTTT⁴⁸ y el Código Penal del Distrito Federal, en su artículo 206 (de acuerdo con su reforma del 2 de febrero de 1999), tipifica la discriminación como delito que se persigue por querrela. Sin embargo, no se explicita cuáles son los elementos que configuran ese delito. Hasta ahora, no ha habido sentencias condenatorias por el mismo.⁴⁹

3089. De las leyes locales citadas anteriormente, ocho⁵⁰ prohíben actos discriminatorios en general, y especifican en listados los grupos mayormente discriminados; seis prohíben la exclusión o negación de prestación de servicios a los mismos grupos,⁵¹ y hay legislaciones que se enfocan a proteger la información personal de quienes están a resguardo de instituciones públicas.⁵²

3090. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal considera en su definición de discriminación, la orientación sexual⁵³ y la identidad de género como categorías protegidas. En el Distrito Federal se reconocieron derechos parciales a personas del mismo o distinto sexo que firmen un convenio donde se otorgan derechos recíprocamente, a través de la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, tema que se desarrollará con más detalle en apartados posteriores.

3091. La ley en materia de información pública gubernamental establece que la información personal relacionada con la orientación sexual de las personas, o que pudiera darla a conocer, es confidencial.⁵⁴

3092. Actualmente, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran en dictamen de comisiones cuatro iniciativas sobre los derechos de las personas LGBTTT. Por un lado, hay dos iniciativas que buscan agravar las sanciones a las agresiones de todo tipo contra esta comunidad, tipificando el odio como agravante en la comisión de delitos dentro del Código Penal. Esta tipificación de la figura de crimen de odio debería hacer referencia específica a la homofobia, lesbofobia, transfobia y misoginia que se ejercen contra personas LGBTTT y contra las mujeres como poblaciones discriminadas. Las otras iniciativas debaten los términos en que se establecen las sociedades de convivencia. Finalmente, el 5 de febrero del presente año fue entregada a la Comisión de Gobierno de la IV ALDF, misma que la turnó a las Comisiones de Procuración y Administración de Justicia y de Salud, un decreto de reformas legales que modifica y adiciona el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal y la Ley de Salud, todos ellos del Distrito Federal, con el fin de reconocer la personalidad jurídica de la identidad de género y el acceso a los servicios públicos de salud a las personas transgénéricas y transexuales en el Distrito Federal, así como de tipificar como delito la discriminación por identidad y expresión de rol de género. Este decreto fue trabajado conjuntamente por la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata y la Red de Trabajo Trans (organización de la sociedad civil formada por activistas trans y de la comunidad LGBTTT, miembros de la comunidad científica y abogados litigantes), y cuya parte civil, referida al reconocimiento de la personalidad jurídica de personas transgénéricas y transexuales está próximo a votarse en el pleno de la ALDF, postergándose la discusión de la parte de acceso a los servicios públicos de salud para mediados de 2008.⁵⁵ Las comisiones legislativas que se enfocan a atender a estos grupos en el ámbito federal se concentran en la Comisión de Derechos Humanos y en la de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados.

30.3 Principales problemas que enfrentan las personas LGBTTT

Discriminación

3093. A pesar de que el Distrito Federal se considera uno de los lugares más respetuosos de la diversidad sexual en México, aún son muchos los problemas a los que las personas y grupos LGBTTT se enfrentan. La discriminación por orientación o preferencia sexual e identidad y expresión de rol de género aún permea en gran parte de los grupos sociales, las instituciones públicas y privadas, y en los hogares.

3094. Además de que el marco jurídico nacional e internacional que prohíbe la discriminación es aplicable, los Principios de Yogyakarta establecen que “la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse, y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo el género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y posición económica”.⁵⁶

3095. Debido a la ausencia de cifras sobre la situación de discriminación contra la comunidad LG-BTTT en el Distrito Federal, en esta parte del análisis se utilizarán algunas de las cifras disponibles en el ámbito federal, ya que se considera que reflejan la realidad de la discriminación el Distrito Federal. De acuerdo con la *Encuesta nacional sobre discriminación*,⁵⁷ realizada en 2005, 48.8% de las personas encuestadas no estarían dispuestas a convivir con personas homosexuales y sólo 11% preferiría dar una oportunidad laboral a este grupo.

3096. Otros datos interesantes son los que arroja la encuesta nacional en viviendas sobre Mitos y preconcepciones sobre la homosexualidad, elaborada por Consulta Mitofksy en enero de 2007. Por ejemplo, revela que en lo nacional 46% de los mexicanos preferiría no conocer a la pareja de un hijo homosexual. La encuesta no considera datos específicos para el Distrito Federal, pero refleja una cultura de la homofobia enraizada en todo el país.

3097. Un ejemplo concreto del tipo de discriminación que enfrentan los grupos LG-BTTT son las acciones realizadas por las diferentes autoridades en situaciones como las que se explican a continuación. La Comisión Internacional de Derechos Humanos de Gays y Lesbianas reporta: “El 20 de julio [de 2007] un grupo de siete jóvenes homosexuales, todos ellos estudiantes, fueron arrestados en la Zona Rosa, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, y acusados de estar ejerciendo la prostitución. Tres de los jóvenes tuvieron que pagar multas para ser liberados, y los otros cuatro estuvieron detenidos durante 13 horas. Según una mujer policía, la razón por la cual el grupo de amigos llamó la atención del personal policial fue porque dos de los jóvenes estaban tomados de la mano”.⁵⁸

3098. Otro caso es el de José, de 21 años, y Ross, ciudadano canadiense de 22 años, que el 15 de abril de 2007 fueron remitidos al Juzgado Cívico Tercero de lo Familiar y multados por tomarse de la mano y besarse en público en una banca de la avenida Reforma.⁵⁹

3099. También se puede citar la Recomendación 1/2007 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), dirigida a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, por haber negado en varias ocasiones la visita íntima de su pareja del mismo sexo a uno de los reclusos en el Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla. Esta recomendación está siendo atendida por la autoridad correspondiente.⁶⁰

3100. En la recomendación, la CDHDF señaló que “una pareja con preferencia sexual distinta a la heterosexual [no cuenta] con los recursos legales o documentos oficiales para probar su situación de relación estable, y cumplir con los requisitos formales exigidos a las parejas heterosexuales, el no darles la posibilidad de contar con una visita íntima [...] es flagrantemente discriminatorio”.⁶¹

3101. Si bien esta recomendación fue aceptada y está sujeta a seguimiento, todavía es necesario combatir estas prácticas discriminatorias. El 25 de noviembre de 2007, con motivo de la conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, diversas OSC hicieron un llamado a las autoridades federales y locales “para que se incluya en el manual específico de procedimientos de los reclusorios el acceso a la visita íntima de las compañeras con sus parejas del mismo sexo”.⁶²

3102. Desafortunadamente, en el caso de la población lesbiana, no se cuentan con datos específicos sobre la discriminación de la que son objeto en la ciudad de México, a pesar de ser víctimas de doble discriminación: por ser mujeres y por ser lesbianas. Esta falta de información refleja el grado al que este grupo poblacional está invisibilizado.⁶³

Violencia

3103. El relator especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la ONU menciona en su informe que “en una parte considerable de los casos de tortura a miembros de minorías sexuales [*sic*] hay indicaciones de que a éstos se les somete a menudo a actos de violencia de índole sexual, como violaciones o agresiones sexuales, a fin de ‘castigarlos’ por traspasar las barreras del género o por cuestionar ideas predominantes con respecto al papel de cada sexo”.⁶⁴ Esto fue reiterado en el *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*⁶⁵

3104. En el *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* se señaló que la Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia documentó 213 casos entre 1995 y 2000, y 337 hasta el año 2004. A pesar de la alta tasa, hasta el momento el odio homofóbico no es considerado como agravante en la comisión de delitos.⁶⁶

3105. Se ha señalado que “de 1995 a 2005 se asesinaron a 126 homosexuales de forma violenta en el Distrito Federal, de los cuales, 75% de los cuerpos fueron reclamados por los familiares; en 10% de los casos, los familiares identificaron a la víctima, pero no reclamaron el cuerpo y acabaron en la fosa común; y el 5% restante no fue identificado”.⁶⁷ En ese sentido, se ha detallado que “más del 80% de los crímenes por homofobia están archivados y siguen en la impunidad, por lo que el libro busca rastrear desde las Procuradurías de Justicia del país la negligencia y el prejuicio de los servidores públicos al momento de investigar los asesinatos”.⁶⁸

3106. Un ejemplo de este tipo de crímenes de odio son los que dieron motivo a la Recomendación 1/2005 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, hecha al Sistema de Transporte Colectivo Metro. Tres guardias del STC Metro, adscritos a la estación Rosario, fueron acusados de agredir, física y verbalmente, a un usuario, sólo por razón de su orientación sexual.⁶⁹ Es importante subrayar que el STC Metro no aceptó en su momento la recomendación emitida en 2005, pero la CDHDF y el STC Metro trabajan hoy en día para instrumentar un mecanismo que permita proteger los derechos de la población LGBTTT que reciben el servicio.

3107. Otro caso que da muestra de las actitudes homofóbicas que resultan en la pérdida de la vida de personas LGBTTT, es el de Raúl Osiel Marroquín Reyes, alias *el Sádico*, quien fue detenido el 23 de enero de 2006 por haber cometido, presuntamente, cuatro homicidios y seis secuestros de jóve-

nes homosexuales, además de torturar y mutilar a sus víctimas. Raúl Marroquín, al ser detenido, manifestó claras actitudes homofóbicas al hacer declaraciones a la prensa en las que afirmaba no ser homosexual y no tener remordimientos por sus actos, ya que los homosexuales hacen que se malee la infancia.⁷⁰

Derechos laborales

3108. La legislación mexicana tiene todavía serias deficiencias que afectan el goce de los derechos laborales de las personas LGBTTT. El *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* identificó que la orientación sexual o la identidad de género fue causa común de despidos y rescisiones de contrato con base en el ambiguo término “actos inmorales”, usado en el artículo 47, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo (LFT), y recomendó que dicho término fuera eliminado de la legislación,⁷¹ aunque hasta el momento sigue vigente.

3109. A pesar de que hay algunos ordenamientos que protegen a la comunidad LGBTTT, actualmente las posibilidades del goce de este derecho en el Distrito Federal son limitadas debido a los prejuicios sociales y actitudes discriminatorias en la población. En el Distrito Federal todavía se sigue segregando a las personas y grupos LGBTTT y se les siguen negando el goce de sus derechos laborales.

3110. El primer caso en que el aparato judicial del Distrito Federal sentenció a una compañía al pago de daño moral contra un empleado por despido injustificado, basado en prejuicios sociales y actitudes discriminatorias, es el de Roberto Mendoza Ralph, quien demandó a Coca-Cola FEMSA, filial de la multinacional estadounidense en América Latina, The Coca-Cola Company, por haber sido despedido sin causa justificada el 12 de octubre de 2005, después de haber laborado en la compañía por más de seis años, sólo por el hecho de haber manifestado abiertamente su orientación sexual.⁷²

3111. El informe elaborado por la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas llamado *La invisibilidad aseguraba el puchero: lesbianas y discriminación laboral en América Latina*, señala que si bien, de manera general, las mujeres son discriminadas en los ámbitos laborales, “las lesbianas no son la excepción: por el contrario, a la desventaja de género, le suman las consecuencias de la discriminación por su preferencia sexual. Al percibir las mujeres salarios inferiores a los de los hombres, las familias lésbicas están más expuestas a la pobreza que las familias en las que hay varones (tanto heterosexuales como hombres gays). Pero, también, al contar las mujeres con menores ingresos y al acceder en menor medida a los niveles superiores de la educación, las jóvenes lesbianas tienen menos posibilidades que los hombres gays de independizarse, lo que resulta imperioso en los casos (muy frecuentes) en que las familias condenan la preferencia sexual. Y al percibir menores ingresos durante toda su vida, las lesbianas mayores tendrán menores ingresos como jubiladas y —debido a la falta de reconocimiento legal de las relaciones entre personas del mismo sexo— no podrán sumar a sus ingresos la pensión de su pareja, como sí lo hacen las mujeres heterosexuales”.⁷³

3112. Asimismo, el informe entregado por LesVoz a la CDHDF sobre las solicitudes de asesoría de parte de mujeres lesbianas incluye violaciones a sus derechos laborales en el Distrito Federal.

Derecho a la salud

3113. De acuerdo con los documentos internacionales, el derecho a la salud debe cumplirse con base en cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.⁷⁴ Sin embargo, los servicios de salud del Distrito Federal no consideran las especificidades propias de las personas LGBTTT.

3114. En el caso particular de las personas transgéneras y transexuales, las intervenciones orientadas a la reasignación integral para la concordancia sexo-genérica no son un servicio que otorguen los hospitales públicos de la ciudad de México, a pesar de que son una obligación del Estado, si se atiende a la letra y espíritu del artículo 4° constitucional, que establece el derecho a la salud como una de las garantías individuales Asimismo, de acuerdo con Juan Luis Álvarez Gayou, director del Instituto Mexicano de Sexología (Imesex), realizar este tipo de intervenciones no significaría un alto costo para el sistema de salud del Distrito Federal,⁷⁵ sino una erogación de entre 260 000 y 350 000 pesos para preparar en este tipo de intervenciones a cuatro equipos de especialistas (endocrinólogos, cirujanos, psicoterapeutas o psiquiatras con formación y entrenamiento en sexología), en cuatro hospitales que ya cuentan con la infraestructura y el personal humano necesarios: La Villa, Balbuena, Rubén Leñero y Xoco.

3115. El *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* elaborado por la OACNUDH identificó dos problemáticas principales para las personas y grupos LGBTTT: la de la atención al VIH/SIDA y el de la igualdad de condiciones para gozar de la seguridad social.⁷⁶

VIH/SIDA

3116. De acuerdo con cifras de noviembre de 2007, el Distrito Federal es la entidad donde se registra el mayor número de casos de SIDA en el país:⁷⁷

- El Distrito Federal tiene un total de 20 881 casos, con una incidencia acumulada de 236.9 por 100 000 habitantes, mientras que en el ámbito nacional es de 115 651 casos, con una incidencia acumulada de 106.2 por 100 000 habitantes.
- El Distrito Federal tuvo 179 nuevos casos en 2006, y 134 en 2007, mientras que en el país fueron 3 503 en 2006, y de 3 705 en 2007.

3117. Respecto de las causas de transmisión del VIH, a continuación se incluyen cifras nacionales de 2007:⁷⁸

| Causa | Hombres | | Mujeres | |
|-----------------------|------------|-------------------|------------|------------|
| | Casos 2007 | Porcentaje | Casos 2007 | Porcentaje |
| Transmisión sexual | 2702 | 95.8 ^a | 740 | 98.4 |
| Homosexual/lesbiana | 781 | 27.7 | 0 | 0 |
| Bisexual ^b | 609 | 21.6 | 0 | 0 |
| Heterosexual | 1312 | 46.5 | 740 | 98.4 |

^a De acuerdo con estas cifras de Conasida, 95.8% de los casos de transmisión de VIH son por transmisión sexual. La subdivisión en homosexual, bisexual y heterosexual es sobre 100% de los casos por transmisión sexual.

^b Incluir cifras de transmisión sexual en población bisexual puede constituir un problema metodológico, ya que no se menciona en este documento de la SSA cómo se define y ubica la población bisexual.

3118. En el Distrito Federal hay un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos que cubre los gastos derivados de la atención del VIH. De acuerdo con el documento *La política social del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general*, publicado por la Secretaría de Desarrollo Social, el VIH es la única enfermedad que tiene cobertura universal en tratamiento ambulatorio (antirretrovirales). Este documento también menciona la creación del Programa de VIH/SIDA de la ciudad de México, aunque no se valora su eficacia y aceptabilidad.

3119. Sin embargo, de acuerdo con organizaciones sociales y cobertura de prensa, la Clínica Condesa, centro de salud especializado para el tratamiento de las personas con VIH/SIDA, después de la salida de la administración anterior, ha sido una fuente de conflictos y desajustes, pues, conforme a un convenio que se tenía con la UNAM, fue reclamado el equipo de laboratorio, por lo que dejaron de realizarse exámenes de detección, lo que pone en riesgo la continuidad del programa.⁷⁹

3120. Por otra parte, otros obstáculos que tienen que enfrentar las personas LGBTTT son la estigmatización y maltrato por parte del personal de los órganos de salud. En un estudio realizado en diversas clínicas del IMSS se encontró que “66% del personal de salud en hospitales públicos estuvo a favor de aplicar la prueba obligatoria del VIH en homosexuales”.⁸⁰

3121. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se ha pronunciado desde hace casi un año sobre las casi 50 quejas interpuestas por las personas que forman parte del Grupo de Apoyo de Personas Enlazadas contra el SIDA (GAPES), por la negación de medicamentos antirretrovirales en que incurrió el IMSS y que obligó a muchas personas con VIH a la interrupción de sus tratamientos.⁸¹

3122. Existen otros factores relacionados con la población LGBTTT y con el VIH/SIDA que no son tomados en cuenta por los programas que conforman la política social del Distrito Federal.

3123. Por ejemplo, organizaciones como ONUSIDA han llamado la atención sobre el impacto que ha tenido la homofobia en la expansión de la infección del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lo que es preocupante en la realidad de países como México. La homofobia permite que la enfermedad se expanda, porque muchos portadores la ocultan por temor al rechazo.⁸²

3124. Según ONUSIDA, en América Latina, el VIH afecta desproporcionadamente a “gays, bisexuales, trans, travestis, y a aquellos hombres que tienen sexo con hombres (HSH) que se consideran a sí mismos bajo diversas identidades, incluyendo la heterosexual. El impacto desproporcionado de la epidemia se debe en gran medida a la discriminación por orientación sexual e identidad de género que, a su vez, impide o impone enormes dificultades a la aplicación de políticas de prevención, atención y apoyo que sean universales y eficaces”.⁸³

3125. El 20 de diciembre de 2006, el diputado Sergio Cedillo Fernández presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Iniciativa de Ley que crea el Consejo de SIDA del Distrito Federal. Sin embargo, el dictamen correspondiente en la Comisión de Salud y Asistencia Social no ha sido aprobado.⁸⁴

Seguridad social

3126. En cuanto a la cuestión de la seguridad social, en el Diagnóstico de la OACNUDH ya se había establecido la necesidad de llevar a cabo varias reformas legales para mejorar la situación de esta comunidad, “tal como a la Ley General de Salud, del ISSSTE, IMSS y del Trabajo, para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas de sexo diferente”.⁸⁵ Hasta el momento, estas reformas, de carácter federal (por tratarse de competencias legales en ese ámbito), no se han realizado, como se comentó en el apartado anterior, a pesar de que se han presentado ya varias iniciativas de reformas legales al respecto, tanto en la Legislatura pasada como en la actual.

Igualdad ante la ley

Derecho a la identidad

3127. Uno de los grandes pendientes para la comunidad de personas transgéneras y transexuales se centra en el reconocimiento y protección del derecho a la identidad, por medio de la incorporación del tema al texto constitucional y la generación de legislación específica que reconozca su identidad y expresión de sexo-género, independientemente del sexo biológico de nacimiento y del género socialmente asignado a aquél.⁸⁶ Esto con el fin de facilitar el derecho a rectificar sus actas de nacimiento mediante un proceso de rectificación, lo que les otorgaría seguridad jurídica, requisito indispensable para el ejercicio de una auténtica y plena ciudadanía y a fin de que dejen de ser “indocumentadas e indocumentados” en su propio país.⁸⁷

3128. Al respecto, el 13 de enero del año 2004 se modificó el artículo 135 del Código Civil del Distrito Federal, y se reconoció el derecho a la identidad por medio de un juicio ordinario civil de rectificación de acta.⁸⁸ No obstante lo anterior, en los hechos resulta muy complicado obtener dicha rectificación por parte del Registro Civil, ya que el proceso legal toma por lo menos un par de años, representa una inversión pecuniaria importante por el pago de peritos, y la o el solicitante enfrentan, comúnmente, los prejuicios y la transfobia de los oficiales del Registro Civil y de los jueces, los que generalmente no reconocen y se oponen a la reforma mencionada del año 1999, aduciendo que no ha lugar a la rectificación.⁸⁹

3129. Ante la Cámara de Diputados, el diputado federal David Sánchez Camacho presentó, como ya se mencionó, durante el año 2007, tanto una iniciativa de reforma constitucional al artículo 4º, al cual se adicionaría el siguiente texto: “Toda persona tiene derecho a la libre expresión de género y al reconocimiento de su identidad sexo-genérica”,⁹⁰ como una iniciativa de Ley Federal para la No Discriminación de los Derechos Humanos y Civiles de las Personas Transgéneras y Transexuales, mismas que aún se discuten en comisiones de la Cámara de Diputados.

3130. También se presentó, en el primer periodo de sesiones de 2008 de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una iniciativa para esta comunidad a fin de facilitar la adecuación de su registro de documentos de acuerdo con su identidad de género, su acceso a los servicios públicos de salud y la penalización de la discriminación por causa de identidad o expresión de rol de género. Se trata de la llamada Ley de Adecuación Sexual en caso de cambio de sexo o discordia con identidad o expresión

de género, misma que en su parte civil podría ser votada en el pleno antes de que concluya el primer periodo de sesiones.

3131. Vale la pena señalar que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación dio a conocer públicamente su posición institucional de respaldo a la aprobación del proyecto de decreto de reformas legales en el Distrito Federal para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la identidad de género, y el acceso a los servicios públicos de salud para las personas transgénéricas y transexuales, así como la incorporación como delito de la discriminación por identidad y expresión de rol de género, en conferencia de prensa realizada en abril de 2008.

Ley de Sociedad de Convivencia

3132. La aprobación de la Ley de Sociedad de Convivencia entró en vigor el 16 de marzo de 2007. Si bien algunas OSC consideran que debe avanzarse hasta conseguir el matrimonio para las parejas del mismo sexo, esta ley es un paso indudable en el reconocimiento de derechos. Esta ley permitió el registro –en seis meses– de 194 uniones de parejas, en 96% de los casos son parejas del mismo sexo (186), y de las que seis de cada diez son entre hombres, principalmente concentradas en las demarcaciones políticas Cuauhtémoc (31 uniones), Iztapalapa (28), Benito Juárez y Coyoacán (23 cada una).⁹¹ Esto no necesariamente significa que esas personas tenían una relación sexo-afectiva o amorosa, sólo que son contratantes del mismo sexo.

3133. Aunque esta Ley constituye un avance sustantivo, no pone en plano de igualdad a las parejas heterosexuales y a las homosexuales y lesbianas, pues los derechos que se generan mediante la sociedad de convivencia son menores que los derechos generados por el matrimonio y el concubinato.

3134. La Sociedad de Convivencia se entiende como “una sociedad voluntaria que se constituye exclusivamente entre dos personas, que pueden ser de diferente o del mismo sexo”.⁹² En comparación, la figura jurídica del matrimonio y concubinato sólo puede darse entre personas de diferentes sexos. Hay aspectos de protección legal de la sociedad de convivencia que son similares a las del concubinato, tal como el régimen de alimentación⁹³ y sucesión legítima.⁹⁴

3135. Hay aspectos de este tipo de sociedad que tienen menor protección que la que brindan las figuras del concubinato y del matrimonio. Estos son:⁹⁵

- Es requisito ser mayor de edad para suscribir la sociedad de convivencia, mientras que el matrimonio puede realizarse por menores con autorización de sus padres o del juez.
- Para asumir la tutela de un conviviente por el otro, se requieren dos años; en el matrimonio es inmediato.
- Una pareja heterosexual podría casarse para evitar que el mayor sea acusado de estupro –relación sexual entre un mayor y un menor con su consentimiento–. Una pareja homosexual no podría hacer lo mismo.
- En caso de terminación de la Sociedad de Convivencia, el conviviente con derecho a una pensión alimenticia sólo la recibiría por la mitad del tiempo que duró la sociedad; en el caso de los concubinos este derecho es por el mismo tiempo que duró el concubinato.

- Al terminar la Sociedad de Convivencia, aquel con derecho a heredar sólo podrá hacerlo si su sociedad tiene más de dos años de vigencia, sin importar que hubiese participado en la generación del patrimonio; en el matrimonio este derecho se adquiere al momento de su celebración.
- La disolución de una sociedad de convivencia es más sencilla que la del matrimonio, ya que se disuelve por la decisión unilateral de una de las personas involucradas y no hay obligación de notificar sobre su disolución y, por lo tanto, tampoco una sanción por no hacerlo.⁹⁶ Este aspecto ha sido considerado como un problema técnico, ya que, a pesar de ser considerada como una ley de orden público e interés social, este acto bilateral puede disolverse de manera unilateral.⁹⁷
- “Las relaciones patrimoniales entre los miembros de una sociedad de convivencia no tienen una protección significativa”,⁹⁸ porque se rigen exclusivamente por el acuerdo mutuo al que se haya llegado con base en los artículos 3° y 10, párrafo final.
- La esencia de este tipo de sociedades es un acto bilateral de carácter privado (ya que no existe la obligación de registrarse oficialmente), por lo que podría interpretarse que sólo es válido en la circunscripción donde fue celebrado, es decir, en el Distrito Federal.⁹⁹

Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres

3136. La Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres, que tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado, considera, en su artículo 6°, la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Sin embargo, el texto de dicho artículo omite señalar la orientación o preferencia sexual y la identidad y expresión de rol de género como causa común de discriminación, aun cuando las mujeres lesbianas, así como las mujeres transgéneras y transexuales son sujetas a frecuentes actos discriminatorios en los ámbitos público y privado.

Acceso a la justicia

3137. La legislación que protege los derechos de las personas LGBTTT —o que puede ser invocada para ello— carece, muchas veces, de mecanismos de exigibilidad.

3138. En el artículo 2° del Código Civil para el Distrito Federal y en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal se establece protección contra cualquier forma de discriminación, y en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, se establecen penas para quien discrimine por orientación sexual y por la apariencia.

3139. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación puede conocer de quejas contra particulares o reclamaciones contra autoridades federales por discriminación a personas LGBTTT, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede conocer de quejas contra autoridades locales respecto de cualquier violación a los derechos humanos de estos grupos.

3140. En lo que se refiere al delito de discriminación, considerado en el Código Penal para el Distrito Federal, la integración de las denuncias en materia de discriminación por parte de las y los agentes del Ministerio Público es deficiente por falta de conocimiento en la materia y por las dificultades que presenta el tipo penal del artículo 206 del Código Penal. No ha habido sentencias condenatorias por este delito.¹⁰⁰

3141. Un tema determinante en la falta de acceso a la justicia es que el clima de impunidad “silencia a las personas cuyos derechos se han violado, o porque no se sienten capaces de denunciar los abusos, bien porque la policía decide no atender sus quejas”.¹⁰¹ En el caso de los crímenes de odio, el argumento que se utiliza frecuentemente para no investigar es que se trata de “crímenes pasionales”.¹⁰²

3142. Una de las recomendaciones del *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* señala que se deben abrir espacios para atender a esta comunidad dentro de comisiones y organismos públicos autónomos de derechos humanos.

3143. Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con una Visitaduría (Cuarta Visitaduría General) que tiene el mandato de conocer los casos de violaciones a derechos humanos contra las personas LGBTTT, con lo que se pretende implementar acciones estratégicas para influir en el reconocimiento de la igualdad, equidad, oportunidad y no violencia. Una de las acciones que ha implementado la CDHDF al respecto, es la de concertar con las autoridades presuntamente responsables, capacitación específica para todo el personal adscrito a la dependencia involucrada en hechos de violación de derechos humanos de esta comunidad.

3144. Datos globales sobre la atención de la CDHDF a esta comunidad indican que, en el periodo de enero de 2005 a marzo de 2007, se proporcionaron 104 servicios de orientación, se registraron 45 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, y se emitieron dos recomendaciones al Gobierno del Distrito Federal, específicamente al STC Metro,¹⁰³ y la citada recomendación sobre visita íntima a los centros de reclusión. De las 45 quejas, 42 fueron consideradas por la Comisión como presuntamente violatorias de derechos humanos.¹⁰⁴

3145. Las autoridades mencionadas como implicadas en los hechos, motivo de las quejas, son principalmente tres: la Secretaría de Gobierno, con 19 menciones relativas a centros de reclusión; la Procuraduría General de Justicia, con 12 menciones, en las que destaca la Policía Judicial con 2 menciones; y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con 9 menciones.¹⁰⁵

3146. Los derechos humanos vulnerados que determinaron las Visitadurías de la CDHDF en las quejas calificadas como presuntamente violatorias, se concentran en los derechos de las personas privadas de su libertad (17 menciones) y el derecho a la igualdad ante la ley (16); atendiendo a la incidencia, le siguen los derechos a la honra y la dignidad (9), a la seguridad jurídica (7), a la integridad personal (6), a la libertad y seguridad personales (6), y de la víctima o persona ofendida (6). Otros derechos violados son el derecho al debido proceso, garantías judiciales; el derecho de petición y pronta respuesta; el derecho a la salud y el derecho a una adecuada protección judicial.¹⁰⁶

30.4 Políticas públicas e instituciones

3147. Las políticas públicas encaminadas a esta comunidad son limitadas. La mayoría se han ubicado en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, que anunció la puesta en marcha de acciones a favor de la igualdad y no discriminación a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. Uno de los temas que más afecta a esta comunidad es el relacionado con el derecho a la salud y a la información en torno al VIH/SIDA, sin embargo, las instancias federales encargadas de la prevención e información han señalado que reducirán su presupuesto para el año 2008. Para más detalles sobre las políticas de salud y VIH, referirse al apartado correspondiente desarrollado con anterioridad.

3148. La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social creó la Red de Atención a la Diversidad Sexual, que tiene como propósito construir un espacio interinstitucional que promueva el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas LGBTTT en el Distrito Federal, además de institucionalizar el combate a la discriminación por orientación o preferencia sexual en las dependencias del gobierno del Distrito Federal. Asimismo, busca contar con un catálogo de servicios y derechos de la comunidad LGBTTT en el Distrito Federal, con un sistema eficiente y oportuno de canalización y seguimiento de las denuncias de atención a esta comunidad y constituir un grupo de funcionarias y funcionarios públicos promotores de la no discriminación por orientación o preferencia sexual.¹⁰⁷

3149. Los trabajos de sensibilización y educación en materia de sexualidad a los y las servidoras públicas que se han llevado a cabo, particularmente en lo relacionado con la orientación o preferencia sexual y con la expresión e identidad de sexo-género, no tienen una estrategia general y dependen en cada caso de la disposición de la institución. Los cursos impartidos en las instituciones de gobierno no involucran directamente la participación de la sociedad civil ni, en concreto, de los grupos y organizaciones LGBTTT. La mayor parte de estos cursos han estado a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3150. El Gobierno del Distrito Federal creó en agosto del año 2000 el Programa de Diversidad Sexual como parte de la Procuraduría Social del Distrito Federal. Este programa tenía como objetivos brindar orientación jurídica, administrativa y social a lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales, travestis y transgéneros, en la presentación de denuncias en caso de agresiones físicas o verbales, de detención arbitraria o discriminación por parte de un funcionario público.¹⁰⁸ Desafortunadamente, no se obtuvo información reciente sobre los resultados de este programa ni se pudo confirmar su actual funcionamiento. Es de notar que, por ejemplo, en la valoración general que hizo la Secretaría de Desarrollo Social sobre la política social del Distrito Federal entre 2000 y 2006, los asuntos relacionados con personas LGBTTT aparecen sólo de manera marginal, sin que se señale una política pública específica para esta comunidad.¹⁰⁹

3151. La CDHDF se encuentra en proceso de publicar el Informe Especial sobre violaciones a los Derechos Humanos de la población LGBTTT en el Distrito Federal, resultado de una investigación y de audiencias públicas y privadas llevadas a cabo durante 2007.

3152. En el ámbito federal, pero con impactos en el Distrito Federal, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación cuenta con el Programa de la Presidencia en Materia de No Discriminación

por Género, Preferencia Sexual e Identidad de Género, articulando las perspectivas del derecho a la no discriminación, de equidad de género y de lucha contra la homofobia en sus diferentes manifestaciones y que ofrece orientaciones en la materia, canaliza y acompaña denuncias ciudadanas, y participa en actividades de sensibilización, educación y divulgación.

3153. Finalmente, aún hace falta que, en cumplimiento de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, se adopten una serie de estrategias transversales en las políticas públicas para atender la situación específica de la población LGBTTT.

30.5 Conclusiones del capítulo

3154. Hasta la fecha, las recomendaciones elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en 2003, en materia de orientación sexual e identidad de género, no se han retomado en la elaboración de políticas públicas y, por lo tanto, las problemáticas que se examinaron entonces no han sido erradicadas.

3155. Los estereotipos y prejuicios respecto de las personas LGBTTT permean las leyes, políticas públicas y prácticas administrativas, lo cual resulta en la discriminación reiterada de este grupo de población.

3156. Si bien los derechos de las personas LGBTTT están reconocidos por el marco jurídico nacional e internacional, se requiere de leyes específicas que protejan sus derechos. En particular, se debe impulsar el reconocimiento por parte del GDF, la Asamblea Legislativa y otros órganos gubernamentales, de los Principios de Yogyakarta para la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

3157. Las leyes federales y locales no usan términos homogéneos, varían entre orientación sexual, preferencia sexual, lesbiana, bisexual, transgénero o transexual. Por lo tanto, es necesaria la homologación, en particular porque con estos conceptos se constituye la base para generar políticas públicas.

3158. Hasta el momento no se han tipificado los “crímenes de odio”¹¹⁰ como delitos, y no se ha establecido que el odio homofóbico es una agravante en cualquier delito, en la que se incluya la identidad y la expresión de rol de género, y la orientación o preferencia sexual como categorías protegidas en la legislación.

3159. La PGJDF no recaba, procesa ni difunde estadísticas sobre estos delitos. Por lo tanto, es necesario tipificar este tipo de conductas y mejorar los sistemas estadísticos sobre los crímenes cometidos contra personas LGBTTT.

3160. La actual legislación contra la violencia hacia las mujeres no considera la violencia contra las mujeres transexuales y transgénicas. Esta laguna jurídica y de política pública debe de ser superada para incluir este tipo de violencia, y que dichos actos violentos puedan ser sancionados, erradicados y prevenidos.

3161. No se ha modificado completamente la legislación ni se han cubierto las lagunas legales para permitir que las personas transgéneras y transexuales tengan derecho a realizar cambios en su documentación personal en materia de actualización, rectificación y modificación de documentos de identidad, lo que las coloca en una situación de inseguridad jurídica que merma gravemente el ejercicio y disfrute de su ciudadanía.

3162. Las personas LGBTTT no tienen, hasta la fecha, acceso a servicios de salud apropiados que les permitan el ejercicio del derecho a la salud consagrado en el artículo 4° constitucional.

3163. La situación de las personas transgéneras, transexuales y travestistas es comúnmente tratada por las autoridades de cualquier nivel como si fuera una enfermedad, desviación o perversión, lo que genera estigmatización, discriminación y exclusión. Es necesario cambiar esta concepción en las diferentes instituciones gubernamentales para superarla y reconocer los derechos humanos y dignidad de estas personas con el fin de incidir positivamente en el mejoramiento de su existencia y calidad de vida.

3164. No ha habido una política continua de desarrollo y especialización de los centros de atención de salud para las personas LGBTTT, por lo que es necesario que se implementen políticas públicas para que ocurra tal desarrollo y especialización.

3165. El derecho a la libertad de expresión, establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no incluye el derecho a la “libertad de expresión de la personalidad”. Es necesario modificarlo, pues este concepto contribuiría a proteger de la discriminación y de cualquier otra conducta arbitraria, la identidad y expresión de rol de género.

3166. Las autoridades, en especial en las instituciones encargadas de la administración de justicia (policías, agentes del Ministerio Público, entre otros), practican actos de estigmatización y discriminación contra las personas y grupos LGBTTT. Los servidores públicos no tienen suficientes conocimientos sobre los incidentes de violencia homofóbica, transfóbica o misógina que se producen en la sociedad, ni sobre la forma de atender a las víctimas de manera adecuada.

3167. Hay una persistente cultura de discriminación hacia la comunidad LGBTTT en la sociedad en general. El sistema de educación vigente en el Distrito Federal no ha incorporado temas sobre el respeto a la diversidad sexual y de género. En este sentido, es necesario ampliar las campañas de educación, difusión y sensibilización, no solamente en relación con la homofobia, sino también con los temas de la lesbofobia, la bifobia, la transfobia y la misoginia, a lo que mucho ayudaría que se legislara en materia de reforma constitucional para incorporar al artículo 3° la educación en la sexualidad como parte del derecho a la educación, de acuerdo con una iniciativa de reformas y adiciones que se presentó a la Cámara de Diputados en 2007 y que aún no concluye su deliberación y votación.

Notas

¹ Generalmente, se le ha denominado LGBTI a este conjunto de personas en consideración de las personas intersexuales. Sin embargo, al momento de realizar el presente diagnóstico, se carece de información sobre el tema en la ciudad de México. Se incluye en las definiciones del presente documento el concepto de intersexualidad por la importancia que tiene el tema.

² Martha Lamas, “¿Qué es la diversidad sexual?”, *La Jornada, Suplemento Letra S*, núm. 115, febrero de 2006.

- ³ *Ibid.*
- ⁴ Las definiciones que siguen se basan en The Yogyakarta Principles. Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation To Sexual Orientation and Gender Identity, Ginebra, marzo de 2007, p. 6; American Psychological Association (APA), *Answers to Your Questions about Sexual Orientation and Homosexuality*, Washington, Oficina de Comunicaciones, 2006; Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Barcelona, EDAI, 2001, y Amnistía Internacional, *Stonewall*, 2006. Se consultó también Human Rights Watch, *Resource Library for International Jurisprudence on Sexual Orientation and Gender Identity*, en el sitio <www.hrw.org>.
- ⁵ Otros términos que se han utilizado son el de “no heterosexual” o “sexualidades alternativas”, que no se han considerado como adecuados, ya que implican un referente central en la heterosexualidad y, por lo tanto, refuerzan el heterocentrismo.
- ⁶ Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en colaboración con la Asociación Mundial de Sexología (WAS), *Promoción de la salud sexual. Recomendaciones para la acción. Actas de una Reunión de Consulta convocada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)*, Celebrada en Antigua, Guatemala, 19 al 22 de mayo de 2000.
- ⁷ En la iniciativa de Ley Federal acerca de los derechos de las personas transgénero, se proponen los términos *identidad sexogénica* y *expresión sexogénica*, una adaptación extensiva del término “identidad de género” de uso internacional. El concepto sexogénica es de origen antropológico.
- ⁸ Tal y como lo establece con claridad la Declaración de los Derechos de Género, redactada por los asistentes a la Segunda Conferencia Internacional sobre Legislación de Transgénero y Política Empleo, celebrada en Houston, Texas. Estos preceptos fueron aprobados y adoptados el 28 de agosto de 1993, y entre ellos se encuentran el derecho de los individuos a reivindicar su identidad de género, el derecho a la libre expresión de la identidad y el papel de género, el derecho a determinar y modificar el propio cuerpo, el derecho a un servicio médico competente y profesional, por citar algunos.
- ⁹ Aportación de Rosalinda Ávila Selvas al *Diagnóstico de derechos humanos para el Distrito Federal*.
- ¹⁰ Véase *Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, E/CN.4/2004/49, 16 de febrero de 2004.
- ¹¹ *Idem.*
- ¹² Véase Claudia Hinojosa, “La batalla cultural contra la impunidad: la necesidad de trascender la noción de la tolerancia hacia las minorías sexuales”, en CNDH, *Memoria del Seminario Internacional sobre tolerancia*, México, 2001, pp. 211-219, y Claudia Hinojosa y Arturo Díaz Betancourt, *En la cultura de la igualdad todos/as somos diversos/as. Preferencias sexuales y discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.
- ¹³ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006.
- ¹⁴ LEPDDE, art. 4.XIII.
- ¹⁵ Gobierno del Distrito Federal, Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006, artículo 4, fracciones VIII y XIII.
- ¹⁶ American Psychological Association (APA), *Answers to Your Questions about Transgender Individuals and Gender Identity*, Washington, Oficina de Comunicaciones, 2006.
- ¹⁷ APA, *Answers To Your Questions...*, *op. cit.*, y Guillermo González Méndez, “Los estados intersexuales y la disforia de género”, en Celia Pérez Fernández y Eusebio Rubio Aurióles, *Antología de la sexualidad humana*, 2ª ed., México, Porrúa 1998, pp. 123-172.
- ¹⁸ Declaración de las organizaciones de lesbianas, gays, bisexuales, travestís, transexuales, transgénero e intersex, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), ciudad de Panamá, 31 de mayo-1 de junio de 2007.
- ¹⁹ Marta Lamas, “Explicar la homofobia”, *A primera plana: revista de género y comunicación*, año 3, núm.11, 2004, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/noticias/homofobia/articulos/marthalamas.pdf>> (consultada el 25 de noviembre de 2007).
- ²⁰ Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, México, 2008, en prensa.
- ²¹ Gloria Hazel Davenport, *Transfobia: entre la misoginia y la homofobia*, México, Agencia de noticias sobre diversidad sexual (Anodis), 2006.
- ²² René Alejandro Jiménez Ornelas, La presencia de la misoginia en el fenómeno de la inseguridad, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, en <<http://www.derechoshumanos.org.mx>> (26 de noviembre de 2007).
- ²³ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p.161.
- ²⁴ Véase el artículo de Antonio Medina, *Refugio por homofobia: el caso de Canadá*, 2006, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2006/10/05/ls-refugio.html>> (consultado el 25 de noviembre de 2007). Asimismo, véase *Refugiados mexicanos, retrata las diferentes visiones, la vida de quienes salieron huyendo por su preferencia sexual*, del 19 de mayo de 2005, en Cimacnoticias, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com/noticias/05may/05051902.html>> (consultado el 13 de febrero de 2008).
- ²⁵ APA, *Answers to Your Questions...*, *op. cit.* De acuerdo con un estudio holandés, dado a conocer en 2001, la proporción sería de una persona transexual por cada 11 900 hombres y uno por cada 30 400 mujeres.
- ²⁶ APA, *Answers to Your Questions...*, *op. cit.*
- ²⁷ Véase Rinna Riesenfeld, *Bisexualidades*, México, Paidós, 2006, pp. 137-138.
- ²⁸ En esta ocasión se incluye la población intersexual, ya que se cuenta con información.
- ²⁹ Comité de los Derechos Humanos, Observación general núm. 18 (No discriminación), 37º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989).
- ³⁰ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000/C 364/01.
- ³¹ Human Rights Watch, “Yogyakarta Principles’ a Milestone for Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights”, Human Rights News, 26 de marzo de 2007. disponible en <<http://hrw.org/spanish/docs/2007/03/26/global15548.htm>>.
- ³² Entre las personas participantes en la elaboración de estos principios están: Mary Robinson, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Paul Hunt, Philip Alston, Yakin Ertürk, Miloon Kothari y otros/as relatores/as y expertos/as independientes de las Naciones Unidas, antiguos miembros de la OACNUDH, miembros de los Órganos de los tratados (o comités) de la ONU, jueces, académicos y activistas. Los principios fueron adoptados en Yogyakarta antes de ser presentados ante

- el Consejo, durante una reunión llevada a cabo del 6 al 9 de noviembre de 2006. Para más detalles, véase Principios de Yogyakarta, disponibles en <http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf>.
- ³³ Human Rights Watch, “Yogyakarta Principles’...”, *op. cit.*
- ³⁴ Tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Declaración de S.E. Wegger Chr. Strommen, embajador de Noruega, 1 de diciembre de 2006, Ginebra.
- ³⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, caso Norris vs. Ireland, 1991. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/norris.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Modinos vs. Cyprus Ireland, 1991. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/modinos.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, L. y V. vs. Austria, 2003. Consultado en <http://hrw.org/LGBTI/pdf/l_v_austria.pdf>. Corte Europea de Derechos Humanos, S.L. vs. Austria, 2003. Consultado en <http://hrw.org/LGBTI/pdf/s_l_v_austria.pdf>. Corte Europea de Derechos Humanos, Silva Mouta vs. Portugal, 1999 del de Salgueiro. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/saguerio.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Karner vs. Austria, 2003. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/karner.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Goodwin vs. Reino Unido, 2002. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/goodwin.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Van Kuck vs. Alemania, 2003. Consultado en <http://hrw.org/LGBTI/pdf/van_kuck.pdf>.
- ³⁶ Informe núm. 71/99. Caso 11.656. Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia. 4 de mayo de 1999, fuente <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Colombia11656.htm>>.
- ³⁷ Comité de Derechos Humanos, Toonen vs. Australia, Comunicación núm. 488/1992, 31 de marzo de 1994, CCPR/C/50/D/488/1992, párr. 2.1.
- ³⁸ Artículo 2º: 1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Artículo 26: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.
- ³⁹ *Ibid.*, párr. 6.10.
- ⁴⁰ Esta ley fue promulgada el 11 de junio de 2003.
- ⁴¹ Presentada el 17 de abril de 2007 en el Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, LX legislatura.
- ⁴² Presentada ante el H. Congreso de la Unión por el diputado David Sánchez Camacho.
- ⁴³ PRD, “Presentará David Sánchez Camacho iniciativa de ley para defender los derechos de las personas transexuales”, boletín núm. 1000, 25 de enero de 2007.
- ⁴⁴ *Gaceta Parlamentaria*, año X, núm. 2352, 1 de octubre de 2007.
- ⁴⁵ Esta fecha es significativa, porque el 17 de mayo de 1990 la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud suprimió la homosexualidad de la lista de enfermedades mentales.
- ⁴⁶ Dirección de Enlace Legislativo y Acción Política. Lo más relevante del Congreso de la Unión/LX Legislatura al 24 de octubre de 2006.
- ⁴⁷ LX Legislatura, iniciativa presentada por el diputado David Sánchez Camacho el 6 de marzo de 2007.
- ⁴⁸ Éstas son: Código Penal para el Distrito Federal (art. 206); Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (art. 16); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (arts. 9.XI y 51, segundo párrafo); Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal; Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (arts. 9 ter, inciso c, 96 y 48 inciso d); Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal; Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (art. 17.V); Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (arts. 4.V y 29); Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal; Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (art. 3); Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal; Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (arts. 4.VII, 4.XIII, 6, 14.XXIX y 27).
- ⁴⁹ PGJDF, Oficio DGDH/DSQR/503/1019/03-07, de fecha 27 de abril de 2007, en respuesta a una solicitud de información referida a delitos y grupo de población LGBTI, bajo la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal.
- ⁵⁰ Código Penal para el Distrito Federal, Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ley de Establecimientos Mercantiles.
- ⁵¹ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.
- ⁵² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- ⁵³ Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación. La legislación local utiliza indistintamente los términos “orientación” y “preferencia sexual”.
- ⁵⁴ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículo 4º.
- ⁵⁵ El proyecto de decreto de reformas legales fue presentado a la opinión pública el 31 de enero y entregado el 5 de febrero de este año a la Comisión de Gobierno de la IV ALDF por el diputado del Distrito Federal Jorge Carlos Díaz Cuervo del Partido Alternativa.
- ⁵⁶ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, principio núm. 2.
- ⁵⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social, *Encuesta nacional sobre discriminación en México*, México, 2005.

- ⁵⁸ Comisión Internacional de los Derechos Humanos de Gays y Lesbianas, *Defensa de los derechos sexuales Informe sobre el trabajo realizado en 2002*, en <<http://www.iglhr.org>>.
- ⁵⁹ Hazel Gloria Davenport, *Cuando la incongruencia nos alcance*, en <<http://notiese.com.mx>>, 27 de noviembre de 2007.
- ⁶⁰ Véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión, y parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- ⁶¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2007.
- ⁶² CIMAC, M. Tesoro, “Inició mujeres por una vida libre de violencia... Camino a la libertad”, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com/site/07112401-Inicio-Mujeres-por.31168.0.html>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- ⁶³ La organización LesVoz reportó haber recibido 38 solicitudes de asesoría por discriminación en 2007, sin embargo no todas son del Distrito Federal. Documento enviado por LesVoz a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en enero de 2008.
- ⁶⁴ ONU, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/56/156, 3 de julio de 2001, párr. 17.
- ⁶⁵ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México 2003*, op. cit., p. 183.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 183.
- ⁶⁷ CDHDF, *Realizará la CDHDF informe especial sobre homofobia y crímenes de odio*, 28 de julio de 2007, boletín de prensa 147/2007.
- ⁶⁸ *Idem.*
- ⁶⁹ Recomendación emitida el 25 de febrero de 2005.
- ⁷⁰ LetraS, *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, disponible en <<http://www.letraese.org.mx/contracrímenes.htm>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- ⁷¹ OACNUDH, op. cit., p. 215.
- ⁷² Europa Press, Primer fallo a favor de un trabajador que acusó a Coca-Cola de discriminación laboral por su condición sexual, 3 de febrero de 2006. Disponible en <http://enkidumagazine.com/art/2006/300106/E_014_300106.htm>.
- ⁷³ Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas, *La invisibilidad asegura el puchero: lesbianas y discriminación laboral en América Latina*, 2006. Disponible en <www.iglhr.org> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- ⁷⁴ Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La definición de estos conceptos se incluye en la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷⁵ Ella Grajeda, “Ven fácil y barato cambiar de sexo”, *El Universal*, 2 de febrero de 2008. Disponible en <<http://www.el-universal.com.mx/ciudad/88781.html>> (consultado el 14 de febrero de 2008).
- ⁷⁶ OACNUDH, op. cit., p. 183.
- ⁷⁷ ss/DGE, Registro Nacional de Casos de SIDA, datos al 15 de noviembre de 2006 y 2007. Disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2007/entidadfederanoviembre.pdf>> (consultada el 14 de febrero de 2008).
- ⁷⁸ *Ibid.*, <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2007/transysexonoviembre.pdf>> (consultada el 14 de febrero de 2008). Estos documentos señalan que en 2007 hubo 3 606 casos de adultos y 98 casos pediátricos. Esto suma un total de 3 704 casos, lo cual implica una diferencia de un caso respecto de la cifra total que Censida presenta de casos en 2007.
- ⁷⁹ *Milenio diario*, 31 de mayo de 2007.
- ⁸⁰ CIMAC, “Inicia la campaña contra la discriminación de personas VIH”, 23 de agosto de 2007.
- ⁸¹ *Idem.*
- ⁸² Associated Press, “Homofobia, escollo en lucha contra VIH-SIDA”, 17 de mayo de 2006.
- ⁸³ Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA, *Guía de acciones estratégicas para prevenir y combatir la discriminación por orientación sexual e identidad de género: Derechos humanos, salud y VIH*, México, junio de 2007.
- ⁸⁴ Información disponible en <<http://www.asambleadf.gob.mx/cm/29/dictamenes.pdf>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- ⁸⁵ OACNUDH, op. cit., p. 183.
- ⁸⁶ PRD, “Debe reconocerse el derecho a la identidad transgénero-transexual de las personas: Marcela Contreras Julián”, *Boletín* núm. 2313, 28 de junio de 2007.
- ⁸⁷ Se han presentado iniciativas en los siguientes rubros: Iniciativa por la cual se reforman diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en Distrito Federal; Iniciativa por la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Convivencia e Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 125, 139, y se adiciona el artículo 125 bis al Código Penal para el Distrito Federal.
- ⁸⁸ Véase artículo 137 del Código Civil para el Distrito Federal.
- ⁸⁹ NotieSe, “Vacíos legales impiden el pleno reconocimiento a las personas transexuales en México”, 10 de junio de 2005.
- ⁹⁰ Iniciativa disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun_2347079_20070613_1181758897.pdf> (consultada el 14 de febrero de 2008).
- ⁹¹ Con base en información solicitada bajo la Ley de Acceso a la Información Gubernamental, agencia de noticias NotieSe, 18 de septiembre de 2007.
- ⁹² J. Adame, “Análisis y juicio de la Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, nueva serie, año XI, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, p. 932.
- ⁹³ Ley de Sociedades de Convivencia del Distrito Federal, arts. 5 y 13.
- ⁹⁴ *Ibid.*, art. 14.
- ⁹⁵ Muchos de los argumentos aquí incluidos fueron retomados de Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, México, 2008 (en prensa).
- ⁹⁶ J. Adame, op. cit., p. 939.
- ⁹⁷ *Ibid.*, pp. 939 y 940.
- ⁹⁸ *Ibid.*, p. 939.
- ⁹⁹ *Ibid.*, p. 940.
- ¹⁰⁰ Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.

- ¹⁰¹ Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración de silencio: tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Madrid, Amnistía Internacional, 2001, p. 31.
- ¹⁰² Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, op. cit.
- ¹⁰³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 01/2005, Expediente CDHDF/121/04/CUAUH/D2475.000, 2004.
- ¹⁰⁴ CDHDF/Dirección General de Quejas y Orientación, Quejas en agravio de personas con orientación sexual o identidad genérica diferentes a las de los heterosexuales registradas de enero de 2005 a marzo de 2007, información con base en el Sistema Integral de Atención a Peticionarios de la CDHDF.
- ¹⁰⁵ El número de tipos de violación y autoridades no corresponde al total de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos en virtud de que en una queja puede señalarse más de una denuncia o autoridad probable responsable.
- ¹⁰⁶ En total se presentaron en el periodo 74 menciones de derechos vulnerados, según tipo de violación implicado en las 42 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos.
- ¹⁰⁷ Esta información fue proporcionada por la Dirección de Igualdad y Diversidad Social a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2007.
- ¹⁰⁸ CIMAC, “En México, la diversidad sexual sufre de discriminación e intolerancia”, 11 de agosto de 2000, disponible en <<http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00081109.html>>.
- ¹⁰⁹ Secretaría de Desarrollo Social (Consejo de Desarrollo Social), “La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general”, noviembre de 2006.
- ¹¹⁰ Se dice de actos delictivos cometidos con motivo de la orientación o preferencia sexual y de la expresión o identidad de sexo-género de las personas, y sería un avance notable en esta esfera, lo mismo que la tipificación jurídica de la homofobia, la lesbofobia, la bifonia, la transfobia y la misoginia.

Capítulo 31. Derechos de las poblaciones callejeras

31.1 Introducción

3168. Las condiciones de desigualdad social expresadas en la extrema pobreza y polarización económica han generado condiciones de exclusión social para amplias capas de la población, que han buscado en las calles alternativas de supervivencia, por lo que este grupo social carece de condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales.

3169. La presencia de niñas y niños callejeros en el Distrito Federal encuentra sus primeros registros académicos en los estudios sobre adicciones realizados en la plaza de Garibaldi,¹ cuando en 1977 una investigación los identificó erróneamente como “niños inhaladores” y describió su contexto de supervivencia en la vía pública y sus relaciones con el entorno, pero desde aquella fecha han transcurrido más de tres décadas de un fenómeno social que se multiplicó y ha evolucionado notablemente.

3170. Ante el crecimiento del fenómeno de niños y niñas en las calles, en la década de los ochenta surgieron diversas iniciativas públicas y ciudadanas para su atención. La mayoría se mantuvieron en el asistencialismo y con una mirada conservadora sobre la infancia que estaba fuera del ámbito familiar. En este contexto aparecen las conceptualizaciones de UNICEF que los identifica como “niño en la calle” al que trabaja y tiene familia, y como “niño de la calle” al que duerme en la vía pública y carece de contacto con sus familiares naturales.

3171. Esta descripción operacional, sin embargo, poco aportó para entender el complejo fenómeno social de niños y niñas que viven en las calles de la ciudad, ya que la realidad dista mucho de limitarse a estos dos grupos de población. El fenómeno social callejero ha evolucionado en las últimas décadas y ahora coexisten en el mismo espacio niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores. Todas y todos ellos conforman las “poblaciones callejeras”,² las cuales comparten la misma red social de supervivencia y, en conjunto, han gestado una cultura callejera que les permite la transmisión de saberes que facilitan la supervivencia en un medio hostil como lo es la calle.

3172. Usar el concepto “poblaciones callejeras” significa reconocer el carácter activo de las y los más pobres y excluidos de la estructura social de un país como México, es decir, grupos humanos que sobreviven, con sus propios recursos, en medio de las adversidades de la calle. Además, esta categoría social permite acercarse a una demografía diversa y cambiante. La particularidad de esta población está en la construcción de su identidad en torno a la calle y la vulnerabilidad social en la que se encuentran en el ejercicio de sus derechos. Esta categoría social está colaborando a la incorporación de nuevas miradas para repensar “las infancias”, “la exclusión”, “la discriminación”, “la tutela”, “la demografía”, “la cultura” y “la identidad”, entre otros temas sociales.

3173. Quienes sobreviven en las calles de la ciudad afrontan su exclusión social buscando los satisfactores a los que la estructura social de oportunidades no les permitió acceder dentro de las familias, el sistema educativo, el mundo laboral, etc. De este modo, vivir en la calle se convierte (y los convierte) en motivo de atención pública; la mirada de “el otro” les otorga visibilidad social a través

del estigma y la sobredimensión negativa de su modo de vida. Irónicamente, esta discriminación no significa “existencia legal”, pues generalmente carecen de documentos de identidad (registro de nacimiento, identificación oficial, etcétera).

3174. Las poblaciones callejeras se constituyen como un sujeto histórico social que construye una identidad cultural resultado de la exclusión social. La identidad callejera en un contexto de exclusión se convierte en una posibilidad de “incluirse en un grupo social” sustentado en la autonomía personal, la participación grupal, el consumo de sustancias y la búsqueda de actividades que resulten gratificantes.

3175. Las personas callejeras son una clara expresión de la “muerte social” que significa la negación de sus derechos humanos por su condición social, contraria a la noción de “ciudadano responsable”, y representan un reto para ejercer la ciudadanía más allá de los discursos políticos. Sin duda, uno de los mayores conflictos está en el uso del espacio, es decir, entre “lo público y lo privado”. Estos dos temas serán detonantes para justificar la violación de los derechos humanos de las y los callejeros, hasta alcanzar expresiones particulares en el caso de las mujeres, por su condición de género en una sociedad culturalmente machista.

3176. El impacto mayor de las poblaciones callejeras está en el uso permanente del espacio público y en su carácter horizontal para organizarse en grupos de sobrevivencia, con lo que demuestran la eficacia de la participación y organización desde la exclusión. Han colocado en la discusión internacional la necesidad de hacer valer los derechos humanos y las políticas públicas por encima de su condición social. Un ejemplo claro fue el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el llamado “Caso Villagrán Morales y Otros” (caso de los niños de la calle) en 1999, en torno a las graves violaciones a los derechos humanos de las personas callejeras en Guatemala.

3177. Dimensionar las poblaciones callejeras como expresión de la exclusión social hace visible la desigual distribución de la riqueza, resultante del modelo económico de las últimas décadas. Así pues, sólo será posible observar cambios reales mediante políticas sociales de empleo, apoyo a las familias, acceso a servicios educativos y de salud, entre otros. Sin ello, seguiremos presenciando en la vía pública la sobrevivencia de miles de personas.

3178. Desde hace más de tres décadas se han desarrollado diversos programas públicos y privados³ para ofrecer alternativas de vida fuera de las calles. Sin embargo, un grupo importante de ellos y ellas mantiene el modo de vida callejero. La decisión de quedarse en la vía pública y hacer de la calle una alternativa de vida sólo se entiende a través de la construcción de una cultura callejera,⁴ entendida como el conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grado de desarrollo que le permite a la población en situación de calle cimentar un juicio de valor para decidir su permanencia en los grupos callejeros, misma que representa, a su vez, un proceso de socialización entre las poblaciones excluidas.

3179. Durante las últimas décadas ha habido una constante necesidad de contabilizar este fenómeno social para tener una dimensión numérica del mismo; la mayoría de las experiencias conocidas no han resultado de gran utilidad. Las imprecisiones conceptuales para definir el perfil de la población callejera, sean por condición (niños, niñas, mujeres, personas adultas), o por modo de vida (trabaja-

dora o callejera), llevan a encontrar dificultades metodológicas para el conteo. Además, la movilidad de la población y el uso político de los datos hacen poco confiables estos estudios.

3180. En el Distrito Federal se han realizado dos conteos de los llamados “niños en situación de calle”. El último fue en 1995,⁵ cuando el entonces Departamento del Distrito Federal y UNICEF realizaron el conteo en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y en 1 214 puntos donde se concentraban estas personas. Este registro arrojó un total de 13 373, de los cuales 31.5% eran niñas y 68.5%, niños; cabe señalar que, del total, 14.8% eran indígenas. El 77% de estos niños y niñas tenía menos de 16 años. En el rango de 0 a 5 años, 53.3% eran niños y 46.7% niñas. En los siguientes grupos de edad el número de varones es aún mayor.

3181. Las principales actividades económicas de las personas menores de edad en la calle son: el comercio (53%), mendicidad (10%) y limpiaparabrisas (10%). Por grupos de edad, destaca la de vendedores e indigentes en el grupo de 0 a 5 años. Estos niños y niñas trabajan para ayudar a la familia (67%), para mantenerse a sí mismos (9%), en busca de libertad (1.6%), los amigos (0.7%), y por otros motivos (6%). Los datos del censo en cuestión señalan que 74% de niños y niñas que trabajan en la calle son originarios del Distrito Federal.

3182. En otros ámbitos, se encontró que 27% de la población entrevistada manifestó tener vida sexual activa. Es importante señalar que los hogares de las y los chicos callejeros se componen, la mayoría de las veces, por madre, padre, hijos y otros familiares (66%). De este porcentaje, 25% de los niños y niñas reportó maltrato por la gente, y 13% declaró haber sido víctima de hostigamiento sexual.⁶ Aunque no se tengan datos, como en el resto de los ámbitos sociales, el acoso, el hostigamiento sexual y la violencia tienden a afectar sobre todo a niñas y jóvenes.

3183. El Gobierno del Distrito Federal ha realizado conteos sobre la población adulta en la calle, sus registros en 2005 reportaban:

Hay más de 6 mil indigentes en las calles de la Ciudad de México, según el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (Iasis), que elaboró un padrón con datos específicos de cada uno de ellos con el propósito de incorporarlos a los programas permanentes del gobierno local.

Cabe señalar que 60 por ciento de dicha población está conformado por varones de entre 30 y 55 años de edad, la mayoría originaria de la capital, pero concentrada fundamentalmente en Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Así lo dio a conocer María Rosa Márquez Cabrera, titular del Iasis, quien señaló que el registro de indigentes ha sido integrado en buena medida gracias al trabajo realizado durante las últimas campañas de invierno.⁷

3184. No obstante las limitaciones antes señaladas, éstas son las únicas fuentes de referencia con datos estadísticos. Los datos relativos al nacimiento de bebés en las calles o la muerte de personas callejeras son cifras imprecisas que impiden conocer el cambio demográfico de esta población. Así pues, es posible afirmar que se carece de un mecanismo confiable para actualizar la información y conocer los cambios significativos del fenómeno social, ya que, entre otros detalles, la población callejera no está considerada en los censos de población y vivienda que realiza el INEGI.⁸

31.2 Principales problemas que enfrentan las poblaciones callejeras en el Distrito Federal

Democracia y derechos humanos

3185. Una de las expresiones más lacerantes de la exclusión social es la infancia y juventud callejera. En la mayoría de las iniciativas públicas y privadas ha habido una visión asistencial que los mira como “objetos de protección” y “necesitados de tutela”. La representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias que evita la reflexión sobre la complejidad de este grupo social para reducir el tema al ámbito familiar/privado y considerarlos *víctimas* o *peligrosos*.

3186. En fechas recientes se ha incorporado un nuevo concepto a la reflexión del fenómeno callejero. Partiendo del hecho cotidiano de discriminar/rechazar a las y los callejeros, se observa otra manera de relacionarse verticalmente, es decir, cuando en la intención de ayudarles se les disminuye en su calidad humana. Esto es lo que se denomina *discriminación tutelar*,⁹ una forma de relación que violenta los derechos humanos de la infancia y juventud callejera, ya que no escucha su opinión en los temas que les afectan y les niega su calidad de sujetos de derechos, pues la visión tutelar no reconoce la ciudadanía de las y los excluidos en la vida social. La propia definición conceptual que se ha usado para designar a esta población representa un debate interesante sobre la dificultad intrínseca para reconocerlos como actores sociales: *inhaladores, drogadictos, menores en circunstancias especialmente difíciles*, entre otras expresiones discursivas discriminatorias que no atinan a reconocerlos como ciudadanos e interlocutores válidos.

3187. La discriminación tutelar¹⁰ es una expresión sutil y encubierta de la discriminación tradicional, aquella que hace diferencia de los que están fuera de “la normalidad”. Este tipo de discriminación sustenta su intervención en dos principios fácticos: *estado de minoridad e incapacidad*, sin importar la edad o capacidades cognitivas; esto significa que no todas las acciones de protección son una “acción afirmativa con enfoque de derechos” que faciliten el ejercicio de los derechos humanos, ya que en el fondo se usa como medio para justificar acciones autoritarias. Aunque no se cuenta con cifras desagregadas, siguiendo la misma lógica cabe plantear que las niñas y mujeres pueden ser más susceptibles de ser vistas como seres con “necesidad de protección” a las que se impondrían modelos de conducta tradicionales.

3188. En el caso de la infancia que vive en la calle esto adquiere mayor complejidad, ya que desde “el discurso de derechos” se impone la mirada tradicional sustentada en la *visión de necesidades por sobre un enfoque de derechos*, por lo que parece sencillo llegar a la conclusión de que es posible *violar un derecho para tutelar otros derechos*. Por ejemplo, “salvarles la vida” se hace aparecer en contradicción con respetar su derecho a la libertad y a opinar sobre los temas que les afectan, cuando una visión integral de los derechos humanos no podría establecer una jerarquía entre ellos, ya que todos tienen que ser respetados al mismo tiempo.

3189. Un ejemplo paradigmático en el Distrito Federal consiste en llevar a niñas, niños y jóvenes y ancianos/as callejeros/as, por la fuerza, a instalaciones cerradas con la noción básica de protegerlos.¹¹ En todos los casos, las personas callejeras regresan nuevamente a las calles, pero ahora en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad de sus derechos, ante la necesidad de ocultarse para evitar estas

acciones de salvamento. Este tipo de prácticas habla de desconocimiento de la población, de la negación de sus derechos y de la carencia de interlocución para encontrar alternativas que desencadenen procesos de cambio de mayor impacto. Son acciones inmediatistas que sólo expresan la ausencia de una política pública para esta población.

3190. Otros ejemplos de discriminación por condición social hacia las y los callejeros están en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), que en varias administraciones ha instrumentado programas que de manera inmediata afectan a las poblaciones callejeras. Durante la administración capitalina anterior (2000-2006), de octubre a diciembre de 2004 se realizó el Programa Emergente de Mejoramiento de la Imagen Urbana, denominado Ciudad Bonita,¹² en que se destacaba la atención brindada al corredor turístico y cultural Paseo de la Reforma-Centro Histórico, con 147 kilómetros de recorrido urbano remozado, donde el retiro de limpiaparabrisas, indigentes y otras poblaciones callejeras se realizó en el marco de la entonces recién aprobada Ley de Cultura Cívica (31 de mayo de 2004), por lo que se vieron obligados a buscar nuevos territorios en la periferia de la ciudad.

3191. Con el gobierno actual (2006-2012) han continuado estas acciones. Es el caso de la Secretaría de Obras y Servicios y la Dirección General de Servicios Urbanos que impulsan el Programa de Rescate de Espacios Públicos Manos a la Obra, que incluyó en su primera etapa la “recuperación de (20) espacios públicos alternos: parques, plazas y áreas verdes” que, entre otras acciones de limpieza y remozamiento del lugar, incluyen: “Barrido fino del parque, recolección de basura, jornada de triques para los vecinos que habitan alrededor del parque, retiro de grafitis en bardas y fachadas, retiro del comercio ambulante e indigentes”.¹³ En ambas estrategias publicas no se ofrecen alternativas para la población indigente; en algunos casos los invitan a pasar la noche en los albergues del Instituto de Asistencia en Integración Social (Iasis), pero dejan de considerar que la red de sobrevivencia callejera, los vínculos sociales y afectivos están presentes en el lugar donde habitan. Por ello, sin proceso gradual de desincorporación de la calle, estos programas tienden a afectar más que apoyar a la población en cuestión.

3192. En el documento de trabajo del Programa de Rescate de Espacios Públicos Manos a la Obra se enlistan veinte lugares. El marcado con el número 6: Parque Felipe Ángeles, Av. Congreso de la Unión, Col. Morelos, Venustiano Carranza; la aplicación del programa se acompañó de los siguientes acontecimientos:

El pasado viernes 6 de abril (2007), aproximadamente a las 18 horas, el grupo callejero que habita en el parque ubicado en Av. Congreso de la Unión y Jardineros, Col. Morelos, recibió la visita de personal de la Delegación y policías para notificarles que ya no podrían permanecer en este espacio “por dar mal aspecto a la vía pública y por estar inhalando solventes”, por lo que les invitaban a “retirarse (del lugar) por las buenas, o la policía llegaría a llevárselos”. Inmediatamente procedieron a “limpiar la zona” retirando las pertenencias de las y los chicos subiéndolas a un camión de basura, lo que provocó conatos de violencia con la policía. De forma paralela, personal de la Delegación los seguía “persuadiendo” para retirarse del lugar. Quienes opusieron resistencia fueron levantados por una camioneta. El grupo se dispersa y regresa a las 20 hrs., pero reciben una nueva incursión policiaca, que levanta a otras personas del grupo. Uno de los jóvenes detenidos en el operativo comentó que a varios los llevaron a anexos, y a otros al Ministerio Público para buscarles órdenes de aprehensión pendientes. El operativo continuó el día sábado, sólo que ahora con una patrulla de Seguridad Pública que los amedrenta diciendo “qué no entienden, cabrones, que no pueden estar aquí”. Minutos después regresaron las camionetas blancas de la Delegación para llevarse a todos los callejeros que encontraban

sobre Av. Congreso de la Unión (Testimonio de un grupo de jóvenes callejeros presentado por El Caracol, A.C. ante la CDHDF, abril 2007).

3193. En el seguimiento realizado a este tipo de acciones de “limpieza social”,¹⁴ se encuentra que las y los funcionarios intermedios y operativos implicados creen que con estas prácticas realmente lograrán que las y los callejeros se retiren del espacio público que tienen bajo su responsabilidad. Y cuando el grupo callejero permanece en la vía pública, tienden a personalizar (responsabilizar) la complejidad de este fenómeno social en personas específicas, contra quienes se incrementa la violencia. Lamentablemente, las condiciones límite en que se encuentran las y los callejeros por su exclusión social, les impide considerar la denuncia como herramienta, ya que por su vulnerabilidad en el espacio público son objeto de represalias, y las actuales instituciones de defensoría social carecen de mecanismos que garanticen la protección inmediata de este tipo de víctimas. Son, sin duda, un caso paradigmático de las deficiencias en la defensoría social contemporánea.

Seguridad humana

3194. El acceso a servicios de salud en el Distrito Federal tiene un carácter gratuito. Lamentablemente, la capacidad de atención queda superada ante la demanda de pacientes del área metropolitana y por la carencia de recursos presupuestales suficientes. Así, para las y los habitantes de la calle, acceder a servicios médicos en la ciudad sólo es posible si se superan dos obstáculos: disponibilidad de espacios y la discriminación del personal de salud, obstáculos muy significativos.¹⁵

3195. El Caracol, A.C., ha denunciado que continúa siendo una práctica recurrente, entre el personal sanitario, la negación de servicios médicos a la población callejera por su falta de higiene personal. Esta organización y personal de la Delegación Venustiano Carranza enfrentaron el pasado 11 y 16 de agosto de 2006 la negación de atención médica a la joven “Bertha” (28 años) con el argumento de ser indigente.¹⁶

3196. Esta realidad llevó a que la Secretaría de Salud de Distrito Federal desarrollara el llamado “Hospital para el niño de la calle” como un servicio piloto del Hospital Pediátrico Iztacalco,¹⁷ donde se dispuso de regaderas y personal médico sensible para atender a niños, niñas y jóvenes callejeros. Esta iniciativa, ampliamente reconocida por la población callejera, fue cerrada en 2005 por falta de presupuesto, sin que hasta el momento haya un servicio similar.¹⁸

*Niña y mujer callejera, una realidad compleja*¹⁹

3197. La situación de niñas y mujeres que habitan las calles es doblemente compleja, pues la condición de género y de callejera se conjugan para colocarlas en situación de mayor exclusión y vulnerabilidad ante el machismo imperante en la sociedad mexicana.²⁰

3198. Al igual que sucede con otras mujeres mexicanas, una de las mayores violaciones a sus derechos humanos está en negarles la decisión sobre sus cuerpos. Una de las formas de negarles sus derechos sexuales y reproductivos²¹ es la maternidad no deseada; otra muy grave es la violencia sexual. En la calle, a menudo van juntas.

3199. Es frecuente que niñas y mujeres adultas lleguen a estar embarazadas como consecuencia de prácticas sexuales de riesgo (sexo recompensado y sexo desprotegido) o por abuso y violación sexual; la decisión sobre el producto del embarazo suele quedar fuera de su voluntad y en manos de las instituciones y programas encargados de ayudarles. Su maternidad cuenta con muy pocos espacios de atención profesional y una negación inmediata del deseo de ser madre en la calle. Es tan profunda esta exclusión social por género, que se invisibiliza el problema y se carece de datos sobre su verdadera dimensión. Otras organizaciones sociales han llevado a la prensa escrita la grave situación de las niñas que viven en la calle: “Por problemas de desnutrición, drogadicción, enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, así como por la violencia, las niñas y las adolescentes que viven en las calles de la ciudad sufren múltiples abortos espontáneos o viven periodos de gestación en los que la mayoría de las veces están solas y sin recibir la atención médica necesaria. Son escasos los programas gubernamentales destinados a atenderlas”, explicó Ramiro Macías, del grupo que atiende a Niños de la Calle con Sida (Nicasi).²²

3200. En los casos donde adolescentes y mujeres jóvenes solas viven con sus hijos e hijas en las calles, la tendencia es a priorizar la situación de vulnerabilidad del bebé y se le aleja de su madre para llevarlo por la fuerza a una institución (pública o privada). Sin duda, el conflicto moral *a priori* permite violentar los derechos, es decir, aún con lo difícil que es aceptar el modo de vida de una adolescente callejera con hijos o una mujer adulta en estado de gravidez, está asociada a una red social de sobrevivencia que la protege de los riesgos y necesidades más apremiantes. Lamentablemente, es extraño que se escuche la voz y necesidades de la joven madre, como se haría en una intervención con enfoque de derechos para garantizar al bebé y a la joven madre mejores condiciones de vida juntos. Lo cotidiano es el uso de la fuerza para retirarle a sus hijos y responsabilizarla públicamente de su modo de vida.²³

El consumo de sustancias como desencadenante de exclusión y negación de derechos

3201. En el modo de vida callejero el consumo de drogas está asociado a la identidad y socialización del grupo, pero desde una mirada integral, el uso problemático de sustancias se convierte en una expresión de la exclusión social, así como elemento básico para vivir la discriminación y la negación de sus derechos humanos.

3202. Así es cómo las personas callejeras –en su mayoría usuarios de sustancias– viven la discriminación como parte de la “normalidad”, motivo por el que este sector padece dificultades para acceder a servicios básicos de educación y salud, escasez o nulidad de espacios de participación, vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, indefensión ante la violencia y enfrentamiento a leyes que criminalizan al individuo (exculpando el origen estructural del fenómeno callejero), y estigmatización que niega o limita el ejercicio de derechos.

3203. Diversos estudios en México²⁴ sostienen que el consumo de drogas en la población callejera tiene un fuerte componente de identidad y socialización entre el grupo de pares. Así es cómo, frecuentemente, niñas, niños, jóvenes, mujeres y adultos callejeros tienen un uso problemático de sustancias, razón por la cual cada día es más complejo el proceso de inserción en espacios alternativos en la calle. La carencia de redes sociales positivas y el estigma social que les acompaña les impide

conseguir empleo formal que sostenga los procesos de inclusión. Una espiral descendente de acontecimientos negativos expresaría la idea de las y los consumidores de *tocar fondo*.

3204. En México el sistema de salud no tiene incorporado el tratamiento de adicciones como una enfermedad, por consiguiente la población empobrecida no cuenta con espacios públicos de tratamiento para sus adicciones. La única opción son los llamados “anexos” —espacios civiles de encierro forzado, sin regulación— que carecen de personal profesional y supervisión oficial, pese a las denuncias de malos tratos, uso extremo de violencia y atención sin profesionalización. Estas formas de atención del uso problemático de sustancias responden más al estigma asociado al modo de vida callejero, que lleva a considerarlo como *infracción a la normalidad*.²⁵

Violencia y muerte en las calles

3205. En el modo de vida callejero el riesgo de morir está presente en todo momento, desde la “muerte social” que implica la negación de derechos humanos por su condición social hasta la desaparición física como consecuencia del modo de vida callejero.

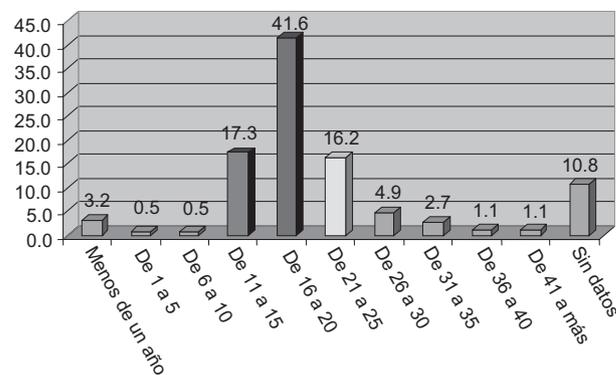
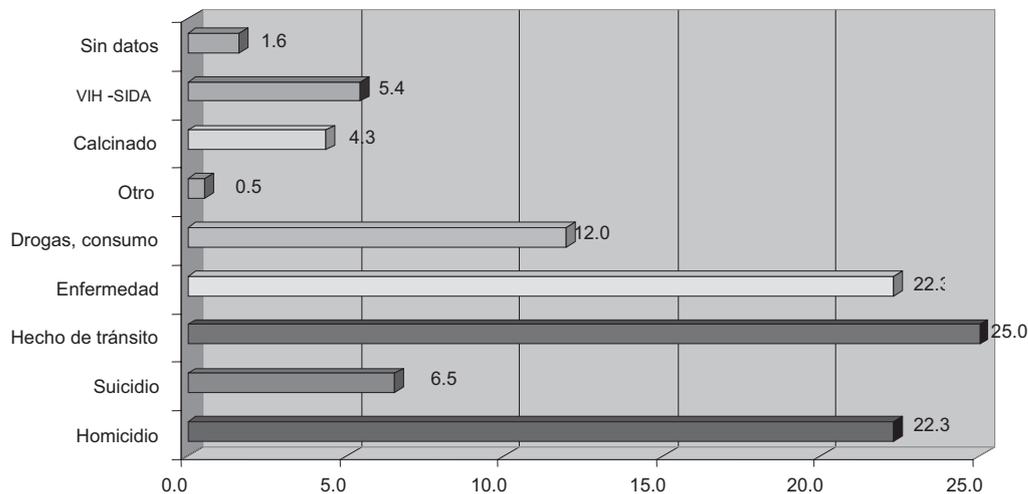
3206. Las personas callejeras tienden a vivir en la inmediatez de lo cotidiano y en una lucha persistente contra el aburrimiento, donde el consumo de sustancias se convierte en uno de los principales divertimentos y medios de obtención de placer, o una manera de maquillar el hambre y de distanciarse de la realidad. Es importante destacar que ellas y ellos saben de los daños que ocasiona a su cuerpo. Es decir, cuentan con una percepción del riesgo disminuida, pero presente en sus decisiones.

3207. Por esa razón la muerte forma parte del mosaico de sucesos cotidianos en la vida callejera, no significa que carezcan de temor a la muerte, su actitud temeraria está asociada más a un sentimiento de invulnerabilidad física por el sorteo diario de la vía pública.

3208. El Caracol, A.C., ha realizado un seguimiento de la muerte de niños, niñas y jóvenes callejeros en la capital, denominado *Estadísticas de la muerte callejera, 1995 a 2005, ciudad de México*. En dicho registro se documentaron 184 muertes de niños, niñas, mujeres, jóvenes y adultos callejeros en el Distrito Federal. Destaca el número de muertes por género, en la que los varones representaron 74%, con 136 casos, como se muestra a continuación.

| | Causas de muerte | | | | | | | | | |
|--------|------------------|----------|-------------------|------------|-----------------|------|-----------|----------|-----------|-------|
| | Homicidio | Suicidio | Hecho de tránsito | Enfermedad | Drogas, consumo | Otro | Calcinado | VIH/SIDA | Sin datos | Total |
| Hombre | 34 | 12 | 40 | 28 | 10 | | 3 | 8 | 1 | 136 |
| Mujer | 7 | | 6 | 13 | 12 | 1 | 5 | 2 | 2 | 48 |
| Total | 41 | 12 | 46 | 41 | 22 | 1 | 8 | 10 | 3 | 184 |

3209. El cuadro muestra con claridad el mayor riesgo que viven los jóvenes callejeros, quienes mueren en hechos asociados a sucesos violentos, especialmente de tránsito (atropellamiento), seguidos por los homicidios (34 casos) y suicidios (12). Sin embargo, el modo de vida callejero y el deterioro físico que representa se manifestó en 28 muertes por enfermedad, 8 casos por SIDA y 10 muertes asociadas directamente al consumo de sustancias, como puede verse en estas gráficas.



3210. En cuanto a las mujeres, las enfermedades asociadas al modo de vida en la calle (infecciones intestinales, insuficiencia renal, problemas cardiacos, etc.) ocuparon el primer sitio con 13 casos, seguidas de cerca por los decesos atribuidos a una sobredosis de sustancias. Sin embargo, las muertes acumuladas por sucesos violentos suman 18 casos, y de estos, cinco presentan una agresión brutal: cuerpos calcinados. Estos pueden verse casos de feminicidio y homicidios que se invisibilizan u ocultan en el Distrito Federal y otras ciudades.

3211. En la tabla de edad es posible identificar que ser joven representa mayor riesgo de muerte en las calles. Un perfil de alto riesgo es ser joven varón o mujer de entre 16 y 20 años. Es interesante observar que el riesgo de morir en la calle se reduce cuanto más tiempo se lleve en ella; esto permite ampliar el argumento de las poblaciones callejeras, las cuales se transmiten conocimientos de una generación a otra. Otras oportunidades para incrementar la sobrevivencia están asociadas a la participación de los chicos y chicas en los programas de instituciones sociales, al ingreso a grupos religiosos o a la cárcel, u otras situaciones que los alejan del modo de vida callejero.

3212. La muerte en la calle continúa siendo una gran desconocida, los registros oficiales son inexistentes y el uso de la fosa común parece lo normal, con lo que se pierde información epidemiológica de las poblaciones callejeras, que sería de gran valor ante la falta de seguimiento puntual de este tema. Además, en términos culturales, la fosa común representa la negación de la individualidad de las personas que viven y mueren en la calle.

¿Ciudadanía sin existencia legal?, reto para el sistema de justicia

3213. Resulta complicado pensar que las poblaciones callejeras serán reconocidas en su carácter ciudadano, si carecen de las formas legales mínimas para reclamar sus derechos: acta de nacimiento, comprobante de domicilio, registro de seguridad social, constancia de estudios o credencial de elector. Generalmente, las personas callejeras carecen de dichos documentos, pues al perder contacto con su familia de origen, resulta difícil rastrear su documentación; en otros casos, los cambios de domicilio, incendios o robo de sus pertenencias les deja sin ellos. Tramitar un acta de nacimiento implica presentar otros documentos oficiales, de tal forma que la tarea se convierte en un círculo vicioso. Hoy en día los programas sociales del Distrito Federal (vivienda, seguro de desempleo, créditos, educación, etc.) requieren algún documento oficial para acceder a los beneficios, por lo que la mayoría de las personas callejeras queda en desventaja para obtener participación de ellos.

3214. Su acceso más inmediato a los servicios públicos es a través de programas dirigidos a “niños de la calle”, sin importar que sean mayores de edad o familias callejeras, son la puerta de entrada a las instituciones y programas públicos (comida, regaderas, dormitorio y recreación), pero más allá de cubrir sus necesidades básicas, dentro de este circuito asistencial tienden a quedarse al margen del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Es decir, se mantienen en la exclusión social, sin la posibilidad de ejercer sus derechos como ciudadanos, si no es a través del estigma de “niño de la calle”.

Criminalización y represión

3215. El otro extremo de la mirada asistencial está en la criminalización de la pobreza. En el Distrito Federal las agresiones hacia los grupos callejeros se han incrementado. Nuria Fernández, de la Brigada Pro Derechos Humanos Observadores por la Paz, denunció en 1997 a un “grupo organizado” para agredir a niños de las coladeras de la Central Camionera del Norte,²⁶ además de un cuerpo de seguridad con perros para atacar a los niños y niñas que ingresaran a los andenes. Otra expresión mayúscula de lo antes expuesto fueron las acciones de limpieza social en algunas zonas de la ciudad por la visita del papa Juan Pablo II:

Un grupo de aproximadamente 250 niños, niñas y jóvenes de la calle vivieron discriminación por su condición social al ser desalojados de los espacios públicos donde sobrevivían para evitar que afectaran la imagen de la ciudad en la reciente visita del Papa Juan Pablo II. El Gobierno del Distrito Federal realizó operativos de limpieza social el pasado 24 de julio en el Centro Histórico, las inmediaciones de las estaciones de los metros: Indios Verdes, La Raza, Morelos, Garibaldi y Niños Héroeos en contra de los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores en situación de calle, a petición de la Arquidiócesis de la Ciudad de México.

(Carta de la Red por los Derechos de la Infancia en México dirigida al presidente de la CDHDF el 7 de agosto 2002)²⁷

3216. En general, a los distintos gobiernos les resultó más sencillo implementar programas asistenciales y temporales para atender el fenómeno callejero (Ahora por Ellos, 1992; De la calle a la vida, 2002),²⁸ financiados en conjunto con empresas y fundaciones privadas, enmarcados en una política social tutelar que se limitó a acciones específicas que quedaron muy lejos de impactar realmente el fenómeno.

3217. La respuesta oficial al fenómeno social de las y los habitantes de la calle ha mantenido la tendencia a controlar y reprimir su desarrollo a través de distintas estrategias. Quizás una de las más documentadas por sus flagrantes violaciones a los derechos humanos de las personas callejeras es el denominado modelo “Giuliani”, que aplicado en la ciudad de Nueva York alcanza visibilidad internacional. Esencialmente consiste en la llamada “cero tolerancia” y dispositivos asistenciales subvencionados para las poblaciones fuera del “estilo de vida americano”. Junto con ello aparecieron las denuncias por brutalidad policiaca y deterioro de las condiciones de vida en las calles de aquella ciudad.²⁹

3218. En el Distrito Federal, durante la anterior administración (2002-2006), se contrató al señor Giuliani para realizar una propuesta desde su experiencia como alcalde de Nueva York, para adaptarla a la ciudad capital. El caso se conoció mediáticamente como “las Recomendaciones Giuliani”.³⁰ Las enlistadas como la 121, 123 y 124 se refieren directamente al modo de vida de las poblaciones callejeras y muestran con claridad la tendencia a profundizar el estigma social y la discriminación en el referido informe:

- Enero 2004:
 - 121. Recuperar espacios públicos.³¹
Vía pública
 - 123. Medidas efectivas de control para evitar la proliferación de franeleros y limpiaparabrisas.
En los últimos años se ha multiplicado exponencialmente el número de personas que hacen de la vía pública su espacio de trabajo. Ya sean los “franeleros” que apartan con objetos los lugares de estacionamiento en la calle para luego cobrar por su uso, o los “limpiaparabrisas” que imponen un servicio no solicitado. El hecho es que ambos casos constituyen un problema para los habitantes de la Ciudad. La SSP ha considerado necesario que todos ellos sean identificados y que se instrumenten mecanismos para impedir su proliferación y arrancar con una política de empleo-estudio obligatoria para los más jóvenes.
- Febrero 2004:
 - 124. Atención a los niños de la calle e indigentes.
En relación a los 14 mil niños en situación de calle (según cálculos de las instituciones de asistencia privada y del Gobierno de la Ciudad), se recomienda hacer un esfuerzo de mayor escala para establecerlos en albergues por la alta vulnerabilidad que tienen a problemas de adicciones e ilícitos. Se proponen experiencias exitosas de México y Estados Unidos que pueden ser el modelo a seguir en combinación con la sociedad civil.

3219. La mirada de Rudolph Giuliani sobre el espacio público y los habitantes callejeros da cuenta de la discriminación tutelar antes mencionada, esencialmente porque reduce la pobreza a la responsabilidad de las personas que “constituyen un problema para los habitantes de la ciudad”, es decir, se invierte la relación de inequidad y se niega que fue la sociedad quien falló a las y los jóvenes que están desempleados y se ven orillados a trabajos informales. En la misma dimensión, desconoce que las poblaciones callejeras, especialmente la infancia, están asociadas a miseria, trabajo precario, ausencia de políticas sociales redistributivas del ingreso, etc., para identificar directamente la vida callejera como generadora de potenciales delincuentes.

3220. Para dar cuenta del efecto de dicha consultoría entre las autoridades de la ciudad, es pertinente recordar un comunicado de prensa de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, emitido a principios de 2007, el cual confirma la tendencia expresada: “La SSP-D.F. puso en marcha 91 por ciento de las 137 propuestas [de Giuliani] que corresponden a la dependencia”.³²

3221. El impacto de las Recomendaciones Giuliani en las redes sociales de la ciudad se sustentan en el miedo a la convivencia social, al colocar la “seguridad” como garante del bienestar y la paz social. Bajo esta premisa, algunos/as ciudadanos/as están dispuestos a ceder en sus libertades civiles, a demandar mayor presencia policiaca y a considerar situaciones de excepción ante las violaciones de los derechos humanos.

31.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal

Leyes que afectan a las poblaciones callejeras

3222. Con las Recomendaciones Giuliani se legislan en la ciudad de México varias estrategias que convierten la sobrevivencia callejera en “infracciones”. Es decir, el uso del espacio público para pernoctar (en parques, avenidas, plazas, etc.), la mendicidad encubierta (limpiar parabrisas en los cruceros) y el consumo de sustancias, se considera que “atentan contra la tranquilidad de las personas y contra la seguridad ciudadana”.

3223. La idea central de Giuliani de crear una asociación simple entre *drogas y delitos*, y con ello hablar de la “alta vulnerabilidad que tienen a problemas de adicciones e ilícitos” las personas callejeras, justifica la creación de programas de atención basados en el uso de la fuerza. No se trata de una política social sustentada en metodologías profesionales y de largo alcance que logren desincorporar gradualmente la vida callejera.

3224. El modo de vida callejero, ampliamente documentado por las organizaciones sociales y por periodistas, muestra grupos humanos habitando en el espacio público, haciendo uso de jardines y registros de agua, instalando casas provisionales, jugando y lavando ropa en la vía públicas, haciéndose acompañar de perros para su protección, pidiendo dinero o limpiando parabrisas en los cruceros. Así, al revisar el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, encontramos que las personas callejeras están incumpliendo la ley en cuestión.³³

Artículo 24. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

- I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor sólo procederá por queja previa [se refiere a petición ciudadana];
- II. Poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos;
- III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común.

Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

- I. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello;
- III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;
- V. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas.

Reformas a las leyes de tutela en el código civil

3225. El 30 de enero de 2007, el director del DIF-DF, Jesús Salvador Valencia Guzmán, anunció que la administración capitalina asumiría la patria potestad de los menores de 14 años que viven en situación de calle: “De acuerdo con el servidor público, en los próximos días el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon, presentará la propuesta, y aclaró que la intención ‘no es desaparecer’ esta problemática de la ciudad de México, sino ‘educar’ y reinsertar a la sociedad a los menores, y que en un plazo ‘de dos años no haya ningún niño de la calle’”.³⁴

3226. Desde aquella fecha se ha encargado de dicha reforma de ley el diputado Juan Ricardo García, presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).³⁵ En los primeros documentos el diputado sustentó los cambios al Código Civil, al incorporar la figura de “Ministerio de Ley” como herramienta para que el DIF asumiera la tutela inmediata: “así como prever una excepción para que no sea requerida la declaración [de un juez] de estado de minoridad y grado de capacidad de la persona cuando se trate de un caso de tutela por ministerio de Ley [...] En estos casos, los efectos jurídicos se producen necesaria e inevitablemente cuando se realiza el supuesto legal y, por lo tanto, puede constituirse derechos y obligaciones independientemente, y aun contra la voluntad de sus titulares”. En la legislación vigente hasta 2006, el DIF tenía la posibilidad de adquirir la “tutela dativa” por intermediación de un juez de lo familiar que conocía de cada caso para tomar la decisión. Con esta reforma, se buscó convertir el hecho en un acto administrativo.

3227. Una mirada detenida al espíritu de la iniciativa genera preocupación por la ausencia de políticas públicas que atiendan y prevengan las raíces del fenómeno callejero, y especialmente por la prioridad en que coloca la institucionalización forzada de niños y niñas y cancela su derecho a vivir en familia. Diversas organizaciones sociales³⁶ expresaron su preocupación al jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, por el insuficiente diálogo con las autoridades responsables, quienes no modificaron el espíritu tutelar de la iniciativa, contraviniendo el sentido del artículo 3° de la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) y las recomendaciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en su Opinión consultiva núm. 17,³⁷ que invitan a considerar la institucionalización de la infancia como último recurso, y sólo después de fortalecer las familias como espacio de desarrollo de la niñez.

3228. La iniciativa de reformas al Código Civil, propuesta por la ALDF, fue entregada a la Oficina de la Defensoría de la Infancia (ODI) el pasado 15 de mayo de 2007, para que realizara un “Dictamen jurídico relativo a las implicaciones del proyecto denominado ‘hijas e hijos de la ciudad’”, el cual anticipa algunos problemas de viabilidad en una iniciativa como la expuesta. Cita textual:

3229. Se vislumbra, a partir de la reforma propuesta, el interés del gobierno de la ciudad de facultar al DIF-D.F. para asumir de manera inmediata la tutela de las y los niños y jóvenes que se encuentran viviendo en las calles de nuestra ciudad. La propia reforma establece la obligación del DIF-D.F. de canalizar o internar a dichos jóvenes en centros previamente autorizados para tal fin. En este sentido, se desprende que dichos centros pudieran ser públicos o privados. Dado que la infraestructura actual del gobierno de la ciudad es insuficiente para albergar adecuadamente a dicha población, se esperaría que pudieran darse alguno de los siguientes escenarios:

a) Canalización de los jóvenes a organizaciones civiles especializadas en la atención a la infancia callejera que gozan de amplia experiencia y reconocimiento en su labor

3230. “Dadas las características y naturaleza de la mayor parte de las organizaciones civiles que gozan de experiencia y reconocimiento en su labor, la canalización de los jóvenes se haría hacia instituciones llamadas ‘de puertas abiertas’. Es decir, las y los jóvenes estarían en condiciones de decidir libremente permanecer o no en dichas instituciones. Amplias experiencias han demostrado que sin un proceso adecuado de desarraigo o desvinculación con la vida en la calle, la gran mayoría de las y los jóvenes optan por regresar a las zonas de calle permaneciendo poco tiempo en un contexto institucional. Esta situación devendría en un ir y venir de los jóvenes entre la calle y las diversas instituciones”.

b) Canalización de las y los jóvenes a organizaciones privadas de puertas cerradas

3231. “La configuración actual de las organizaciones civiles arroja que la mayoría de aquellas que desarrollan programas a puerta cerrada, salvo algunas excepciones, se caracterizan por ser especializadas en tratamiento de adicciones para adultos y jóvenes de manera indistinta, o bien por carecer de metodologías adecuadas para la atención de niños y jóvenes. Diversas experiencias lamentables han demostrado un alto grado de riesgo para la integridad psicológica y física de los jóvenes dentro de instituciones de puertas cerradas. La falta de supervisión y regulación adecuada de las instituciones privadas ha facilitado la existencia de grupos que operan con fines inciertos bajo el manto de brindar servicios de atención a niños de la calle”.

c) Creación de centros públicos de atención a jóvenes que viven en la calle

3232. “Ante la falta de organizaciones adecuadas para brindar atención a puerta cerrada o bien la falta de efectividad de la canalización a organizaciones de puertas abiertas, el gobierno de la ciudad podría optar por la construcción o habilitación de centros públicos de atención para esta población. De crearse centros de puertas abiertas, sería de esperarse resultados similares a los antes descritos con relación a la canalización a organizaciones civiles”.

d) La captación de los jóvenes

3233. “Dadas las numerosas experiencias públicas y privadas que contemplan la canalización obligatoria de niños y jóvenes que viven en las calles, la mayoría de ellos muestra renuencia a la interna-

ción voluntaria. Las características propias de los jóvenes en comento hacen probable la oposición física a ser canalizados. Este escenario previsible, presenta riesgos de que se den casos de violencia física en contra de los niños y jóvenes. Numerosas experiencias pasadas han demostrado las enormes dificultades que presenta la intención de llevar a cabo “canalizaciones forzadas”. El número y edad de una gran parte de la población de calle, genera dificultades evidentes para llevar a cabo dichas canalizaciones sin violentar los derechos de los jóvenes”.³⁸

3234. El dictamen jurídico y social de la iniciativa de reformas al Código Civil en materia de tutela, presentado por las organizaciones sociales, fue atendido parcialmente por el Gobierno de la ciudad de México. Así, después de amplias negociaciones entre los partidos políticos locales y ajustes finales al dictamen presentado en la Comisión de Grupos Vulnerables de la ALDF, se aprobó con mayoría parlamentaria el 30 de octubre de 2007. El artículo más interpelado por la violación a los derechos de la infancia callejera es el siguiente:

Artículo 492: La ley coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores [...] Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

3235. Mas de 50 organizaciones sociales que desde hace décadas trabajan directamente con la población callejera e infancia excluida, advirtieron al jefe de Gobierno sobre los riesgos de esta modificación al Código Civil, realizando un llamado a vetar dichos cambios por violentar el artículo 23 de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vigente en el Distrito Federal desde el año 2000, mismo que señala:

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de los familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de la patria potestad. El Estado velará porque sólo sean separados de sus padres y de sus madres mediante sentencia u orden preventiva judicial que declare legalmente la separación y de conformidad con causas previamente dispuestas en las leyes, así como de procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas incluidas niñas, niños y adolescentes. Las leyes establecerán lo necesario, a fin de asegurar que no se juzguen como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres que, por extrema pobreza o porque tengan necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia, tengan dificultades para atenderlos permanentemente, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, los traten sin violencia y provean a su subsistencia. Se establecerán programas de apoyo a las familias para que esa falta de recursos no sea causa de separación.

3236. El documento entregado por las organizaciones sociales al jefe de Gobierno también expresaba: “Nos preocupa en particular que la vulneración del derecho de niños y niñas a vivir en familia se utilice como medida de presión para forzar a familias, niños y niñas a dejar las calles como forma de supervivencia. Junto a la falta de políticas públicas que reduzcan de manera eficaz la pobreza y que fortalezcan a las familias como el espacio ideal para el adecuado desarrollo de la infancia, tales medidas generarían mayor exclusión social. La entrada en vigor de estas reformas vulneraría el artículo 9°

de la Convención de los Derechos del Niño, que establece que ningún niño o niña puede ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando exista una determinación judicial”.

3237. Sin modificaciones, la mencionada reforma fue publicada en el *Diario Oficial del Distrito Federal* el día 6 de enero de 2008.³⁹ Posteriormente, el DIF-D.F. y la Consejería Jurídica desarrollaron los “lineamientos de operación y seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo”, publicado en el *Diario Oficial del Distrito Federal* el día 28 de marzo de 2008,⁴⁰ y obligando a su cumplimiento antes de 30 días naturales a su publicación.

31.4 Políticas públicas enfocadas a las poblaciones callejeras

3238. El investigador Sergio Aguayo Quezada apunta un marco de referencia para entender los cambios en las políticas públicas, al comentar: “México vive las consecuencias de una redistribución masiva del poder económico y político que está redefiniendo, en leyes y en la práctica, la forma en la que funciona la democracia, la economía y las relaciones con el mundo. Mientras que el gobierno federal y el presidente se han debilitado, ha crecido la fuerza de gobernadores, grandes empresas, partidos políticos y el crimen organizado. Pese a que en cultura y leyes sigue siendo un país presidencialista, en la práctica ha dejado de serlo. En estas condiciones la sociedad sigue siendo el actor más político, más desprotegido, aunque por doquier surgen indicios de una mejor organización –lo que repercutirá en una mayor incidencia en los asuntos públicos”.⁴¹

3239. En este contexto adverso para las iniciativas sociales, México se convierte en un ejemplo desafortunado de que los avances macroeconómicos sin políticas públicas de beneficio social que no alcanzan a las poblaciones altamente excluidas, como las personas callejeras. Es ahí donde se hace evidente la necesidad de incidir en el desarrollo de políticas sociales en la ciudad de México, para hacer visibles y ponderar a las poblaciones excluidas (*aid orphans*) en los países de renta media con frágil institucionalidad, tal como define la Organización Mundial del Comercio (OMC) a un país como México.⁴²

3240. La clase política mexicana, en general, federal y localmente, tienden a repetir el mismo método que ofrece un resultado similar en sus programas sociales. Es decir, desarrollan programas que carecen de continuidad, porque dependen de los tiempos económico-electorales. Asimismo, en su diseño no se retoman suficientemente las experiencias que han demostrado eficacia, sean públicas o privadas, y en general falta que las políticas públicas sean evaluadas sistemáticamente para medir su impacto real.

3241. En 1995, en el Distrito Federal se abandonó la atención gubernamental directa de la población callejera para dejarla a las posibilidades de las organizaciones sociales que financian sus actividades con fondos privados. Oscar Espinosa Villareal, jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) argumentó que había un número importante de organizaciones con recursos para atender a niñas y niños callejeros. Cerró los albergues públicos y canalizó a la población infantil a diversas organizaciones sociales a cambio de becas económicas.

3242. Después del desmantelamiento de la infraestructura del Distrito Federal para atender a la infancia callejera, en la década de los noventa, ha resultado complejo para el Gobierno de la ciudad remontar los programas destinados a esta población. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) creó el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA), que recibió recursos importantes para su atención. Sin embargo, no logró los necesarios para concretar sus proyectos y fue sustituido en la administración siguiente (2000-2006) por el Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), que cuenta con escasos recursos públicos, y ha retomado un esquema –muy frecuente en los programas oficiales para esta población– que consiste en competir con las organizaciones sociales por los recursos de empresas y fundaciones privadas.

3243. Los gobiernos federal y estatal no cuentan con un presupuesto especialmente dirigido a programas de atención para esta población; generalmente se mezclan los recursos para distintas poblaciones excluidas, y tampoco hay organismos con autonomía y presupuesto suficiente para monitorear la situación y evolución de este fenómeno social. Frente al escenario planteado anteriormente, es posible dimensionar las dificultades para impulsar políticas sociales favorables a la población callejera.

31.5 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales

3244. El Estado mexicano en su conjunto, y la ciudad de México en particular, están obligados a cumplir con sus compromisos internacionales en la promoción y defensa de los derechos humanos.

3245. Una recomendación especialmente importante (y vinculante) para la atención de la infancia y juventud callejera se refiere al Caso Villagrán Morales y otros, “Caso niños de la calle”, emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del gobierno de Guatemala, el 19 de noviembre de 1999, y que centra la sentencia en el deber del Estado en garantizar la vida y en la indivisibilidad de todos los derechos humanos:

4. El deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.⁴³

3246. El gobierno mexicano fue uno de los promotores de la Convención de los Derechos del Niño, asumida por el pleno de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y asumió con ello la obligación de rendir informes periódicos sobre el estado de los derechos de la niñez mexicana. Las primeras observaciones que recibió el gobierno mexicano fueron realizadas en 1994, por el Comité de Derechos del Niño, que ha manifestado de manera constante su preocupación sobre la situación en que se encuentran las niñas y niños en situación de calle, y ha realizado recomendaciones específicas al Estado mexicano para que atienda esta problemática:

El Comité se siente alarmado por el gran número de niños [*sic*] que se han visto obligados, para sobrevivir, a vivir y/o trabajar en la calle. El Comité recomienda que se adopten medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular los niños que son objeto de abusos o violencia en el seno de la familia, los niños [*sic*] que viven o trabajan en las calles y los niños [*sic*] pertenecientes a las comunidades indígenas, incluidas las medidas para eliminar e impedir actitudes discriminatorias y prejuicios como los basados en el sexo.⁴⁴

El Comité ve con especial preocupación que el Estado Parte, en su segundo informe periódico, clasifica a los “niños de la calle” [*sic*] entre los “niños que trabajan”. El Comité opina que esta concepción errónea influye en el alcance y la percepción de este fenómeno social.⁴⁵

El Comité toma nota de la indicación de que el número de niños de la calle ha disminuido en los últimos años y del programa para el desarrollo educativo de los niños de la calle “De la Calle a la Vida”. Sin embargo, preocupa al Comité que aún siga siendo elevado el número de niños de la calle en el Estado Parte, que no se hayan realizado investigaciones comparativas, y que no se hayan adoptado suficientes medidas para prevenir este fenómeno y proteger a esos niños. En particular, el Comité lamenta la violencia de que son objeto estos niños a manos de la policía y de otras personas.⁴⁶

El Comité recomienda que el Estado Parte redoble sus esfuerzos para proporcionar asistencia a los niños de la calle, en particular servicios de atención de la salud; servicios de reintegración a los niños víctimas de malos tratos, abuso sexual y uso indebido de sustancias, y a los niños con problemas de salud mental; servicios para la reconciliación con las familias; enseñanza, en particular capacitación profesional y preparación para la vida.⁴⁷

El Comité también recomienda que el Estado Parte adopte medidas para prevenir la violencia contra los niños de la calle y proteger sus derechos. El Comité recomienda además que el Estado Parte coopere y coordine sus esfuerzos con la sociedad civil y realice periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema.⁴⁸

3247. En el ámbito local, de enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 94 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, donde de la narración de los hechos se desprende que personas en situación de calle tenían la calidad de agraviadas. Las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos fueron las siguientes:

| Autoridad | Total de menciones |
|--|--------------------|
| Secretaría de Desarrollo Social | 60 |
| Delegaciones | 11 |
| Procuraduría General de Justicia | 11 |
| Secretaría de Seguridad Pública | 9 |
| Secretaría de Salud | 6 |
| Secretaría de Gobierno | 2 |
| Consejería Jurídica y de Servicios Legales | 1 |
| Jefatura de Gobierno | 1 |
| Secretaría del Medio Ambiente | 1 |
| Total | 102 |

Nota: en una queja se puede señalar a una o más autoridades como presuntas responsables de presuntas violaciones de derechos humanos.

31.6 Conclusiones del capítulo

3248. Usar el término “poblaciones callejeras” para referirse a los niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores que sobreviven, con sus propios recursos, en las calles de la ciudad, significa reconocer el carácter activo de este grupo de población que, en conjunto, ha gestado una cultura callejera que les permite la transmisión de saberes que facilitan la supervivencia en un medio hostil como lo es la calle.

3249. La particularidad de este grupo está en la construcción de su identidad en torno a la calle y en la vulnerabilidad social en la que se encuentra. La situación de extrema pobreza y de exclusión social en la que se desenvuelven las poblaciones callejeras, obstaculiza el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En particular, la representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias y estereotipos negativos que sustentan la discriminación y la violencia que padece en su cotidianidad.

3250. La falta de datos estadísticos sobre estas poblaciones —en particular porque los censos de población y vivienda del INEGI no los considera— y de investigaciones independientes que den cuenta de manera cualitativa de la situación de la infancia, la juventud y las personas adultas callejeras, dificulta hacer un diagnóstico integral en el que se determinen sus características sociales y demográficas y se constituyan indicadores sociales para evaluar el impacto de los programas implementados, y obstaculiza la identificación de las nuevas necesidades de esta población.

3251. Las distintas acciones que los gobiernos han realizado en las tres últimas décadas para la atención de poblaciones callejeras se mantuvieron en el asistencialismo y con una mirada conservadora. La mayor parte son programas que responden a coyunturas políticas y que carecen de continuidad. No consideran infraestructuras ni asignación de recursos diferenciados, ni toman en cuenta la evolución y complejidad del fenómeno social de las poblaciones callejeras.

3252. Cualquier iniciativa pública relativa a la población callejera deberá garantizar espacios de coordinación y concertación entre los programas gubernamentales y los de la sociedad civil, y responder a las características particulares de la población callejera, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento del tejido social que prevenga la salida de más personas a las calles y que, a la vez, dé a quienes han decidido hacerlo, las herramientas necesarias para sobrevivir con dignidad en las mismas.

3253. Ninguna acción pública que busque garantizar un derecho puede vulnerar otro(s). En la población femenina, infantil y juvenil que vive en la calle esto debe traducirse en políticas que no criminalicen la pobreza, pero que sí observen el principio de supervivencia y desarrollo y fortalezcan las redes familiares y comunitarias. En estas políticas, la institucionalización de la infancia debe ser una medida de último recurso. Para las familias y adultos/as callejeros/as se tendrá que priorizar su incorporación a la vida productiva, acceso a vivienda digna y seguridad social.

3254. Es indispensable garantizar que se cuente con un presupuesto claramente diferenciado y procedimientos explícitos para su aplicación en los programas destinados a niños y niñas callejeras y evitar mezclarlos con otras poblaciones vulneradas, como infancia trabajadora, en riesgo social o explotada sexualmente. Un recurso claramente diferenciado también permitirá una evaluación transparente de sus acciones e impactos positivos.

3255. El principio rector de la no discriminación e igualdad debe sustentar las estrategias para sensibilizar a la sociedad, a las y los líderes de opinión y a funcionarios/as públicos/as de cualquier puesto, para el tratamiento adecuado de este fenómeno social, y superar las falsas creencias y estereotipos negativos.

3256. Lo anterior implica una nueva mirada para reconocer a niños, niñas, jóvenes y personas adultas callejeras como sujetos de derechos e interlocutores indispensables para cualquier asunto que les afecte, y desencadenar procesos de participación (en las calles y en las instituciones) que superen la mirada asistencial y criminalizadora, para reconocerlos como ciudadanos/as en igualdad de derechos.

3257. El marco jurídico y normativo que afecta a la infancia y juventud callejeras también tiene que ser perfeccionado desde un enfoque de derechos y con perspectiva de género. Asimismo, es necesario enmendar el Código Civil del Distrito Federal para asegurar que la niñez y la juventud sean escuchadas en las actuaciones judiciales y administrativas que les afectan.

3258. Ante la dificultad de dar seguimiento a las violaciones de derechos humanos de estas poblaciones, sería pertinente buscar otras estrategias de defensoría social (informes especiales, videodocumentales, etc.), ya que es una responsabilidad ética la vigilancia y defensoría de los derechos de las poblaciones callejeras.

Notas

¹ F. de la Garza, I. Mendiola, E. García-Flores, S. Rábago, “Estudio biomédico de treinta pacientes inhaladores”, en Carlos Contreras (ed.), *Inhalación voluntaria de disolventes industriales*, México, Trillas, 1977, pp. 235-247.

² Poblaciones callejeras y cultura callejera son categorías de análisis sociológico desarrolladas en 2002 por El Caracol, A.C., a través del Diplomado Universitario Intervención Educativa con Poblaciones Callejeras, impartido a tres generaciones de educadoras y educadores callejeros. Actualmente desde la División de Educación Continua (DEC) de la Facultad de Psicología de la UNAM.

“Situación de calle” es uno de los conceptos más aceptados ante el amplio debate terminológico para encontrar una mejor expresión que identifique a quienes sobreviven en las calles. En este documento usamos forma indistinta “en situación de calle” y “callejeros”, entendiendo esta última palabra como “lo que actúa en la calle”, según la Real Academia Española, lejos de cualquier sentido discriminatorio que se le ha pretendido asociar y más como un reconocimiento al papel activo de las y los habitantes de la calle.

³ La cultura de monitoreo y evaluación de los programas sociales destinados a la población callejera es escasa, resulta difícil encontrar registro escrito o publicaciones actuales sobre el tema.

⁴ J.M. Pérez, *Cultura callejera e identidad*, conferencia magistral en el IV Congreso Nacional de Especialistas en Adicciones, 31 de mayo de 2002, Liberaddictus, ciudad de México.

⁵ UNICEF, *II Censo de los niños y niñas en situación de calle*, ciudad de México, 1996 (México, UNICEF/DIF/DDF).

⁶ Los censos realizados en la ciudad de México no se han diseñado desde una perspectiva de género, por lo que los datos carecen de particularización sobre la situación de las mujeres en las calles. Los datos disponibles son esencialmente demográficos.

⁷ “Realizan padrón de indigentes en las calles del D.F.”, publicado en *El Universal*, 4 de noviembre de 2005. Desde 1998 el gobierno de la ciudad ha implementado las llamadas “Campañas de Invierno” como una acción de temporada (noviembre a febrero) para atender a población indigente en la ciudad. “Del frío invierno, al calor humano” se ha mantenido ya por más de ocho años consecutivos.

⁸ Hoja informativa: “Estadísticas a propósito del Día Del Niño”, datos nacionales, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), D. F., 30 de abril de 2002.

El 15 de febrero de 2000 el INEGI-CIS respondió a una petición de información estadística de personas indigentes de la siguiente manera: “En atención a su petición le comento que sólo disponemos de estadísticas de niños de la calle. En cuanto a indigentes, debido a la dificultad de cubrirlos estadísticamente, no existen datos. En el censo sólo se encuestan a personas en viviendas fijas (que puede ser hasta una cabaña, un jacal o una casa de cartón), pero no a personas que hoy duermen en un jardín, mañana en una esquina, pasado en otro crucero, etc. Es prácticamente imposible de ubicar una persona con esas características. También es posible censar a personas indigentes que pernoctan en albergues, pero como le dije, es muy difícil con personas que no tienen residencia fija”. En <<http://www.inegi.org/mvc/inegi.html>>.

⁹ J.M. Pérez, *Discriminación a las poblaciones callejeras*, conferencia en el diplomado sobre el Derecho a la No Discriminación, 13 de noviembre de 2007, ciudad de México. Organizado por CDHDF, Conapred e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- ¹⁰ Discriminación tutelar es una categoría de análisis sociológico desarrollada en 2007 por El Caracol, A.C., a través del Diplomado Universitario Intervención Educativa con Poblaciones Callejeras, impartido a tres generaciones de educadoras y educadores callejeros. Actualmente desde la DEC de la Facultad de Psicología de la UNAM.
- ¹¹ Diversas organizaciones sociales han denunciado los llamados “anexos para implementar torturas medievales”, por secuestrar a niños, niñas y jóvenes callejeros, con la intención de ayudarles a dejar el consumo de sustancias, pero con métodos humillantes. Véase Felipe Ocampo, *Retos frente a la salud mental de las y los callejeros*, Fundación San Felipe de Jesús, IAP, en <http://www.quorumcalle.org/inicial/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=10>.
- ¹² Detalles del programa Ciudad Bonita se encuentran en el sitio del Gobierno de la ciudad <http://www.obras.df.gob.mx/servicios_urbanos/imagen/ciudad_bonita.html>.
- ¹³ Documento electrónico disponible en <www.df.gob.mx> (20 de febrero del 2007), titulado Programa de Rescate de Espacios Públicos “Manos a la Obra”.
- ¹⁴ La “limpieza social” puede parecer un término grotesco y limitado a hechos de sangre en la América Latina de los años ochenta, sin embargo, hay diversas expresiones contemporáneas que buscan el mismo objetivo: el retiro de la vía pública de personas *non gratas*. Es así como, para facilitar su comprensión, aportamos los siguientes criterios: *a*) es un acto de autoridad, *b*) es sistemática, *c*) está focalizada a poblaciones excluidas, *d*) busca un efecto inmediato, *e*) niega el ejercicio o atenta contra los derechos humanos, y *f*) son acciones cubiertas por la impunidad.
- ¹⁵ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁶ Testimonio del equipo de trabajo de calle de El Caracol, A.C., fechado 12 de septiembre de 2006, <<http://www.elcaracol.org/es/general/es-como-una-indigente-no.html>>.
- ¹⁷ Nota de prensa de la Secretaría de Salud del Distrito Federal anunciando el Programa Ayuda a los Niños de la Calle, 1994, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/1152/>>.
- ¹⁸ Mejía-Soto *et al.*, “Morbilidad de ‘los niños de la calle’”, en *Adolescencia Latinoamericana*, 1414-7130/98/1-175-182 (trabajo realizado en el hospital pediátrico de Iztacalco. Servicio de Niños de la Calle-Coyuya-México, D.F.).
- ¹⁹ Para mayor información, véase la parte VI, capítulos 26 y 27: Derechos de las mujeres y Derechos de la infancia.
- ²⁰ CDHDF, *Al otro lado de la calle: prostitución de menores en La Merced, México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Espacios de Desarrollo Integral/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1996.
- ²¹ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- ²² “Enfermedades, violencia y abandono viven las niñas-madres de la calle”, *La Jornada*, 10 de mayo de 2000, véase <http://www.jornada.unam.mx/2000/05/10/ninas_calle_2.htm>.
- ²³ Luis Brito, “Pierde Alondra a sus hijas. Acusan a madre de bebé robada por omisión de cuidados hacia tres menores. Determina PGJDF enviar a pequeñas a un albergue; buscan a la gemela robada”, *Reforma*, 5 de noviembre de 2007, véase <www.reforma.com/edicionimpresa/notas/20071105/ciudadymetropoli/927322.htm>.
- ²⁴ Ricardo Lucchini, *Niño de la calle, identidad, sociabilidad y drogas*, Ediciones de la Frontera, Barcelona, 1999; M. Medina, “Abuso de sustancias”, *Estudio de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*, México, DIF-DF/UNICEF, 2000, pp. 117 a 137; M. Domínguez, M. Romero y G. Paul, “Los ‘niños callejeros’. Una visión de sí mismos vinculada al uso de las drogas”, *Salud Mental*, vol. 23, núm. 3, junio de 2000, <redalyc.uaemex.mx>.
- ²⁵ Un caso que ejemplifica este fenómeno es el llamado “Caso Mauro. Muerte por discriminación (negación de servicios de emergencia)”: El martes 31 de octubre de 2006, el equipo de educadores de El Caracol realizó llamadas telefónicas reiteradas al servicio de emergencias 060 para solicitar su atención. El operador con clave H828, señaló que “ellos no podían atenderlo porque no les correspondía”, y que “si es indigente, ninguna ambulancia lo va a subir” [...] La opción que ofreció para ayudarnos fue omitir el dato de “indigente” en la solicitud, para que la ambulancia pudiese entonces brindar el servicio. Se presentó una patrulla con rótulo: VCA10801, detrás de ella, la ambulancia UM0578 del ERUM. El personal revisó a Mauro. La negativa para llevárselo fue reiterada al insistir que Mauro no lo ameritaba, pues sólo necesitaba “comer y dejar de drogarse”. El personal del ERUM no permitió diálogo alguno, llegando incluso a callar a los integrantes del grupo que intentaban saber sobre la salud de su amigo. Para el grupo no pasó desapercibido el maltrato, y de forma simbólica guardaron los guantes que dejaron tirados junto a Mauro después de negarse a llevarlo a un hospital. El 2 de noviembre de 2006, a las 9:10 am Mauro murió en el hospital general “La Villa”. (Testimonio de educadores callejeros presentado por El Caracol, A.C., ante la CDHDF, noviembre de 2006.)
- ²⁶ “Habría un ‘grupo organizado’ para agredir a niños de las coladeras: ONG”, *La Jornada*, 2 de julio de 1997, en <<http://www.jornada.unam.mx/1997/07/02/ong.html>>; Karina Avilés y Françoise Escarpit, *Los niños de las coladeras*, México, La Jornada, 1996.
- ²⁷ Limpieza social de callejeros por la visita de Papa, 29 de julio 2006, en <http://www.derechosinfancia.org.mx/Temas/temas_calle_lim.htm>.
- ²⁸ J.M. Pérez (comp.), *La ciudad, sus niños y la calle*, México, Indesol/El Caracol, A.C., 2001, p. 63; J.M. Pérez (comp.), *De la calle a la vida*, Indesol/El Caracol, A.C., 2001, p. 82.
- ²⁹ José Hleap Borrero, “Convivencia, ciudadanía y comunicación”, *Nexos*, Escuela de Comunicación Social-Universidad del Valle, Cali, 2006.
- ³⁰ Reporte Consultora Giuliani Partner, <<http://www.metropoli.org.mx/hm/areas/2/ReporteGiuliani.pdf>>.
- ³¹ Recuérdese los programas Ciudad Bonita en 2004 y Manos a la obra en 2007, para la recuperación de espacios públicos.
- ³² Comunicado: 155/07: “La SSP-DF puso en marcha 91 por ciento de las 137 propuestas que corresponden a la dependencia”, México, 4 de febrero de 2007.
- ³³ Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de diciembre de 2004, <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=2&disp=797>>.
- ³⁴ “Busca GDF adoptar a los niños en situación de calle”, *La Jornada*, 31 de enero de 2007, <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/31/index.php?section=capital&article=038n1cap>>.

- ³⁵ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Civil para el Distrito Federal, a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, fue turnada para su análisis y dictamen el 19 septiembre 2007.
- ³⁶ Un grupo de organizaciones especializadas en infancia callejera se mantuvo trabajando en conjunto por varios meses para lograr incorporar el enfoque de derechos de la niñez en las modificaciones al Código Civil. Entre ellas destacan: Red por los Derechos de la Infancia en México, A.C.; San Felipe de Jesús, I.A.P.; Ednica, I.A.P.; Casa Daya, I.A.P.; ProNiños de la Calle, I.A.P.; Yolia, Niñas de la Calle, I.A.P., y El Caracol, A.C.
- ³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC/17, Opinión consultiva Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- ³⁸ Dictamen jurídico relativo a las implicaciones del Proyecto denominado “Hijas e hijos de la ciudad”, elaborado por la Oficina de la Defensoría de la Infancia (ODI), 15 de mayo de 2007.
- ³⁹ Acción urgente: Solicitamos vetar modificaciones a la Ley de Tutela en la ciudad de México, 6 de noviembre de 2007, véase <<http://www.callejeros.org/defensoria-social/accion-urgente-solicitamos-vetar-modificaciones-a-la-ley-de-tutela-en-la-ciudad-de-mexico.html>>.
- ⁴⁰ Lineamientos de operación y seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo. *Diario Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008, p. 30.
- ⁴¹ Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque mexicano*, México, Aguilar, 2008.
- ⁴² Véase <www.oecd.org/dac/fragilestates>.
- ⁴³ Voto conjunto concurrente de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abre Borelli en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los niños de la calle (Villagrán Morales y otros), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, p. 389.
- ⁴⁴ CRC/C/15/ADD.13, 7 de febrero de 1994.
- ⁴⁵ CRC/C/15/ADD.112, 10 de noviembre de 1999.
- ⁴⁶ CRC/C/MEX/CO/3, 2 de junio de 2006.
- ⁴⁷ *Ibid.*
- ⁴⁸ *Ibid.*

Capítulo 32. Derechos de las personas adultas mayores

32.1 Introducción

Concepto

3259. El término “personas de edad”, utilizado anteriormente, fue remplazado en 1984 por la expresión “adulto mayor”, establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para hacer referencia a las personas de 60 años o más. En 1996 el término sufrió otra transformación, derivada de la resolución 50/141 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹ A partir de ese momento, la expresión “persona adulta mayor” es aceptada mundialmente como la correcta para referirse a las personas de 60 años o más.²

Crecimiento demográfico de las personas adultas mayores

En el ámbito internacional

3260. El envejecimiento de la población mundial es creciente, pues la proporción de las personas de 60 años o más está aumentando más rápidamente que cualquier otro grupo de población. Este aumento se ha manifestado en el incremento de la participación porcentual de las personas adultas mayores en la estructura de la población general.³

3261. La transición demográfica⁴ de las últimas décadas trajo consigo una fuerte transformación de la distribución por edades de la población mundial. Lo anterior dio paso a un cambio en la pirámide poblacional, traducida en el estrechamiento de su base y la ampliación de su cúspide. La reducción del número de personas en las edades más jóvenes, y el aumento de los sectores con edades más avanzadas dio como resultado, por un lado, el beneficio que arroja el bono demográfico al hacer posible, de forma gradual, una relación más favorable entre la población en edades laborales y la población en edades dependientes; y por el otro, el desafío que conlleva atender la nueva demanda social que representan las personas adultas mayores.⁵

3262. El envejecimiento poblacional ha sido un proceso gradual en la mayoría de los países desarrollados, es decir, se ha dado de manera paulatina a lo largo de varias décadas y a través de varias generaciones, lo que ha hecho posible que vaya acompañado de un crecimiento socioeconómico regular. Para los países en desarrollo –como México– la dinámica ha sido diferente, pues el proceso se ha condensado en dos o tres décadas solamente. Lo anterior ha derivado en que, mientras los países desarrollados han prosperado antes de envejecer, los países en desarrollo están envejeciendo antes de haber prosperado.⁶

3263. A lo largo de los últimos años el problema del envejecimiento poblacional y la situación de las personas adultas mayores comenzaron a ocupar un espacio en la mesa del debate público. Como

consecuencia, se impulsaron diversos trabajos con la finalidad de analizar ambos temas, entre los que destaca el *Estudio económico y social mundial 2007. El Desarrollo en un mundo que envejece*, elaborado por la ONU, del que se desprenden los siguientes datos en torno al perfil y la situación de las personas adultas mayores en el ámbito mundial:⁷

- *Esperanza de vida.*⁸ En el mundo, la esperanza de vida aumentó de 47 años en 1950-1955 a 65 años en 2000-2005, y de acuerdo con los pronósticos se espera que llegue a los 75 años en el periodo 2045-2050.
- *Estilos de vida.* “En todo el mundo, una de cada siete personas mayores, 90 millones en total, viven solas y esa relación ha aumentado en la mayoría de los países durante el último decenio. Aunque el cambio promedio es bastante modesto, es probable que esa tendencia se mantenga y tenga importantes repercusiones sociales, especialmente para las mujeres de edad, que tienen más probabilidades de vivir solas [...] La vida en soledad, que puede suponer un aumento del aislamiento, hace que sea más difícil organizar la atención por parte de los miembros de la familia; también aumenta la necesidad de contar con servicios de apoyo adicionales para que las personas mayores puedan seguir en su casa”.⁹
- *Participación y potenciación.* El incremento de la participación porcentual de este grupo en la estructura de la población general conlleva un crecimiento en su potencialidad para influir en la sociedad. No obstante, la participación política de las personas adultas mayores varía en los distintos países, ya que en muchos enfrentan gran dificultad para expresar sus preocupaciones y hacer que éstas sean parte del debate público e incidan así en los programas políticos.¹⁰
- *Abuso y abandono.* Respecto de esta temática, el estudio advierte que, a pesar de que es difícil medir el comportamiento abusivo en agravio de las personas mayores de 60 años, los informes relativos al abuso y abandono que enfrenta este sector son motivo de preocupación, ya que se ha detectado que:¹¹
 - tanto en los países desarrollados como en desarrollo el abuso viene de la familia, las comunidades y los centros encargados de brindar asistencia a las personas adultas mayores, y;
 - los factores de riesgo frecuentemente guardan relación con los siguientes aspectos: falta de recursos destinados a la atención, insuficiente formación y capacitación de las personas encargadas de atender a este sector poblacional, la tensión propia del trabajo de los centros que brindan atención, estereotipos negativos en torno a las personas adultas mayores y condiciones de pobreza en general.
- *Consumo.* Las tendencias de consumo de las personas mayores de 65 años de los países desarrollados advierten un incremento tanto en la demanda de gastos en salud como en los cuidados prolongados. Estas tendencias varían en cada país, ya que los cambios de consumo se dan lentamente, por lo general, así como porque dichas tendencias están estrechamente relacionadas con los ingresos de la estructura demográfica, por lo que es difícil definir tendencias claras. Por otra parte, es importante considerar que se está desarrollando una preferencia creciente a invertir los ahorros en fondos de pensión o de jubilación privados, que están poco regulados.¹²
- *Seguridad económica en la vejez.* El 80% de la población mundial no está protegida de forma suficiente para enfrentar los riesgos de salud, discapacidad y reducción de ingresos, propios de la vejez.¹³

- *Pobreza y vejez.* De acuerdo con las pruebas empíricas, las personas adultas mayores que viven en países que cuentan con sistemas oficiales de pensiones y programas públicos de transferencias tienen menor riesgo de caer en la pobreza que los grupos de edad más jóvenes de la misma población, mientras que en los países donde la cobertura del sistema de pensiones es limitada –situación en que se encuentran la mayoría de los países en desarrollo– la pobreza durante la vejez tiende a ir en paralelo con la media nacional.¹⁴

En el ámbito nacional

3264. México, al igual que el resto de los países, experimentó a lo largo del siglo xx un proceso de transición demográfica caracterizado por tres grandes cambios:

- *Reducción de la mortalidad.* Debido a un incremento en la cobertura de los programas y servicios de salud a inicios de la década de los treinta, fue posible un mayor control de las enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias, con lo que se redujeron los niveles de mortalidad. Así tenemos que, mientras en 1930 morían 156 niñas o niños por cada 1 000 que nacían, para 1990 la cifra se había reducido a 40, y en 2000, a 31. La tendencia seguirá su curso, pues de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), para mediados de este siglo la tasa de mortalidad será de 10.4 defunciones por cada 1 000 habitantes.¹⁵
- *Aumento en la esperanza de vida.* El descenso en los niveles de mortalidad hizo posible que, en un periodo de cuatro décadas (de 1930 a 1970), la esperanza de vida de los hombres pasara de 33 a 59 años y, en el caso de las mujeres, de 35 a 63. Para 1980 ésta alcanzó como promedio los 72 y 77 años, respectivamente, y, de acuerdo con los pronósticos, en 2050 se ubicará en 80 años el promedio de edad para la población en general.¹⁶
- *Disminución en la tasa de fecundidad.* Por otro lado, México experimentó una fuerte reducción de la tasa global de fecundidad¹⁷ durante el periodo comprendido de 1970 a 1990, de modo que la tasa pasó de 6.8 hijos promedio por mujer a 3.4. Para finales del siglo pasado el promedio de hijos por mujer era de alrededor de 2.9 hijos. De acuerdo con proyecciones del Conapo, la fecundidad de la mujer mexicana seguirá decreciendo hasta alcanzar la cifra de 11 nacimientos por cada 1 000 habitantes en 2050.¹⁸

3265. Debido a estos tres factores, en las próximas décadas las personas adultas mayores aumentarán su presencia tanto en términos relativos como absolutos respecto del total de la población. De hecho, ya ha comenzado el cambio, pues mientras en 1970 había 2.7 millones de personas adultas mayores en el país, para el año 2000 eran 6.9 millones. Esto significó un incremento en términos porcentuales, al pasar de 5.6 al 7.1%. De acuerdo con las estimaciones, esta tasa se incrementará a 12.5% en 2020 y llegará a 28% para mediados del siglo.¹⁹ De este modo se espera que para 2050 haya más de 36 millones de personas adultas mayores.

3266. No hay marcha atrás, en México el envejecimiento de la población sigue su curso. Según datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda*, realizado por el INEGI en 2005, de los 103 263 388 de personas que viven en México –51.3% mujeres (53 013 433) y 48.7% hombres (50 249 955)– poco más de 8%, es decir, poco más de ocho millones, son personas adultas mayores.²⁰

3267. Respecto del perfil de la población adulta mayor en el país –basado en estimaciones y proyecciones del Conapo (diciembre de 2002),²¹ así como en datos arrojados por los Conteos de población y vivienda 2000 y 2005 del INEGI y sondeos de tipo sociodemográfico– cabe rescatar lo siguiente:

- *Distribución por sexo.* En el país hay poco más de cuatro millones y medio de mujeres adultas mayores que representan aproximadamente 53% de esta población, y cuatro millones de hombres adultos mayores que representan el restante 47 por ciento.
- *Arreglos de residencia.* A principios de este siglo, poco más de 23% de los hogares en el país contaba entre sus miembros con una persona adulta mayor, cerca de 19% tenía a una persona de 60 años o más como jefe(a) de familia, y poco más de 5% estaban integrados únicamente por personas de este grupo poblacional.
- *Estado civil.* Para el año 2000 cerca de 70%, es decir, la mayoría de los hombres adultos mayores estaban casados, mientras que entre las mujeres predominaba como estado civil la viudez, al representar poco más de 41 por ciento.
- *Educación.* En el año 2000, 2.1 millones de personas adultas mayores no sabían leer ni escribir, entre éstas predominaban las mujeres, al representar cerca de 62 por ciento.
- *Discapacidad.* En cuanto a la condición de discapacidad, se encontró que, para el año 2000, 10.7% de la población de 60 años y más reportó tener algún tipo de discapacidad.²² Respecto de la población total que padece alguna discapacidad, las personas adultas mayores representaron 41.5%; de este número, 47.2% son hombres y 52.8%, mujeres.²³
- *Uso del tiempo.* Según datos arrojados por la *Encuesta nacional sobre uso del tiempo*, de 2002, las personas de 60 años y más destinan la mitad del tiempo semanal a cubrir sus necesidades fisiológicas y cuidados personales; 18.3% a trabajo doméstico; 13.5% a esparcimiento, cultura y convivencia, y 12% trabaja para el mercado laboral. En relación con lo anterior, cabe destacar que las mujeres destinan cuatro veces más de su tiempo que los hombres al trabajo del hogar.²⁴
- *Violencia familiar.* La *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, refiere que 32.2% de las mujeres de 55 años y más, con pareja residente en el hogar, registró al menos un incidente de violencia en los últimos 12 meses por parte de su pareja²⁵ –respecto a otros grupos de edad la proporción es menor–, teniendo como principales tipos de violencia la emocional (28.8%), económica (17.9%), física (4.4%) y sexual (5.3%).²⁶

En el ámbito local

3268. El Distrito Federal no escapa al proceso de envejecimiento poblacional. De acuerdo con los datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda* de 2005, en el Distrito Federal viven 8 720 916 personas (8.4% del total de la población nacional), de las cuales 859 438 –que representan 9.85%– son adultas mayores.²⁷

3269. Como se observa, la participación porcentual de las personas adultas mayores (9.85%), respecto del total de la población capitalina, supera el porcentaje que ocupa este sector en el ámbito nacional (8%), lo que significa que el Distrito Federal va al frente en el proceso de transición demográfica.

3270. Es importante señalar que, de acuerdo con los datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda* de 2005, hay diferencias sustanciales en el número de personas adultas mayores por delegación política. De tal modo, Gustavo A. Madero e Iztapalapa son las demarcaciones que cuentan con un número mayor de personas adultas mayores, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa son las que tienen un número menor, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 32.1. Distribución de la población adulta mayor de 65 años o más por delegación política (2005)^a

| Delegación | Total | 65 y más años |
|------------------------|-----------|---------------|
| Entidad | 8 720 16 | 596 210 |
| Azcapotzalco | 425 298 | 35 440 |
| Coyoacán | 628 063 | 50 077 |
| Cuajimalpa de Morelos | 173 625 | 7 522 |
| Gustavo A. Madero | 1 193 161 | 92 829 |
| Iztacalco | 395 025 | 32 357 |
| Iztapalapa | 1 820 888 | 90 738 |
| La Magdalena Contreras | 228 927 | 13 504 |
| Milpa Alta | 115 895 | 5 509 |
| Álvaro Obregón | 706 567 | 45 009 |
| Tláhuac | 344 106 | 14 373 |
| Tlalpan | 607 545 | 33 720 |
| Xochimilco | 404 458 | 20 133 |
| Benito Juárez | 355 017 | 39 451 |
| Cuauhtémoc | 521 348 | 44 715 |
| Miguel Hidalgo | 353 534 | 32 680 |
| Venustiano Carranza | 447 459 | 38 153 |

^a Fuente: elaboración propia con base en el *II Censo de población y vivienda* de 2005, realizado por el INEGI. La información por delegación política se considera a partir de los 65 años, debido a que de esta forma lo especificó el INEGI.

3271. Por otro lado, también resulta crucial advertir que la población adulta mayor se encuentra sobre todo entre los grupos quinquenales de edad que van de los 60 a los 74 años, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 32.2. Distribución de la población adulta mayor en el Distrito Federal por grupos de edad (2005)^a

| Grupos de edad | Total | Hombres | Mujeres |
|----------------|---------|---------|---------|
| 60 - 64 años | 263 228 | 117 398 | 145 830 |
| 65 - 69 años | 192 699 | 83 931 | 108 768 |
| 70 - 74 años | 164 150 | 67 932 | 96 218 |
| 75 - 79 años | 110 512 | 44 280 | 66 232 |
| 80 - 84 años | 72 725 | 27 752 | 44 973 |
| 85 - 89 años | 35 912 | 12 752 | 23 160 |
| 90 -94 años | 14 084 | 4 564 | 9 520 |
| 95 - 99 años | 5 176 | 1 589 | 3 587 |
| 100 y más años | 952 | 254 | 698 |
| Total | 859 438 | 360 452 | 498 986 |

^a Fuente: elaboración propia con base en el *II Censo de población y vivienda* de 2005, realizado por el INEGI. Cabe señalar que estas cifras no incluyen a 261 857 personas –130 728 hombres y 131 129 mujeres– que no especificaron su edad.

3272. Conocer la distribución de la población adulta mayor tanto por zona como por grupo de edad, es relevante, toda vez que de ello depende la óptima identificación de sus necesidades.

3273. De hacerse realidad las estimaciones y proyecciones del Conapo, 11.53% de la población capitalina será adulta mayor en 2010, y para 2020 pertenecerán a este grupo poblacional 16.04% de los habitantes de esta ciudad, y en 2030 será 21.31%.²⁸

3274. Es importante señalar que, aunque las proyecciones sirven para imaginar el tamaño del problema que se avecina, los índices demográficos del Conapo²⁹ –realizados con base en el *XII Censo general de población y vivienda 2000*, del INEGI– revelan, por un lado, el perfil sociodemográfico de la población adulta mayor capitalina, y, por el otro, ponen de manifiesto algunos datos respecto de los problemas que enfrenta este grupo poblacional:

- *Distribución por sexo*: al igual que en otros ámbitos, a escala local predominan las mujeres entre la población adulta mayor, al representar poco más de 58%, mientras que los hombres alcanzan cerca de 42 por ciento.³⁰
- *Arreglos de residencia*: a principios de este siglo, 25% de los hogares de esta ciudad tenía como integrante, por lo menos, a una persona adulta mayor, y 5% se encontraban habitados únicamente por personas adultas mayores.
- *Estado civil*: en el año 2000, mientras la mayoría de los hombres adultos mayores (69%) capitalinos eran casados, sólo 37% de las mujeres se encontraban en esta situación.
- *Nivel educativo*: no obstante que el Distrito Federal cuenta con la tasa más baja de analfabetismo (11%) respecto a este sector de la población, lo cierto es que la mayoría de las personas de 60 años o más tiene un nivel educativo bajo. En 2000 sólo cerca de 17% de las personas adultas mayores contaba con un nivel educativo igual o mayor a educación media superior, 13% tenía secundaria terminada, aproximadamente 28% había terminado la educación primaria, 25% tenía la primaria incompleta y cerca de 15% no contaba con instrucción.
- *Discapacidad*: 10.44% de las personas adultas mayores que vivían en esta ciudad tenía algún tipo de discapacidad, es decir, una de cada 10 tiene alguna condición física, mental o sensorial que no le permite desarrollar sus actividades cotidianas adecuadamente.

32.2 Obligaciones del Estado

3275. Tal como lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una opinión consultiva, “todos [*sic*] vivimos en el tiempo. El pasar del tiempo afecta nuestra condición jurídica [...] El pasar del tiempo debería fortalecer los vínculos de solidaridad que unen a todos los [*sic*] seres humanos, jóvenes y ancianos [*sic*] [...] Sin embargo, no siempre prevalece esta percepción de los efectos implacables del pasar del tiempo”.³¹ “De modo general, es al inicio y al final del tiempo existencial que uno experimenta mayor vulnerabilidad frente a la proximidad de lo desconocido (el nacimiento, la primera infancia, la vejez y la muerte)”.³² Por esto es importante que exista un marco legal que proteja, promueva y garantice los derechos de las personas adultas mayores en la última etapa de la vida.

Sistema internacional de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores

3276. La preocupación internacional en torno al fenómeno del envejecimiento de la población es reciente. La transición demográfica fue, sin lugar a dudas, el motor que impulsó dicha preocupación. Lo anterior, aunado a la creciente sensibilización respecto de los derechos humanos y a la insoslayable necesidad de incidir en el problema de la desigualdad que aqueja a la sociedad, propició el reconocimiento del envejecimiento como un problema social mundial y, con ello, el inicio de acciones a favor de este sector de la población.

Instrumentos declarativos

3277. Como respuesta al contexto descrito anteriormente, en 1977 la ONU abordó directamente el estudio de la problemática de las personas adultas mayores al reconocer que era necesario organizar una asamblea mundial para atender el tema.³³ El 14 de diciembre de 1978, en su Resolución 33/52, la Asamblea General de la ONU decidió convocar a una Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

*Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*³⁴

3278. En 1982, en Viena, Austria, se llevó a cabo la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, que sentó avances significativos tanto respecto de la óptica utilizada para asimilar la problemática del envejecimiento, como en torno a la promoción y observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

3279. De los principios de la Asamblea se desprenden las siguientes consideraciones que dan cuenta del avance referido:

- *Asimilación de la participación de las personas de edad como factor indispensable del desarrollo y sujetos beneficiados del mismo*, para compartir los recursos, derechos y obligaciones de la sociedad.³⁵
- *Se advierte la necesidad de consolidar un equilibrio generacional*, para la creación de un equilibrio entre elementos tradicionales e innovadores en el logro de un desarrollo armonioso.³⁶
- *Se reconoce el derecho que las personas de edad tienen a incidir en el rumbo de la gestión pública*. Esto es, participando activamente “en la formulación y aplicación de las políticas, incluidas las que les afectan especialmente”.³⁷
- *Se promueve una imagen positiva de las personas de edad y, por ende, de la inversión dirigida a satisfacer sus necesidades*. En este sentido, considera el envejecimiento como “símbolo de experiencia y sabiduría”, “la preparación de toda la población para las etapas posteriores de la vida deberá ser parte integrante de las políticas sociales”.³⁸
- *Se reconoce a las personas de edad como grupo en situación de vulnerabilidad*, en particular las personas pobres, muchas de las cuales son mujeres, y las procedentes de zonas rurales.³⁹

3280. Respecto de estas preocupaciones se definieron objetivos que posteriormente dieron paso al Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que estableció directrices —en las materias de fomento al empleo, salud y nutrición, seguridad económica, vivienda y educación— para

que la comunidad internacional, los gobiernos, las diferentes instituciones que inciden en la vida pública y la sociedad en su conjunto hicieran frente a los retos y oportunidades que representa el envejecimiento progresivo de las sociedades.⁴⁰

Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad

3281. Aunque el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 fue un gran paso, no alcanzó a impulsar la creación de un documento destinado a la defensa de los derechos de las personas adultas mayores. La propia ONU, que avanzaba en la enunciación de documentos en defensa de los derechos humanos de determinados grupos, no retomó de inmediato la problemática de las personas adultas mayores.⁴¹

3282. Fue una entidad privada sin fines lucrativos, la Federación Internacional de la Vejez (FIV) –con el apoyo de organizaciones que representaban o trabajaban en apoyo a las personas de edad avanzada– la que redactó en 1982 la Declaración sobre Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad.⁴²

3283. Posteriormente, el 16 de diciembre de 1991, en su Resolución 46/91, la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, basados en la Declaración de la FIV en gran medida.

3284. Al reconocer las aportaciones que las personas adultas mayores hacen a sus sociedades, la ONU alentó a los gobiernos a introducir los siguientes principios en sus programas nacionales:

- Independencia: contar con todos los medios básicos para tener una vida plena.
- Participación: permanecer integrada o integrado a la familia y la sociedad.
- Cuidados: proporcionados por parte de la familia y comunidad para gozar de una vida sana, tanto en sus hogares como en instituciones.
- Autorrealización: implica acceso a oportunidades para desarrollo y recursos educativos, culturales y otros.
- Dignidad: tener una vida digna y segura, no ser víctima de discriminación, explotación, maltrato o discriminación con base en género, etnia, religión, etcétera.

Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

3285. En abril de 2002,⁴³ se llevó a cabo la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Madrid. Ésta tuvo como objetivo realizar un examen general de los resultados de la Primera Asamblea y aprobar un plan de acción y una estrategia a largo plazo para dar respuesta a la problemática del envejecimiento.⁴⁴

3286. En el marco de la Segunda Asamblea se emitieron la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002. El artículo 1° de la Declaración Política establece que los gobiernos reunidos se comprometen a “adoptar medidas a todos los niveles, inclusive a nivel nacional e internacional, en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios”.

3287. De la Declaración Política se desprenden avances en torno al reconocimiento y protección de los derechos de las personas adultas mayores. Se enfocaron sobre todo en materia de no discrimina-

ción y el derecho de las personas adultas mayores a una participación activa en la sociedad (art. 5°), a comprometerse a eliminar todas las formas de discriminación; al derecho al trabajo (art. 12); al goce de protección (art. 13) y al derecho a la salud (art. 14). Estos temas específicos se desarrollarán más adelante en relación con los problemas que enfrentan las personas adultas mayores.⁴⁵

3288. Según se desprende de lo anterior, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento partió de las tres direcciones o líneas de acción señaladas para atender la problemática del envejecimiento:

- 1) las personas de edad y el desarrollo, refiere que se deben armonizar las políticas públicas e instituciones para propiciar que la creciente población de edad sea una fuerza productiva que incentive el desarrollo;
- 2) el fomento de la salud y el bienestar durante la vejez, señala la necesidad de contar con políticas públicas orientadas hacia una cultura que promueva la buena salud desde la infancia y a lo largo de toda la vida, con la finalidad de alcanzar una vejez en óptimo estado de salud; y
- 3) la creación de un entorno propicio y favorable. Alienta un envejecimiento seguro por medio de políticas dirigidas a la familia y a la comunidad.⁴⁶

3289. Al respecto, se definieron medidas que los Estados debían traducir en políticas y programas que, por un lado, satisficieran las necesidades y expectativas de las personas adultas mayores y, por el otro, respondieran a los desafíos y oportunidades que se desprenden del envejecimiento de la población.

Instrumentos convencionales

3290. En los distintos tratados, pactos y convenciones internacionales se ha establecido el principio de la no discriminación en el reconocimiento, goce y ejercicio de todos los derechos, por lo que las personas adultas mayores gozan –en igualdad de condiciones– de todos los derechos plasmados en los distintos instrumentos. Sin embargo, la protección específica de los derechos propios de las personas adultas mayores como grupo, tiene precisiones mínimas. Es de destacarse que no hay –ni universal ni regionalmente– una convención específica para este grupo de población.

3291. En cuanto a los instrumentos generales universales, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) prevén explícitamente la protección específica para las personas adultas mayores. La única referencia implícita en el PIDESC se encuentra en el artículo 9°, que establece el derecho de toda persona a la seguridad social, con lo que se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez.

3292. No obstante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁷ de la ONU (Comité DESC) elaboró la Observación general núm. 6, relativa a Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores. En relación con la protección convencional de los derechos de las personas adultas mayores, señala:

- “[T]eniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de

todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles”.⁴⁸

- Por consiguiente, “los Estados están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores”.⁴⁹

3293. En relación con lo anterior, el Comité DESC resalta que su propia función adquiere más importancia porque “a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños y niñas, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia”.⁵⁰

3294. Las obligaciones generales del Estado señaladas por el Comité DESC son:

- El deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de grave escasez de recursos.⁵¹
- Los métodos “para cumplir las obligaciones respecto de las personas de edad serán fundamentalmente los mismos que los previstos para el cumplimiento de otras obligaciones [...] Incluyen la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, [...] de adoptar políticas y programas debidamente concebidos [...] de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional”.⁵²
- También se requiere del “establecimiento de infraestructuras nacionales de apoyo para impulsar, en los planes y programas nacionales e internacionales, las políticas y programas relacionados con el envejecimiento [por lo que...] los gobiernos debían incorporar a sus programas nacionales [...] que las personas de edad deben estar en situación de crear movimientos o asociaciones de personas de edad”.⁵³

3295. Por lo que hace a los instrumentos generales regionales, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no hace referencia específica a los derechos de las personas adultas mayores, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –Protocolo de San Salvador–,⁵⁴ sí reconoce derechos aplicables a las personas adultas mayores en sus artículos 9° (derecho a la seguridad social) y 17 (protección de los ancianos [*sic*] que establecen el “derecho a la seguridad social que [...] proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad”).⁵⁵ Así, también se refiere a la implementación progresiva de medidas necesarias para proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada, cuando no lo puedan hacer por sí mismas, para ejecutar programas laborales con el objetivo de que realicen actividades productivas, y estimular la formación de asociaciones.⁵⁶

3296. Adicionalmente, es relevante mencionar la interpretación amplia que los organismos internacionales han hecho sobre el derecho a una vida con calidad, tomando en consideración que éste

guarda relación directa con el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas adultas mayores.

3297. Al respecto, además de lo previsto en el artículo 17 del Protocolo de San Salvador aludido, el PIDESC⁵⁷ establece que las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y establece la obligación de que se tomen medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.⁵⁸ Además, toda persona tiene derecho al “más alto nivel posible de salud física y mental”.⁵⁹

3298. Sobre este particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.⁶⁰

3299. Por su parte, el Comité DESC considera que los Estados “están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.”⁶¹

3300. El Comité DESC en su Observación general núm. 6, interpreta la aplicabilidad del PIDESC en relación con la situación específica de las personas adultas mayores. El presente *Diagnóstico* sólo se enfocará a algunos de estos derechos, por considerarlos los más relevantes, dadas las necesidades de este grupo de población y las condiciones actuales en el Distrito Federal para cubrir las o no.

Marco jurídico nacional

3301. Como se ha expresado con anterioridad, para abordar los derechos de las personas adultas mayores es necesario partir de dos planos normativos distintos: en primer lugar, situando a las personas adultas mayores como parte integrante de la sociedad, por lo que, como tales, gozan de todos los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico; y, por otro lado, partiendo de su pertenencia a un grupo en mayor situación de vulnerabilidad que requiere de una protección especial del Estado.

3302. Respecto de la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores como grupo específico, hay diversos ordenamientos secundarios –tanto federal como locales– que delimitan las obligaciones que los distintos agentes del Estado tienen con ellas. Destacan la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (en adelante la LDPAM) en el ámbito federal, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal⁶² (en adelante LDPAMDF), en el ámbito local. Asimismo otro ordenamiento aplicable directamente a las personas adultas mayores es la Ley de Asistencia e Integración Social.⁶³

3303. Tanto la LDPAM como la LDPAMDF definen a las personas adultas mayores como aquellas que cuentan con sesenta años o más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional o en el Distrito Federal, según el caso.⁶⁴

3304. El artículo 1° de la LDPAMDF establece: “Tiene por objeto proteger y reconocer los derechos de las personas [adultas mayores] sin distinción alguna, para propiciarles una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural”.

3305. Esa ley advierte en su artículo 2° que la responsabilidad de vigilancia, seguimiento y aplicación de esta ley, estará a cargo de diversas instancias gubernamentales: la familia, los ciudadanos y la sociedad civil.

3306. La consideración referida anteriormente es de vital importancia, pues responsabiliza de la falta de aplicación de este ordenamiento de forma conjunta a la familia –núcleo de la sociedad–, a la ciudadanía, a la sociedad civil organizada y a los entes encargados de la gestión pública local.

3307. La LDPAMDF señala que las instancias gubernamentales responsables de su aplicación son: el jefe de Gobierno (art. 10), las Secretarías de Salud (arts. 12-14), de Desarrollo Social (arts. 15 a 25), de Turismo (arts. 26 y 27) y el DIF-D.F. (art. 28). En la ley también se especifican acciones gubernamentales por parte de otras secretarías y dependencias de gobierno que integran la Administración Pública, así como de las Delegaciones, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal (Título Sexto).

3308. La LDPAMDF, a diferencia de la ley federal, establece en su artículo 3° que las personas adultas mayores tendrán cuatro diferentes condiciones: independiente⁶⁵, semiindependiente⁶⁶, dependiente absoluto⁶⁷ o en situación de riesgo o desamparo.⁶⁸

3309. Por otro lado, el artículo 4° de la Ley refiere como principios rectores del ordenamiento: autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención diferenciada.

3310. Por medio de su artículo 5°, esta ley confiere a las personas adultas mayores los siguientes derechos: a la integridad y dignidad,⁶⁹ a la certeza jurídica y familia,⁷⁰ a la salud y alimentación,⁷¹ a la educación, recreación, información y participación,⁷² al trabajo⁷³ y a la asistencia social.⁷⁴

3311. En los artículos 6° y 8° se confieren las siguientes responsabilidades a la familia respecto de las personas adultas mayores: la de “hacerse cargo de cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella, proporcionándoles los elementos necesarios para su atención integral”.⁷⁵ La familia tiene la obligación de otorgar alimentos, fomentar la convivencia familiar cotidiana, conocer los derechos de las personas adultas mayores y demás ordenamientos para su debida observancia; y evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia o actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.⁷⁶

3312. Por otra parte, el artículo 29 de la Ley referida establece la creación del “Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores”.⁷⁷

3313. Además de lo señalado, en el ámbito local hay otros ordenamientos que inciden en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores. Entre éstos se encuentran la Ley

que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años (LDPAMDF), la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral,⁷⁸ el Acuerdo Mediante el cual se Emite el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores de Setenta Años, y el Acuerdo por el que se Autoriza la Exención del Pago de la Tarifa Establecida al Usuario del Corredor de Transporte Público de Pasajeros “Metrobús”.

3314. Es importante precisar que muchos de estos ordenamientos no están homologados con los preceptos de la LDPAMDF, de tal suerte que crean incertidumbre jurídica para este sector de la población.

3315. En su mayoría, estas leyes y acuerdos del jefe de Gobierno del Distrito Federal señalan los 70 años de edad como requisito para la obtención de los servicios gratuitos, que se entienden como beneficios o prerrogativas, en tanto que la LDPAMDF define como persona adulta mayor la que cuenta con 60 años o más.

3316. En ese sentido, que se imponga una edad mayor a la reconocida en la LDPAMDF, excluye injustificadamente a quienes tienen entre 60 y 70 años de edad de las políticas sociales y de salud del Gobierno del Distrito Federal, contraviniendo abiertamente la norma local especializada en la materia, y las normas internacionales que fijan los 60 años para que se considere a las personas como adultas mayores.

3317. Por último, es importante señalar que el marco jurídico federal y local representan un gran avance para el reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores. En este sentido, debe reconocerse que estos ordenamientos han sentado las bases para que las personas adultas mayores ejerzan y gocen de sus derechos; sin embargo, será sólo a través del compromiso de los actores involucrados –familia, sociedad civil organizada y gobierno– como se dará una respuesta firme en este sentido.

3318. El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar progresivamente el ejercicio efectivo de tales derechos, instrumentando las políticas públicas necesarias para ello. La postergación injustificada en la observancia de dichas obligaciones se traduce en su incumplimiento por parte de un Estado, tanto federal como localmente, en particular, aquéllas relativas al respeto y garantía de los derechos mediante la adopción de medidas específicas en dos vertientes: la adecuación de la legislación a los estándares internacionales y la creación de políticas públicas orientadas a atender la problemática del envejecimiento de la población.

32.3 Principales problemas que enfrentan las personas adultas mayores en el Distrito Federal

Discriminación

3319. Es necesario referir la situación de discriminación que vive este grupo de población, a quien se le asocia con atributos negativos como “sinónimo de *enfermedad, de improductividad, ineficiencia,*

reinfantilización, pérdida de algunas capacidades y decadencia en general. Como consecuencia de un falso estereotipo, la población adulta mayor se ve expuesta a un conjunto de restricciones y carencias que frecuentemente se traducen en discriminación, maltrato y exclusión, de manera que las y los adultos mayores son considerados actualmente como uno de los grupos más desprotegidos”.⁷⁹

3320. Las personas adultas mayores “no pueden ejercer sus derechos de la misma manera que las demás personas, ya que son atacados constantemente por el fenómeno de la discriminación, la cual se presenta lo mismo en el ámbito público que en el privado”.⁸⁰

3321. Una clara manifestación de la discriminación de la que son víctimas las personas adultas mayores son las quejas recibidas en abril de 2006 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), las cuales tenían como principal origen la obstaculización o negativas al derecho de petición, a asesorías o de protección.⁸¹

Violencia

3322. A pesar de que el marco jurídico federal y local han sentado las bases para que las personas adultas mayores ejerzan sus derechos, a menudo la falta de observancia de las normas legales impide que se dé el respeto y ejercicio de sus derechos humanos. Cuando la inobservancia de las normas se manifiesta en la violencia, todavía es más grave, ya que la mayoría de las personas adultas mayores enfrentan serias situaciones de vulnerabilidad.

3323. “Habitualmente, son despojados de su patrimonio, incluso, por sus parientes más cercanos y muchos de ellos se ven confinados a instituciones de asistencia o al ámbito doméstico con altas probabilidades de sufrir violencia familiar; su capacidad de decisión y autonomía es frecuentemente anulada o reducida al mínimo y tienen escasa o ninguna posibilidad de contar con espacios de participación, convivencia, integración y vida digna”.⁸²

3324. Los malos tratos contra las personas adultas mayores forman parte de un panorama más amplio, que implica niveles de pobreza, desigualdades estructurales y otras violaciones de los derechos humanos.

3325. La violencia suele ir acompañada de la falta de denuncia de los abusos, la ausencia de estructuras y de mecanismos formales para atender a las víctimas y la falta de recursos para contrarrestar la violencia contra las personas adultas mayores y darles los recursos para prevenir el abuso.

3326. Normalmente, la violencia contra las personas adultas mayores –física, sexual y emocional– y la explotación económica no son visibles y no se denuncian, salvo en los casos más graves.⁸³

3327. La violencia adopta muchas caras. Puede ser física y provocar dolor o lesiones corporales. Puede ser emocional o psicológica, como la violencia verbal, la humillación o la intimidación. O puede ser económica, cuando se les despoja de su patrimonio.⁸⁴

3328. La *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal 2006*,⁸⁵ concluyó, entre otras cosas, que entre las personas entrevistadas hubo 18.4% de mujeres adultas mayores y 12.6

% de hombres que sufrieron por lo menos un incidente de maltrato en los últimos 12 meses anteriores a la realización de la encuesta. Fueron víctimas de maltrato psicológico 15% de las mujeres y 9.1% de los hombres. También la encuesta analiza el maltrato institucional, de lo que resulta que han sufrido maltrato o negligencia en instituciones de salud (IMSS, ISSSTE u otras), 15.3% de las mujeres y 15.1% de los hombres.

3329. Datos recabados por la ONG Trasfondo. A.C., indican que, de acuerdo con sus propios conteos, en el Distrito Federal 36.2% de las mujeres mayores de 60 años sufre violencia emocional, física y abuso económico, y este problema se encuentra sobre todo en habitantes de las delegaciones Xochimilco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero.⁸⁶

3330. Es importante hacer notar que “las instituciones responsables de saber [*sic*] de esos casos no tienen el personal especializado ni un sistema de registro sobre el abuso y la violencia contra las personas [adultas] mayores; además, la gente no se queja, le da vergüenza denunciar que es objeto de maltrato por parte de sus hijos, cónyuges o parientes, lo cual limita la posibilidad de conocer el número de casos en la ciudad de México”.⁸⁷

3331. Las consecuencias del maltrato que se han detectado varían, de graves problemas emocionales, como la depresión, a dificultades psicológicas, aunque por la manera en que se han realizado las investigaciones, empleando un diseño transversal, no se puede determinar si las condiciones eran preexistentes o consecuencia del maltrato.⁸⁸ “También se ha señalado que existen otros síntomas asociados con los casos de maltrato, como los sentimientos de impotencia, alienación, culpa, vergüenza, temor, ansiedad, negación y el estrés postraumático.”⁸⁹

3332. Además, el que las personas adultas mayores vivan solas y no cuenten con suficientes redes de apoyo las coloca en una situación de vulnerabilidad ante el crimen. Esta situación se agudiza, ya que “no se ha desarrollado un programa que permita interesar y sensibilizar más a la sociedad en términos de cuidar, proteger a sus ancianos, entre otras razones”.⁹⁰ Cabe recordar que los homicidios de personas adultas mayores han sido constantes en la ciudad de México en los últimos años.⁹¹

Pobreza y dependencia

3333. Uno de los aspectos más preocupantes que resultan de la desprotección de las personas adultas mayores es la pobreza. Los organismos de la ONU, al medir los niveles de pobreza entre la población de personas adultas mayores, toman como indicadores la seguridad de ingresos por medio de pensiones, jubilaciones o empleo remunerado. También se toman en cuenta aspectos de seguridad social y educación.

3334. En relación con los “adultos mayores que [habitaban] en el Distrito Federal [en 2004], 60% [vivían] en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con lo que [carecían] de satisfactores básicos que les permitieran vivir su vejez con dignidad”.⁹²

3335. Sólo 30% de las personas adultas mayores que viven en la ciudad de México cuentan con una pensión,⁹³ es decir, perciben un ingreso quincenal o mensual por ser derechohabiente de una institución de seguridad social, lo cual les brinda una cierta seguridad de ingresos.

3336. En el Distrito Federal, los niveles de dependencia económica se han incrementado conforme ha ido creciendo la tasa poblacional de personas adultas mayores y va disminuyendo la tasa de la población más joven. En el año 2000 el índice de dependencia de personas adultas mayores era de 13.37%.⁹⁴ Lo anterior se agudiza si se considera que a este índice de dependencia se debe sumar el correspondiente a las personas en edad más joven (0 a 14 años), pues esto da como resultado un índice de dependencia total actual de 51.03%, que para 2020 se incrementará a 55.93%, y en 2030 será de 65.33%.⁹⁵ En otras palabras, en poco más de dos décadas, por cada 100 personas independientes habrá 65 dependientes.

3337. Una manera de evitar la pobreza es impulsar mecanismos de autosuficiencia entre la población de personas adultas mayores. El Comité DESC recomienda que las personas adultas mayores deben “tener acceso a programas educativos y de formación adecuados”.⁹⁶ De acuerdo con lo recomendado por el Comité, los Estados deben “promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad”.⁹⁷ Este aspecto también es retomado en la Declaración Política Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento “[L]as personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar [...] y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación”.⁹⁸

3338. De la población adulta mayor económicamente activa (27.38% de esta población en 2000), 37% se desempeñaba en ocupaciones formales, y cerca de 63% en ocupaciones informales. Lo anterior quiere decir que sólo 4 de cada 10 personas adultas mayores económicamente activas estaba en posibilidad de acceder a las prestaciones laborales que establece la ley.⁹⁹

3339. Los niveles de educación también son relevantes al tratar de medir los grados de pobreza, ya que entre menos escolaridad se tiene, menos oportunidades de autosuficiencia existen. Como se mencionó anteriormente, en el año 2000, 11% de las personas adultas mayores que habitaban esta ciudad eran analfabetas, lo que significa que una de cada diez personas adultas mayores no sabía leer ni escribir.

3340. En relación con la situación específica de las mujeres,¹⁰⁰ “tradicionalmente, las mujeres han tenido menos oportunidades de ganar dinero y de ahorrar. En la mayoría de los casos, se les paga menos que a los hombres por el mismo trabajo y es más frecuente que trabajen en el sector [no formal]. Cuando integran la fuerza de trabajo remunerada, su participación tiende a ser más breve e irregular, ya que con frecuencia interrumpen sus carreras para cumplir con sus obligaciones familiares o para cuidar a un familiar mayor”.¹⁰¹

3341. La situación femenil se agudiza porque la mayoría de las mujeres adultas mayores no cuentan con pareja. Esta situación las coloca en desventaja, ya que resulta en la ausencia de un apoyo económico adicional que, de otra manera, mejoraría su situación económica. Esto se debe en parte a que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres.

3342. En consecuencia, “[l]as mujeres de edad tienen más probabilidades que los hombres de ser pobres. Luego de trabajar toda la vida con sueldos muy bajos o incluso en tareas no remuneradas, como las tareas domésticas, se encuentran con que no tienen medios de subsistencia o que éstos son

muy escasos. Pocas veces cobran una pensión”,¹⁰² que por la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, tiende a ser de menor cuantía.¹⁰³

3343. Lo anterior se resume en lo expresado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento cuando se concluyó que “la parcialidad institucional de los sistemas de protección social, en particular los que se basan en una actividad laboral ininterrumpida, intensifica la feminización de la pobreza. Las desigualdades y disparidades entre los géneros en lo que se refiere al poder económico, la desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres, la falta de apoyo tecnológico y financiero para las empresas de las mujeres, la desigualdad en el acceso al capital y el control de éste, en particular la tierra y los créditos, y en el acceso a los mercados laborales, así como todas las prácticas tradicionales y consuetudinarias perjudiciales, han obstaculizado la habilitación económica de las mujeres y han intensificado la feminización de la pobreza.”¹⁰⁴

3344. En muchas sociedades, los hogares encabezados por mujeres, incluidas las divorciadas o separadas, las solteras y las viudas, son particularmente vulnerables a la pobreza. Hacen falta medidas especiales de protección social para hacer frente a la feminización de la pobreza, en particular en el caso de las mujeres de edad.

Seguridad social y otras medidas de protección y asistencia social

Derecho a la seguridad social

3345. En el artículo 9° del PIDESC se establece el derecho de toda persona a la seguridad social, con lo que se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez.

3346. Según el Comité DESC, el “seguro social” debe cubrir “todos los riesgos que ocasione la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas”.¹⁰⁵ En particular, el Estado debe “tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales”.¹⁰⁶

3347. En este sentido, además de las instituciones de seguridad social que generalmente protegen a las personas y familiares que trabajan en la economía formal, el Estado debe establecer sistemas de prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para no dejar en el desamparo a todas las personas adultas mayores que, por no haber trabajado en el sector formal o no tener cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.¹⁰⁷

3348. Como se menciona anteriormente, en el Distrito Federal, sólo 30% de las personas adultas mayores cuentan con una pensión,¹⁰⁸ es decir, perciben un ingreso estable por ser derechohabiente de una institución de seguridad social.

3349. En 2003 se aprobó en el Distrito Federal la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal,¹⁰⁹ que en su artículo

1° estipula que “tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”.

3350. En este marco se inscribe el programa de “apoyo alimentario a los adultos mayores”¹¹⁰ que “se aplica en las 1 352 unidades territoriales en que se encuentra dividida la ciudad. Con él se pretenden llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a la ciudadanía del D.F., especialmente aquellas personas que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación”.¹¹¹ Los beneficios de este programa son el pago de una cuota mensual de vales de despensa, atención y medicamentos gratuitos en los centros médicos de salud, y transporte público gratuito.

3351. Si bien estas acciones constituyen un avance sin precedentes en la ciudad y en el país, cabe mencionar que son de corte asistencialista y no reflejan plenamente la obligación del Estado de incorporar a las personas adultas mayores a la sociedad mexicana de manera integral. Además, están restringidos al aspecto alimentario y no cubren otras necesidades básicas relacionadas con la vivienda, el vestido y otros aspectos básicos para que las personas adultas mayores gocen de un nivel de vida adecuado.

*Derecho a la salud*¹¹²

3352. La Declaración de Madrid se refiere a “la necesidad de conseguir progresivamente la plena realización del derecho de todas las personas a disfrutar del grado máximo de salud física y mental que se pueda lograr”.¹¹³ Para tal fin se hizo el compromiso de “proporcionar a las personas de edad acceso universal y en condiciones de igualdad, a la atención médica y los servicios de salud, tanto servicios de salud física como mental, y reconocemos que van en aumento las necesidades de una población que está envejeciendo, por lo que es preciso adoptar nuevas políticas, en particular en materia de atención y tratamiento, promover medios de vida saludables y entornos propicios”.¹¹⁴

3353. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas adultas mayores, “se considera importante observar un enfoque integral de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación”.¹¹⁵ De esta forma, las medidas integrales “comprenden la rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores, y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal”.¹¹⁶

3354. Se calcula que “alrededor de 60% de los ancianos en la ciudad de México [...] no tienen protegido su derecho a la salud, porque no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social (algunos sólo son beneficiarios por parte de sus hijos o cónyuges)”.¹¹⁷

3355. En principio, aquellas personas adultas mayores que no están aseguradas en alguno de los regímenes de seguridad social podrían solicitar servicio médico y medicamentos gratuitos de acuerdo con la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral adoptada en 2006.¹¹⁸ Además, el mismo ordenamiento, en su artículo 2°, confiere la responsabilidad de garantizar este derecho al Gobierno del Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

3356. No obstante, en muchas ocasiones “se les niega atención médica y en instituciones del sector público reciben atención de baja calidad y malos tratos al realizar alguna gestión; la atención, asesoría y apoyo que reciben no es de personal especializado en geriatría ni hay suficientes medicamentos para sus padecimientos más comunes, tales como tumores malignos, enfermedades cardiovasculares, osteoporosis, hipertensión arterial, incontinencia urinaria y diabetes, algunas de las cuales son también las principales causas de mortalidad en esa población”.¹¹⁹

3357. El pronóstico es que en el Distrito Federal “la evolución de la estructura por edades tendrá una fuerte incidencia sobre las necesidades de salud [...] en los próximos años”.¹²⁰ Esto quiere decir que “[l]os servicios de salud experimentarán también cambios, debido a que se requerirán menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y más hospitales especializados en los padecimientos propios de las personas adultas mayores, cuyos costos son más elevados que los servicios de pediatría y ginecología de alta demanda en el pasado, más asilos, albergues y más servicios de recreación para ancianos”.¹²¹

3358. Además, es necesario tomar en cuenta que estos costos, y las necesidades específicas de adecuación del sistema de salud, crecen respecto de las necesidades de las mujeres adultas mayores, en relación con los varones. Es frecuente que los sistemas de asistencia médica y las y los funcionarios públicos presten menos atención y suministren menos recursos, por ejemplo atención ambulatoria en lugar de hospitalaria, para tratar las discapacidades que suelen afectar a las mujeres.¹²²

3359. Uno de los principales desafíos para el sistema de salud del Distrito Federal será establecer y financiar servicios que tomen en cuenta los costos relacionados con el envejecimiento y con la discapacidad adquirida por este grupo de población.

Medidas de asistencia social

3360. La Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (en adelante Ley de Asistencia) define en su artículo 2° la asistencia social como el “conjunto de acciones del Gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social”.

3361. La LDPAMDF establece que “toda persona que tenga conocimiento de que una persona adulta mayor se encuentre en situación de riesgo o desamparo podrá pedir la intervención de las autoridades competentes”.¹²³

3362. La LDPAMDF designa como instituciones encargadas de proveer asistencia social e instrumentar políticas a la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal.¹²⁴

3363. En cuanto a las instituciones públicas, privadas o sociales, la LDPAMDF señala las tareas que se deben realizar para atender las personas adultas mayores¹²⁵ y establece que se deberá garantizar

y observar el total e irrestricto respeto a los derechos de las personas adultas mayores.¹²⁶ Asimismo, indica que deberán contar con personal que posea vocación, capacidad y conocimientos orientados a la atención de éstas.¹²⁷ Aquellas faltas a lo establecido por la LDPAMDF se reportarán a la Junta de Asistencia Privada.¹²⁸

3364. Relacionado con la cuestión de la asistencia social, el artículo 7° de la misma ley señala que “el lugar ideal para que la persona adulta mayor permanezca es su hogar; y sólo en caso de enfermedad, decisión personal o causas de fuerza mayor, podrá solicitar su ingreso en alguna institución asistencial pública o privada dedicada al cuidado de personas adultas mayores”. Esta consideración es de suma importancia, ya que en ella se advierte que es única y exclusivamente la persona adulta mayor quien podrá solicitar su ingreso a una institución de asistencia social.

3365. En relación con el hogar o lugar de residencia de las personas adultas mayores, el Comité DESC ha interpretado que “la vivienda destinada a los ancianos es algo más que un mero albergue y que, además del significado material, tiene un significado psicológico y social que debe tomarse en consideración”.¹²⁹

3366. La Ley de Asistencia, en su artículo 5°, señala como autoridades de la asistencia social en el Distrito Federal a la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal (exclusivamente en el ámbito de competencia que le confiere la Ley General), así como al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, exclusivamente en el ámbito de competencia que le asigna la Ley Nacional, y al Gobierno del Distrito Federal.

3367. Por último, es importante señalar que en su artículo 8° la ley define como Sistema de Asistencia e Integración Social “al conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y a las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y operen servicios de asistencia social”, y en su artículo 9° confiere la responsabilidad de constituir y coordinar este Sistema a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal”.

32.4 Coordinación y participación en materia de políticas públicas para las personas adultas mayores

3368. En junio de 2007 se creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal¹³⁰ (IAAM), cuyo objetivo es “tutelar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, operando su pensión alimentaria y promoviendo ante las dependencias y entidades competentes las acciones y programas que aseguren el mejoramiento y fortalecimiento de sus condiciones sociales y de salud y la elevación de su calidad de vida”.¹³¹

3369. Las atribuciones del IAAM son bastante amplias, pues, como lo establece la ley, además de “recibir y dar trámite a las solicitudes de pensión alimentaria para las personas adultas mayores”, su ámbito de acción es “promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores”, así como establecer “instrumentos de colaboración con las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, que propicien la atención integral de las personas adultas

mayores” y “promover espacios de interlocución entre sociedad y gobierno”. Asimismo, se prevé la realización de estudios y diagnósticos sobre la situación social y familiar de las personas adultas mayores, y la promoción de acciones y programas en materia de salud, capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos y el personal de las instancias competentes, formación y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores, involucrando de manera coordinada a la familia, la comunidad y las instituciones de gobierno; y de manera general el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores.¹³²

3370. A más de seis meses de su creación, el IAAM aún no cuenta con portal de Internet, lo que dificulta el acceso a la información, en particular respecto de las acciones implementadas por el Instituto hasta la fecha. No obstante, en un documento disponible en la página de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal¹³³ se reporta que las actividades realizadas en materia de atención a las personas adultas mayores durante el año 2007 se refieren exclusivamente a la operación de la pensión alimentaria.

3371. Por otra parte, el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, creado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, se estableció como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores.¹³⁴

3372. En su informe emitido durante la vigésima quinta sesión ordinaria, en marzo de 2007, menciona que es “de vital importancia la injerencia que tengan las Instituciones de Asistencia Privada y las Asociaciones [sic] Civiles en la asistencia social a este grupo de población, así como la interrelación del Gobierno del Distrito Federal con la sociedad civil organizada, para poder brindar a la población con estas características una mejor calidad de vida, que repercuta en su estancia dentro de las Instituciones o Asociaciones y en su caso poder contribuir a su reincorporación a la sociedad”.¹³⁵ Para facilitar el apoyo de tales organizaciones, propone la creación de una “Guía de Seguimiento” para dotar a estas instituciones de una herramienta donde se establecen parámetros mínimos a cubrir.

3373. Sin embargo, esta guía no considera los servicios de educación para adultos mayores, ni de atención médica especializada. Los servicios que incluye son: trabajo social, médico, psicología, enfermería, farmacia, gericultura, nutrición, talleres ocupacionales y recreación cultural y deporte. Además, en sus documentos de referencia, a pesar de que expresa haber revisado la legislación internacional, no hace mención específica de ningún tratado o instrumento internacional aplicable.

3374. Por lo tanto, “estamos ante la falta de una política integral con un enfoque gerontológico sobre el tratamiento de la vejez por parte de las instituciones gubernamentales”,¹³⁶ que tome en cuenta los principios internacionales. Es necesario corregir esta situación lo más pronto posible ante la urgente necesidad de prestar mayor atención al fenómeno del envejecimiento demográfico que experimenta el Distrito Federal.

32.5 Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

3375. Durante el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2006, la CDHDF tuvo conocimiento de 326 asuntos que dieron inicio a los procedimientos de quejas correspondientes para investigar la presunta comisión de violaciones a los derechos humanos en agravio de personas adultas mayores.

3376. De estos 326 asuntos, las Visitadurías Generales calificaron 286 (139 correspondientes al año 2005 y 147 al año 2006), como quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, y 39 (19 correspondientes al año 2005 y 20 al año 2006) como quejas respecto de las cuales la CDHDF no tuvo competencia. Adicionalmente, una queja fue calificada como improcedente.

3377. Las quejas iniciadas para atender los reclamos fueron hechas por las mismas víctimas, actuando en calidad de agraviadas y peticionarias, o por personas distintas a las o los agraviados, quienes formularon una queja a favor de personas adultas mayores.

3378. Debido al tipo de mecanismo utilizado durante el periodo del que se da cuenta, para llevar a cabo el registro de la información que arroja la atención proporcionada a las y los peticionarios, no es posible establecer con certeza en cuántos de estos casos¹³⁷ la persona adulta mayor tuvo ambas calidades, por lo que se tomó como criterio de selección la calidad de agraviada que para efectos de este informe es la que tiene mayor importancia.

3379. Por otro lado, es importante señalar que los asuntos de los que se da cuenta pueden tener o no como única agraviada a una persona adulta mayor. Es decir, la tramitación de la queja puede o no haberse hecho en beneficio exclusivo de una persona adulta mayor.

| Tipo de servicio | Total de servicios | (%) |
|---|--------------------|-----|
| Orientación verbal | 1 756 | 51 |
| Canalización con oficio | 1 433 | 42 |
| Remisiones | 184 | 5 |
| Respuesta a peticiones por escrito | 32 | 1 |
| Orientación verbal con solución inmediata | 30 | 1 |
| Respuesta a peticiones vía electrónica | 13 | 0 |
| Total | 3 448 | 100 |

Autoridades señaladas como presuntas responsables en los casos calificados como presuntas violaciones de derechos humanos

3380. De enero de 2005 a diciembre de 2006, las autoridades que con mayor incidencia fueron señaladas como presuntas responsables de violaciones de derechos humanos son la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías de Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Social y de Gobierno; así como las diferentes delegaciones políticas, al representar en conjunto más de 78% del total, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

| Autoridad | Total de menciones | (%) |
|--|--------------------|-------|
| Procuraduría General de Justicia | 78 | 24.84 |
| Secretaría de Salud | 39 | 12.42 |
| Delegaciones políticas | 35 | 11.14 |
| Secretaría de Seguridad Pública | 31 | 9.87 |
| Secretaría del Medio Ambiente | 26 | 8.28 |
| Secretaría de Desarrollo Social | 20 | 6.36 |
| Secretaría de Gobierno | 19 | 6.05 |
| Consejería Jurídica y de Servicios Legales | 15 | 4.77 |
| Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda | 12 | 3.82 |
| Tribunal Superior de Justicia | 12 | 3.82 |
| Jefatura de Gobierno | 12 | 3.82 |
| Secretaría de Finanzas | 6 | 1.91 |
| Secretaría de Transportes y Vialidad | 6 | 1.91 |
| Junta Local de Conciliación y Arbitraje | 2 | 0.63 |
| Oficialía Mayor | 1 | 0.31 |
| Total general | 314 ^a | 100 |

^a El total de menciones de autoridad (314) es mayor al número de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos (286), debido a que en una queja puede señalarse una o más autoridades como probables responsables.

3381. A continuación se analizarán los datos desglosados de las dependencias de las autoridades mencionadas que han sido señaladas en las quejas en más ocasiones.

3382. En cuanto a la PGJDF, las tres instancias con mayor número de menciones como autoridad probablemente responsable fueron: la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc y sus distintas coordinaciones territoriales, las cuales fueron señaladas en 17 ocasiones, seguida por las situadas en la demarcación territorial Venustiano Carranza (7 menciones) y Xochimilco (6).

3383. En el tema de los servicios de salud, la autoridad con mayor número de menciones fue la Dirección de Promoción de Salud y Atención al Adulto Mayor (26 de las 39 menciones), seguida de la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias (5) y la Secretaría de Salud (4).

3384. Dentro de las Delegaciones Políticas, las autoridades específicas que fueron mencionadas como presuntas responsables en más ocasiones, fueron la Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero (7 de 8 menciones sobre la delegación), seguida por la Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc (6 de las 8) y la Dirección General Jurídica y de Gobierno en Tlalpan (3 menciones).

3385. En cuanto a las dependencias de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, las que obtuvieron más menciones por presuntas violaciones a derechos humanos fueron: la propia Secretaría (18 de 31 menciones), seguida por la Policía Preventiva (6) y el Cuerpo de Granaderos (3).

3386. De las dependencias de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, la Dirección General de Sistema de Aguas de la ciudad de México fue mencionada en 23 de las 26 veces, seguida de la Secretaría misma (2) y la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental (1).

3387. En lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, las dependencias que recibieron más menciones fueron: el Instituto de Asistencia e Integración Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-D.F., ambas con 5 menciones (de 20), seguidos del

Centro de Asistencia Social Villa Margarita (3) y el Centro de Asistencia e Integración Social Plaza del Estudiante (2)

3388. Las dependencias de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal que han recibido más menciones son el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (5 de 19), seguido de la Dirección General del Reclusorio Preventivo Varonil Norte (4) y la Dirección General de Regularización Territorial (3).

Derechos humanos vulnerados determinados por las Visitadurías Generales responsables de la investigación en las quejas calificadas como presuntamente violatorias

3389. De las 286 quejas cuyos hechos fueron calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos, se desprendió la identificación de 20 derechos humanos posiblemente vulnerados, entre los que destacan el derecho a la protección de las personas adultas mayores, los derechos de la víctima o la persona ofendida, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho de petición y pronta respuesta. Estos derechos en conjunto obtuvieron 234 menciones de un total de 381, lo que representa poco más de 60% del total, como se observa en el siguiente cuadro:

| Derecho humano vulnerado | Total de menciones | (%) |
|--|--------------------|-------|
| Derecho a la protección de las personas adultas mayores | 71 | 18.63 |
| Derechos de la víctima o la persona ofendida | 67 | 17.58 |
| Derecho a la seguridad jurídica | 61 | 16.01 |
| Derecho de petición y pronta respuesta | 35 | 9.19 |
| Derecho a una adecuada protección judicial | 24 | 6.29 |
| Derecho al debido proceso, garantías judiciales | 24 | 6.29 |
| Derechos de las personas privadas de su libertad | 23 | 6.03 |
| Derecho de circulación y residencia | 16 | 4.20 |
| Derecho a la honra y la dignidad | 13 | 3.41 |
| Derecho a un nivel de vida adecuado | 8 | 2.09 |
| Derecho a la libertad y seguridad personales | 7 | 1.84 |
| Derecho a la salud | 6 | 1.57 |
| Derecho a la integridad personal | 6 | 1.57 |
| Derecho a la propiedad privada | 5 | 1.13 |
| Derecho al trabajo | 5 | 1.13 |
| Derecho a la protección de las personas con discapacidad | 2 | 0.52 |
| Derechos de la niñez | 2 | 0.52 |
| Derecho a la información | 2 | 0.52 |
| Derecho a la igualdad ante la ley | 2 | 0.52 |
| Derecho a un medio ambiente sano | 2 | 0.52 |
| Total general | 381 ^a | 100 |

^a El total de derechos humanos vulnerados (381) es mayor al número de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos (286), debido a que en una queja puede señalarse uno o más derechos presuntamente violados.

3390. Atendiendo al lugar donde ocurrieron las presuntas violaciones a derechos humanos, para cada demarcación territorial se presentan las incidencias siguientes:

| Demarcación Territorial | Quejas | (%) |
|-------------------------|--------|-------|
| Cuauhtémoc | 98 | 34.26 |
| Gustavo A. Madero | 38 | 13.28 |
| Venustiano Carranza | 22 | 7.69 |
| Iztapalapa | 20 | 6.99 |
| Benito Juárez | 16 | 5.59 |
| Iztacalco | 16 | 5.59 |
| Xochimilco | 15 | 5.24 |
| Miguel Hidalgo | 15 | 5.24 |
| Tlalpan | 14 | 4.89 |
| Álvaro Obregón | 10 | 3.49 |
| Coyoacán | 8 | 2.79 |
| Azcapotzalco | 6 | 2.09 |
| Milpa Alta | 2 | 0.69 |
| Cuajimalpa | 2 | 0.69 |
| Tláhuac | 2 | 0.69 |
| Magdalena Contreras | 2 | 0.69 |
| Total | 286 | 100 |

Causales de conclusión

3391. De las 326 quejas que se decidió iniciar para investigar presuntas violaciones a los derechos humanos en agravio de una persona adulta mayor, cinco se encuentran en trámite,¹³⁸ y las 321 restantes fueron concluidas por las causales siguientes:

| Causales de conclusión | Quejas concluidas | Porcentaje que representa del total de causales de conclusión |
|---|-------------------|---|
| Por solución a la queja durante su tramitación | 108 | 33.64 |
| Por orientación a la o el quejoso o a la/el agraviado | 71 | 22.12 |
| Por no haber elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos | 57 | 17.76 |
| Por incompetencia de la CDHDF | 37 | 11.53 |
| Por falta de interés de la o el quejoso o de la/el agraviado en la continuación del procedimiento | 32 | 10.00 |
| Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos | 7 | 2.18 |
| Por acumulación del expediente | 5 | 1.56 |
| Por desistimiento de la o el quejoso o de la/el agraviado | 3 | 0.93 |
| Por improcedencia | 1 | 0.31 |
| Total | 321 | 100 |

32.6 Conclusiones del capítulo

3392. El progresivo envejecimiento de la población plantea desafíos para la administración pública local.

3393. La mayoría de las personas adultas mayores vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Apenas un tercio goza de los beneficios de la seguridad social, en particular del acceso gratuito a los servicios de salud y de los recursos económicos de una pensión por jubilación o vejez.

3394. Las personas adultas mayores son víctimas de discriminación y violencia –física, sexual, emocional y económica–, tanto por parte de sus familiares como de las instituciones gubernamentales, que en muchos de los casos no se denuncian.

3395. Las personas adultas mayores gozan –en igualdad de condiciones– de todos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales y regionales. Sin embargo, la protección específica de los derechos propios de las personas adultas mayores como grupo, es muy limitada, ya que no hay todavía un tratado vinculante especializado en la materia.

3396. En lo federal y local existen leyes secundarias que consagran los derechos de las personas adultas mayores y sientan las bases para que ejerzan y gocen de sus derechos. Sin embargo, estos distintos ordenamientos no están homologados entre sí, lo que crea incertidumbre jurídica.

3397. Las políticas públicas para las personas adultas mayores se centran en medidas de tipo asistencial, como la pensión alimentaria, y no consideran otros aspectos, como el fomento al empleo, la atención a la salud y nutrición, la seguridad económica, o el acceso a la vivienda y a la educación.

3398. Es necesario diseñar políticas integrales para la construcción de servicios efectivos gratuitos de salud y asistencia integral para este sector de la población, en especial para las mujeres.

3399. El diseño y aplicación de políticas públicas integrales requiere una mayor y mejor coordinación entre las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal (en particular de la Secretaría de Desarrollo Social, el DIF-D.F., la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y las delegaciones políticas), las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y operen servicios de asistencia social.

3400. El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, de reciente creación, no ha asumido cabalmente sus atribuciones de ley. Hasta la fecha, sólo ha operado el programa de pensión alimentaria, pero no ha favorecido la coordinación entre las instancias gubernamentales competentes ni ha promovido la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

3401. El Gobierno del Distrito Federal tiene que considerar los riesgos del envejecimiento rápido de la población, y acelerar la aplicación de políticas públicas que garanticen servicios de atención integral para este sector, con énfasis en los aspectos de salud, asistencia y protección social.

Notas

¹ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Año Internacional de las Personas de la tercera edad: hacia una sociedad para todas las edades*, A/RES/50/151, 30 de enero de 1996.

² La Organización Panamericana de la Salud (ops), de conformidad con un estándar técnico aplicado que considera la esperanza de vida de la población en la región, así como las condiciones en las cuales se manifiesta el envejecimiento, también incluye como “personas adultas mayores” a aquellas que tienen 60 años de edad o más.

³ Consejo Nacional de Población (Conapo), “Tamaño, dinámica y estructura de la población: tendencias y desafíos”, en *La población de México en el nuevo siglo*, México, julio, 2001, p. 13.

⁴ Entendida como el “tránsito de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados y sin control, hacia otro de niveles bajos y controlados”. Conapo, “Tamaño, dinámica y estructura de la población: tendencias y desafíos”, en *La población de México en el nuevo siglo*, México, julio, 2001, p. 13. Cabe señalar que el concepto de transición demográfica comenzó a utilizarse

- en Europa con la finalidad de explicar los cambios demográficos en relación con los cambios socioeconómicos. Por otro lado, es importante advertir que la transición demográfica tiene tres etapas: “En la primera, la distribución por edades se rejuvenece a medida que aumenta la proporción de niños, como consecuencia del aumento de la supervivencia en los primeros años. En la segunda, que es resultado de reducciones en la fecundidad, la proporción de niños empieza a disminuir en tanto que aumenta la de adultos en edad laboral. En la tercera, a la que normalmente se llega después de un largo periodo de descenso de la fecundidad y la mortalidad, tanto la proporción de niños como la de adultos en edad de trabajar disminuyen, y sólo aumenta la de personas de edad”. Véase ONU, “El desarrollo en un mundo que envejece”, en *Estudio económico y social mundial 2007*, Nueva York, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 2007.
- ⁵ *Ibid.*
- ⁶ Gro Harlem Brundtland, en ese momento directora general de la ONU. Véase ONU, “Una sociedad para todas las edades”, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid 8 al 12 de abril de 2002, p. 2. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/envydes.pdf>>.
- ⁷ ONU, “El desarrollo en un mundo que envejece”, *op. cit.*
- ⁸ La *esperanza de vida* es el “promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento con base en las tasas de mortalidad por edad para un año determinado. Generalmente se diferencia por sexo.” Véase Conapo, *Glosario de términos*, disponible en <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>, 7 de noviembre, 2007>.
- ⁹ ONU, *op. cit.*, p. 5.
- ¹⁰ *Ibid.*, p. 6.
- ¹¹ *Idem.*
- ¹² *Ibid.*, pp. 9 a 11.
- ¹³ El mismo estudio refiere que cualquier sistema de pensiones debe tener como principio ofrecer, como mínimo, el nivel básico de ingresos a todas las personas de edad avanzada.
- ¹⁴ En este sentido, el estudio refiere que hay personas para las que la noción de jubilación simplemente no existe, muestra de ello son los granjeros, agricultores y trabajadores del sector informal.
- ¹⁵ Conapo, “Envejecimiento de la población en México, reto del siglo XXI”, México, julio de 2004, p. 19. También véase INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad”, disponible en <www.inegi.gob.mx>, 1 de octubre de 2005, pp.1-2.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Tasa global de fecundidad: “Número promedio de hijos que habría tenido una mujer (o grupo de mujeres) durante su vida, de haber mantenido un comportamiento conforme a las tasas específicas de fecundidad y de no haber estado expuesta a riesgo de mortalidad desde el nacimiento hasta el término de su periodo fértil”, INEGI, *Glosario del censo de población y vivienda 2000*.
- ¹⁸ Conapo, “Envejecimiento de la población...”, *op. cit.*, p. 19. También véase INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional...”, *op. cit.*, pp.1-2.
- ¹⁹ Conapo, “Envejecimiento de la población...”, *op. cit.*, p. 22.
- ²⁰ INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005>>.
- ²¹ Estas proyecciones y estimaciones se realizaron con base en el *Censo de Población y Vivienda 2000*, del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Cabe señalar que no fue posible tener como referencia el Censo de 2005 para algunos de los datos, debido a que la información no ha sido analizada por el INEGI al nivel requerido por el presente Informe.
- ²² INEGI, 2004, *op. cit.* El INEGI no ha generado cifras más recientes sobre el tema de discapacidad.
- ²³ INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005. En el año 2000, en México vivían 1 795 000 personas con discapacidad (es decir 1.84% de la población total del país en ese momento), de las cuales 159 754 viven en el Distrito Federal. INEGI, *Censo de población y vivienda*, 2000, p. 25.
- ²⁴ *Idem.*
- ²⁵ INEGI/Inmujeres/Unifem, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares*, 2003. Endireh, 2004, p. 41.
- ²⁶ *Ibid.*, pp. 41-43.
- ²⁷ INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, México.
- ²⁸ Conapo, Índices demográficos para adultos mayores, diciembre, 2002, disponible en <<http://www.conapo.gob.mx/micros/anciano/adultmay.xls>>.
- ²⁹ *Ibid.*
- ³⁰ *Ibid.*
- ³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos humanos del niño, Opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17. Voto razonado del juez Antonio A. Cançado Trindade, párr. 4.
- ³² *Ibid.*, párr. 5.
- ³³ Aunque es a partir de este año cuando la ONU aborda de manera directa la problemática de las personas adultas mayores, cabe señalar que había estudiado las cuestiones relativas a este sector de la población desde 1948, cuando la Asamblea General aprobó la Resolución 213 (III), relativa al proyecto de declaración de los derechos de la vejez.
- ³⁴ Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, Viena, 26 de julio-6 de agosto de 1982.
- ³⁵ *Ibid.*, Principios, párr. 25, inciso a.
- ³⁶ *Ibidem*, incisos d y h. Es importante destacar que el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento advirtió que las acciones y políticas públicas derivadas de las directrices debían definirse en función de las prioridades y posibilidades de cada país o comunidad respetando en todo momento los valores, tradiciones y prácticas de cada nación o comunidad étnica.
- ³⁷ *Ibid.*, inciso l.

- ³⁸ *Ibid.*, incisos i, k y e.
- ³⁹ *Ibid.*, inciso m.
- ⁴⁰ En el Plan de Acción se reafirmaron, entre otras consideraciones, aquellas que emanan de los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A.III de la Asamblea General), los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (Resolución 2200 A.XXI de la Asamblea General) y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Resolución 2542, XXIV, de la Asamblea General).
- ⁴¹ Ejemplos de ello son la Convención Sobre los Derechos del Niño y la Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1989 y 1993, respectivamente.
- ⁴² Véase Antecedentes, en los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, p. 1.
- ⁴³ En coincidencia con el vigésimo aniversario de la celebración de la Primera Asamblea.
- ⁴⁴ “La Segunda Asamblea Mundial constituyó un verdadero foro mundial sobre el envejecimiento, como indican el gran número y la variedad de asistentes. Participaron representantes de gobiernos de 159 países [incluido México] entre ellos cuatro jefes de Estado y de gobierno y un vicepresidente. Cuarenta y ocho delegaciones gubernamentales estuvieron encabezadas por ministros. Entre los representantes de las entidades del Sistema de las Naciones Unidas se contaron los directores generales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), los directores ejecutivos del Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el secretario general de la Organización Mundial del Turismo y representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica, Hábitat, los voluntarios de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, que contribuyeron a la labor de la Asamblea. También recibieron acreditaciones para asistir a la Asamblea unos 700 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, así como representantes del sector privado. Además de la propia Asamblea, tuvieron lugar actos conexos y paralelos en Madrid y Valencia. El Foro de Valencia, celebrado del 1° al 4 de abril, reunió a investigadores y profesionales de la gerontología, la geriatría y la atención a las personas de edad, incluso del sector privado. En el Foro se aprobó el Programa de Investigación sobre el Envejecimiento para el siglo XXI, con el propósito de que facilite la ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002. Entre los actos paralelos cabe señalar las mesas redondas de alto nivel (Diálogos 2020: el futuro del envejecimiento), organizadas por el gobierno de España y numerosos simposios, seminarios y debates. El Foro de ONG sobre el Envejecimiento, que se celebró del 5 al 9 de abril, reunió a representantes de más de un millar de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Cfr. A/RES/57/93, Asamblea General de la ONU, *Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, 24 de junio de 2002, párr. 7 y 8.
- ⁴⁵ ONU, Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, aprobada en la 10ª sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002.
- ⁴⁶ *Ibid.*, párr. 5.
- ⁴⁷ Órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, integrado por expertos en la materia.
- ⁴⁸ CESCR, Observación general núm. 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/1996/22, 13º periodo de sesiones, 1995.
- ⁴⁹ *Ibid.*, párr. 13.
- ⁵⁰ *Idem.*
- ⁵¹ CESCR, Observación general núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2º del Pacto, párr. 12, E/1991/23, 5º periodo de sesiones, 1990.
- ⁵² CESCR, Observación general núm. 6, *op. cit.*, párr. 19.
- ⁵³ *Ibid.*
- ⁵⁴ Serie sobre Tratados OEA, núm. 69, suscrita el 17 de noviembre de 1988, reimpresso en Documentos Básicos relacionados con los Derechos Humanos del Sistema Interamericano, OEA, 1992. Ratificado por México el 16 de abril de 1996.
- ⁵⁵ Protocolo de San Salvador, art. 9.
- ⁵⁶ *Ibid.*, art. 17.
- ⁵⁷ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1996. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo del mismo año.
- ⁵⁸ PIDESC, *op. cit.*, art. 11.1.
- ⁵⁹ *Ibid.*, art. 12.1.
- ⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales y otros, Sentencia de 19 de noviembre 1999, Serie C, núm. 63, párr. 142.
- ⁶¹ CESCR, Observación general núm. 6, *op. cit.*, párr. 13.
- ⁶² En relación con éstas, resulta importante destacar que la Ley local referida fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000, fecha anterior a la publicación del ordenamiento federal –el 25 de junio de 2002–. Por otra parte, llama la atención la gran coincidencia –en cuanto al contenido– de ambas leyes; la mayor diferencia se encuentra en la atribución de responsabilidades a los distintos órganos de gobierno.
- ⁶³ Ley promulgada el 2 de diciembre de 1999 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de marzo de 2000.
- ⁶⁴ Véase art. 3.I, tanto de la LDPAM, como de la LDPAMDF.
- ⁶⁵ Apta para desarrollar actividades sin ayuda.
- ⁶⁶ Apta para desarrollar actividades con ayuda permanente parcial.
- ⁶⁷ Personas con enfermedad crónica o degenerativa requieren ayuda permanente total o canalización a institución de asistencia.
- ⁶⁸ Personas que por problemas de salud, abandono, carencias, contingencias ambientales u otros requieran de asistencia y protección del GDF y la sociedad organizada.

- ⁶⁹ Incluyendo calidad de vida, no discriminación, vida libre de violencia, respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual, no ser explotados, recibir protección y vivir en entornos seguros y dignos.
- ⁷⁰ A vivir en el seno familiar o mantener contacto con ella, recibir trato digno en caso ser víctimas de delito, ser apoyados por órganos locales del DIF-D.F., TSJDF, procuradurías competentes y CDHDF, y a contar con asesoría jurídica gratuita cuando sea necesario, con especial protección en su patrimonio personal y familia.
- ⁷¹ Acceso a alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, acceso a servicios de salud y a recibir orientación para su bienestar físico, psicoemocional y sexual, y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
- ⁷² Derecho a asociarse, recibir información sobre instituciones que les atiendan, a recibir educación y participar en vida cultural, deportiva y recreativa.
- ⁷³ A gozar de oportunidades igualitarias de acceso al trabajo o de otras posibilidades de obtener un ingreso propio, así como a recibir una capacitación adecuada.
- ⁷⁴ A ser sujetos de programas de asistencia social cuando se encuentren en situación de riesgo o desamparo, que garanticen su atención integral.
- ⁷⁵ Véase LDPAMDF, art. 6.
- ⁷⁶ *Ibid.*, art. 8.
- ⁷⁷ El mismo artículo refiere que el Consejo Asesor estará integrado por la Jefatura de Gobierno, que fungirá como presidente del Consejo; la Secretaría de Desarrollo Social, que fungirá como Secretario Técnico; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Salud; la Procuraduría Social; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal; y por dos diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de las comisiones relacionadas con la materia. Para mayor información, referirse *infra*, apartado sobre Políticas públicas en este capítulo.
- ⁷⁸ Otras leyes aplicables a la situación de las personas adultas mayores son: el Reglamento de la Ley de Asistencia, la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores; la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA-1993, que establece los requisitos arquitectónicos para facilitar el acceso, tránsito y permanencia de los discapacitados [*sic*] a los establecimientos de atención médica del Sistema Nacional de Salud; la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA-1994, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes Mellitus en la Atención Primaria para quedar como Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes; la Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA-1999, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Hipertensión Arterial; el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores para el Ejercicio Fiscal 2007.
- ⁷⁹ CDHDF, “Promoción y educación. Adultos mayores: el orgullo abatido y la herencia cifrada”, *Dfensor*, mayo de 2006, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay06adultos>>.
- ⁸⁰ CDHDF, “Defensa. Se destacan las quejas de adultos mayores sobre discriminación”, julio de 2006, *Dfensor*, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfejul06adulmay>>.
- ⁸¹ CDHDF, *Dfensor*, mayo de 2006, *op. cit.*
- ⁸² *Idem.*
- ⁸³ Sedesol, “Recibe el Inapam 344 casos de algún tipo de maltrato o violencia”, comunicado de prensa, Inapam, SCS/009/2007, 22 de abril de 2007, p. 1.
- ⁸⁴ *Ibid.*
- ⁸⁵ Martha Liliana Giraldo Rodríguez, con apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y El Colegio de México, 2006.
- ⁸⁶ CDHDF, “No hay una cultura de respeto a la vejez: Trasfondo A.C.”, boletín de prensa 168/2006, CDHDF, 18 de noviembre de 2006.
- ⁸⁷ CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”, boletín de prensa núm. 96/2005, 28 de agosto de 2005.
- ⁸⁸ Organización Panamericana de la Salud, Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, 2003, p. 144.
- ⁸⁹ *Ibid.*, p. 144.
- ⁹⁰ CDHDF, 2005, *op. cit.*
- ⁹¹ En 2005 el Inapam advirtió sobre la ola de asesinatos cometidos contra personas adultas mayores de 60 años que sumaban 100 en abril de 2005. Véase *La Jornada*, “Ya son cien adultos mayores asesinados en el D.F.: Inapam”, 16 de abril de 2005.
- ⁹² CDHDF, Campaña permanente por la no discriminación hacia las personas adultas mayores, México D.F., 10 de agosto de 2004.
- ⁹³ Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, sin fecha, disponible en la página de la SSDF, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- ⁹⁴ El índice de dependencia de personas adultas mayores es resultado del total de la población de 60 años o más dividida entre la población de 15 a 59 años.
- ⁹⁵ El índice de dependencia total es resultado de dividir la suma de la población menor de 15 años y mayor de 60 entre la población de 15 a 59 años.
- ⁹⁶ *Ibid.*, párr. 37.
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ ONU, Declaración Política y Plan de Acción..., *op. cit.*, art. 12.
- ⁹⁹ Conapo, 2004, *op. cit.* Véase parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ¹⁰⁰ Véase en esta parte, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ¹⁰¹ Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Mujeres de edad: cuando las que siempre ayudan necesitan de ayuda, 2002, p. 1. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/mujeres.pdf>>.
- ¹⁰² *Idem.*
- ¹⁰³ *Ibid.*
- ¹⁰⁴ ONU, Declaración Política y Plan de Acción, *op. cit.*

- ¹⁰⁵ *Ibid.*, párr. 26.
- ¹⁰⁶ *Ibid.*, párr. 27.
- ¹⁰⁷ *Ibid.*, párr. 30.
- ¹⁰⁸ Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera edad, Jubilados y Pensionados, sin fecha, disponible en <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- ¹⁰⁹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2003.
- ¹¹⁰ GDF, Programa General de Desarrollo del D.F., 2001-2006, p. 3.
- ¹¹¹ Red Latinoamericana de Gerontología, Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años, México, 17 de julio de 2002. Disponible en <<http://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=106>>.
- ¹¹² Para mayor información sobre salud, véase parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹¹³ Art. 12.
- ¹¹⁴ ONU, Declaración Política y Plan de Acción, *op. cit.*, art. 14.
- ¹¹⁵ *Ibid.*, párr. 25.
- ¹¹⁶ *Loc. cit.*
- ¹¹⁷ CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del distrito federal”.
- ¹¹⁸ Art. 1: “Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal”. Ley publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006. Véase también parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹¹⁹ CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”.
- ¹²⁰ GDF, *op. cit.*
- ¹²¹ *Idem.*
- ¹²² *Ibid.*
- ¹²³ LDPAMDF, art. 45.
- ¹²⁴ *Ibid.*, art. 46.
- ¹²⁵ *Ibid.*, art. 47.
- ¹²⁶ *Ibid.*, art. 48.
- ¹²⁷ *Ibid.*, art. 49.
- ¹²⁸ *Ibid.*, art. 50. La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal cuenta con 44 instituciones que brindan atención a las personas adultas mayores.
- ¹²⁹ *Cfr.* ONU, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general núm. 6, Sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, párr. 33.
- ¹³⁰ Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, décima séptima, 29 de junio de 2007, núm. 115. Con este decreto se reforma el numeral 2 de la fracción VI del artículo 7º, y el artículo 61 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal para dar pie a la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- ¹³¹ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, reforma del 29 de junio de 2007, artículo 61.
- ¹³² *Ibid.*, art. 61, fracciones I a XVII.
- ¹³³ Portal Internet de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en <<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/documentos/liiam.pdf>> (febrero de 2008).
- ¹³⁴ LDPAMDF, art. 29.
- ¹³⁵ Consejo Asesor Para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Propuesta de Guía de Seguimiento para Instituciones o Asociaciones que brinden cuidados permanentes para personas adultas mayores.
- ¹³⁶ *Idem.*
- ¹³⁷ Los casos que se reportaron corresponden a quejas en que personas adultas mayores se encontraban como agraviadas.
- ¹³⁸ El estatus de las quejas corresponde al momento en el cual se generó la consulta para el informe, pudiendo cambiar conforme avanza el trámite y seguimiento de los expedientes.

Capítulo 33. Derechos de las personas con discapacidad¹

33.1 Introducción y marco conceptual

3402. Las personas con discapacidad gozan de los mismos derechos que cualquier persona,² pero en razón de sus particularidades físicas o biológico-conductuales son objeto de exclusión y se ven obligadas a superar obstáculos impuestos y desventajas creadas por la sociedad para obtener un nivel de vida adecuado y lograr su plena integración al desarrollo. Por lo anterior, se requieren de ciertas condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades. En razón de que las desventajas que tiene este grupo de población son muchas y de gran dimensión, es necesario aclarar que este *Diagnóstico* presenta una visión de condiciones mínimas indispensables para la igualdad de oportunidades, y no de máximos alcanzables, a lo cual sin duda se debe llegar.

3403. Tomando en cuenta el principio *pro personae*,³ este *Diagnóstico* se elaboró desde la perspectiva de los principios y derechos considerados principalmente en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ de la Organización de Naciones Unidas (CDPCD), ya que hasta la fecha es el instrumento más completo y especializado en esta materia.⁵

3404. La expresión *personas con discapacidad* es la que se considera más adecuada, tanto por los organismos internacionales, como por las organizaciones de personas con discapacidad, para designar con respeto y precisión a quienes por una particularidad biológico-conductual padecen exclusión y se ven obligadas a superar obstáculos impuestos y desventajas creadas por la sociedad para ejercer sus derechos, llevar una vida digna y lograr su plena integración al desarrollo.

3405. La propia CDPCD expresa que el término “personas con discapacidad” incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo⁶ que, al interactuar con diversas barreras, impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas. Complementariamente el concepto de “discapacidad” acuñado en la Convención reconoce que ésta no es una condición en sí misma, sino que se manifiesta en la interacción con obstáculos en el ejercicio de los derechos. Entonces, el primer término se refiere a la persona, y el segundo, al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones que dificultan el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

3406. Términos como inválido, minusválido, disminuido, anormal, atípico, con los que se ha denominado hasta hace muy poco tiempo a quienes tienen una discapacidad, ponen énfasis en cómo se valora y se trata a la persona. Se considera que estos términos contribuyen a alimentar los prejuicios al definir a la persona por su discapacidad en lugar de considerarla como una condición con la que se vive.

3407. El término “personas con capacidades diferentes” tampoco es una expresión adecuada, ya que es un eufemismo que reproduce un prejuicio social muy grave, porque trata de igualar a personas que son diferentes. Esto es incorrecto porque esa desigualdad se tiene que reconocer en el término que

se utiliza para definirlos.⁷ Por esta razón, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificada en diciembre de 2006 para sustituir la expresión “las capacidades diferentes” por “las discapacidades”.⁸

3408. Sin embargo, detectamos que, en los documentos oficiales y legislaciones consultadas durante la elaboración del *Diagnóstico*, todavía se usan incorrectamente las expresiones “minusválidos, personas discapacitadas y personas con capacidades diferentes”. Al usar estas expresiones u otras parecidas, se está contraviniendo la corriente de pensamiento y los lineamientos ético-jurídicos aceptados internacionalmente.

3409. La situación que viven las personas con discapacidad en el país en general, y en el Distrito Federal en particular, es un tema que merece ser analizado en este *Diagnóstico*, entre otras razones porque el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad es apenas incipiente, así como por los retos que implica el respeto y garantía de tales derechos, y con el fin de que se identifiquen algunos problemas para hacer efectivos los derechos de este grupo social en el Distrito Federal.

33.2 Marco legal

3410. Aunque los derechos de las personas con y sin discapacidad son los mismos que los del resto de la población, se han creado instrumentos internacionales, federales y locales que reconocen y establecen criterios y condiciones específicas, a través de los cuales se contribuye a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad: promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, y a promover su participación en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural.

3411. La desventaja social se determina sobre todo, en este caso, en términos de la discapacidad y la forma discriminatoria en que se percibe, pero además hay que señalar que se añaden otros factores, como el género, la condición socioeconómica y la pertenencia étnica. A fin de no hacer repetitivas las observaciones acerca de la necesidad de integrar la perspectiva de género en la garantía y defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad, cabe señalar desde un inicio que las mujeres se encuentran en situaciones más vulnerables que los hombres cuando tienen una discapacidad, pues ambos factores acentúan las desventajas de uno y otro en una sociedad que no es equitativa ni respetuosa de los derechos de las personas con necesidades especiales.

3412. Los instrumentos internacionales y regionales más importantes aplicables a la materia son la ya mencionada Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.⁹ Además de estos instrumentos, el análisis se realiza con base en la legislación federal y local específica en la materia, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,¹⁰ la Ley General de las Personas con Discapacidad,¹¹ la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal¹² (en adelante LPEDDF), la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal¹³ (en adelante LPDDF) y su

Reglamento,¹⁴ así como otros ordenamientos jurídicos aplicables, para determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado.¹⁵

3413. Es de notar que la emisión del Reglamento de la LPEDDF por parte del Gobierno del Distrito Federal tardó casi 11 años, aun cuando el artículo 3º transitorio de la propia Ley establecía un plazo de 120 días. Esta dilación es, sin duda, una expresión de la falta de atención de las autoridades locales respecto de sus obligaciones legales con este grupo de población.

3414. La protección de las personas con discapacidad con base en la legislación local debe ser integral y completa, como se establece en la CDPCD. La LPDDF incluye protecciones aisladas, por ejemplo respecto al derecho a la salud,¹⁶ en razón de que sólo valora los aspectos de prevención, rehabilitación y asistencia, sin incluir otros que garantizarían el goce pleno de este derecho bajo los principios de igualdad, dignidad, accesibilidad y respeto a las diferencias, y establece que el sistema general de salud tenga en cuenta a las personas con discapacidad como usuarios y usuarias con necesidades especiales de todos los servicios.

3415. Es preocupante que la mayor parte de la legislación nacional y local utilice un vocabulario muy general (por ejemplo, palabras como contribuir, sensibilizar, promover, etc.), que no hace referencia clara y específica a obligaciones, derechos y sanciones.¹⁷ Además, es relevante mencionar la dificultad que provoca la dispersión. Lo anterior no permite tener una perspectiva completa de las obligaciones del Estado, provocar ausencias o contradicciones y dificulta la posibilidad del cumplimiento, así como de sancionar en caso de incumplimiento.

3416. La falta de claridad y especificidad en la legislación local sobre obligaciones, derechos y sanciones hace necesario realizar reformas a fin de que sea clara, precisa, exigible, y para que toda ley que no tenga como tema central a las personas con discapacidad, sea adecuada y establezca lo necesario en función de los derechos reconocidos en la Convención en materias como educación, infraestructura urbana, salud, trabajo, vivienda, comunicación adaptada, acceso a la justicia, situación de las personas privadas de la libertad, accesibilidad en edificios, vías públicas, transporte, instalaciones exteriores e interiores, como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y establecimientos mercantiles, protección civil, entre muchas otras.

3417. Una parte importante de la cuestión de la exigibilidad es la facultad de sancionar por incumplimiento a la LPDDF, así como por conductas discriminatorias (es decir, acciones y omisiones) contra personas con discapacidad. En el caso de la LPDDF, en sus artículos 29 y 30 se establecen sanciones aplicables a particulares sin mencionar sanciones para las autoridades en caso de incumplimiento, a pesar de que la mayoría de las obligaciones tienen como responsables a instancias públicas de la ciudad.

3418. Por su parte, la LPEDDF no considera sanciones específicas en caso de violaciones a los derechos de las personas con discapacidad.¹⁸ La Ley establece que “el Consejo [para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal]¹⁹ remitirá los casos de presuntas conductas discriminatorias a, entre otras instancias, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Delegación y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”.²⁰ De estos tres órganos designados para conocer de casos de discriminación, de acuerdo con la misma ley, solamente las delegaciones tienen facultades para aplicar sanciones pecuniarias o administrativas.²¹ Por su parte, la CDHDF y el Consejo Nacional

para Prevenir la Discriminación (Conapred) sólo pueden actuar con base en sus propios mandatos, los cuales no incluyen facultades para imponer sanciones pecuniarias, y en el caso del Conapred, sólo puede aplicar medidas administrativas.²² Esto significa que solamente existen sanciones a personas y no a instituciones públicas por violaciones a los derechos de las personas con discapacidad.

3419. Cabe aclarar que la legislación nacional y local se ha elaborado desde un modelo asistencial-médico, desde el cual la situación de las personas con discapacidad se entiende como una realidad ontológica de tragedia individual ante la cual se propone la rehabilitación como medio central para enfrentarla. El problema que conlleva esta concepción²³ es que la discapacidad no es sólo algo que le ocurre a una persona, sino que se maximiza de acuerdo con el entorno social, el cual hay que modificar.²⁴ Este cambio de paradigma, aunado a la perspectiva de considerar como punto de partida la obligación de garantizar los derechos humanos de este grupo de población, y no la de atender las necesidades individuales, son principio y fundamento de los nuevos instrumentos internacionales. Consecuentemente, debe modificarse la legislación nacional y local para que parta de esta concepción.

3420. En razón de que el presente *Diagnóstico* parte de una visión de condiciones mínimas para la igualdad de oportunidades, sin las cuales el acceso a la totalidad de los derechos se dificulta, se presenta el análisis de la situación actual de la accesibilidad y los derechos a la educación, a la salud y de trabajo. En lo que se refiere a las mujeres, pero también a los hombres, hay que señalar que a menudo se ignoran los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad, como si por esta condición no fueran sujetos sexuados y con ese tipo de derechos. El análisis del marco jurídico específico por cada uno de estos derechos está incluido en el apartado correspondiente.

33.3 Contexto en el Distrito Federal

Población con discapacidad

3421. Uno de los principales retos que se tienen que abordar de manera inmediata, con el fin de que se establezcan políticas públicas que garanticen de manera integral los derechos humanos a las personas con discapacidad, es contar con cifras concretas, actualizadas, desagregadas y confiables sobre este grupo social.

3422. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el mundo hay alrededor de 600 millones de personas que tienen alguna discapacidad.²⁵ Es decir, la OMS estima que la media de la población con algún tipo de discapacidad, a escala mundial, es de 10%.²⁶ Por otro lado, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000²⁷ vivían en México 1 795 000 personas con discapacidad (es decir 1.84% de la población total del país en ese momento), de las cuales 159 754 viven en el Distrito Federal.²⁸ El porcentaje nacional contra el porcentaje promedio mundial tiene una variación de más de cinco veces.

3423. Es, entonces, muy probable que haya un subregistro de estos datos, en los cuales hasta 80% de la población con discapacidad no esté incluida.²⁹ El tema del subregistro fue retomado por el

Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México,³⁰ ya que representa un gran problema, pues “la falta de información confiable obstruye la planificación y formulación de políticas públicas y mantiene [la] invisibilidad [de las personas con discapacidad]”.³¹ A pesar de esta situación, las políticas del Gobierno del Distrito Federal se han diseñado con base en los datos de este Censo, ante la ausencia de otros datos oficiales confiables.

Características de las personas con discapacidad

3424. Respecto de los grupos de edad de las personas con discapacidad, 17 015 tienen entre 0 y 14 años (10.7%); 82 399 personas (51.8%), entre 15 y 64 años; 59 772 (37.5%) tienen más de 65 años, y 568 personas no especifican el dato. Es decir, según el Censo, 89.3% de la población con discapacidad en el Distrito Federal tiene más de 15 años.³²

3425. Sobre la población de hombres (78 000) y mujeres (81 754) del Distrito Federal, la distribución porcentual, según sexo y grupo de edad,³³ es:

- Niños y niñas: 1.23% hombres y 9.1% mujeres.
- Jóvenes: 16.1% hombres y 11.4% mujeres.
- Adultos: 35.2% hombres y 28.1% mujeres.
- Personas adultas mayores: 36.1% hombres y 51% mujeres.

3426. Es decir, en el Distrito Federal de cada 10 mujeres con discapacidad, más de cinco son adultas mayores, y de cada 10 hombres con discapacidad, más de 7 son adultos o adultos mayores.

3427. A pesar del subregistro, los datos reflejan una desigualdad que se debe analizar en el número de niñas y niños. Las razones de esto pueden ser que nacen más mujeres con alguna discapacidad, que hay más mortalidad infantil en hombres en este grupo de población o que hay otros problemas de elaboración y aplicación del Censo.

3428. En relación con los diferentes tipos de discapacidad, de acuerdo con la información existente, más de la mitad de las personas tiene discapacidad motriz:³⁴

| Motriz | Auditiva | De lenguaje | Visual | Mental | Otra |
|--------|----------|-------------|--------|--------|------|
| 50.3% | 16.2% | 3.1% | 19.8% | 17.2% | 0.9% |

3429. La mayor cantidad de personas con discapacidad se concentra en las delegaciones³⁵ Iztapalapa (20.6%), Gustavo A. Madero (14.4%) y Álvaro Obregón (8%),³⁶ que es también donde se concentra la mayor población.

3430. Estos datos permiten reconocer tendencias significativas en cuanto a las características de la población con discapacidad del Distrito Federal:

- La incidencia de la discapacidad aumenta en relación con el envejecimiento de la población. Debido a la tendencia de la modificación de la curva demográfica, este grupo irá en crecimiento en los próximos años.

- Más de la mitad de las personas con discapacidad tiene discapacidad motriz, y 36% discapacidad sensorial, lo cual implica la necesidad de servicios públicos adecuados.
- El porcentaje de personas con discapacidad mental³⁷ tiende al crecimiento en razón de las características de la vida en esta ciudad. La Subsecretaría de Salud Mental para el Distrito Federal calcula que una de cada seis personas padece una enfermedad mental y tendrá necesidad de acudir a tratamiento especializado en algún momento de su vida.³⁸
- Para especificar mejor el tipo de necesidades de esta población, habría que examinar también datos desagregados por sexo y edad que permitan detectar tendencias en cuanto a discapacidad y género.

Discapacidad y marginación

3431. En relación con el vínculo entre discapacidad y marginación, la Convención destaca que “la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza”.³⁹ Trasladando esta afirmación al análisis de las condiciones de marginación en el Distrito Federal, el DIF-D.F.⁴⁰ ubicó a 14 285 familias con hijos e hijas con discapacidad entre 0 y 16 años de edad. De estos, 9% corresponde al nivel de marginación media, 36% a marginación alta y 55% a marginación muy alta.⁴¹ Cabe aclarar que el censo se realizó sólo en zonas de media, alta y muy alta marginación, por lo que no hay datos disponibles sobre la población de niños y niñas con discapacidad en familias no marginadas. Estos porcentajes son un indicador de la mayor presencia de familias con hijos en zonas de alta marginación.

3432. A lo anterior se suma la carencia de acceso a derechos básicos: sólo 0.5% de las y los niños y niñas con discapacidad, que viven en zonas de muy alta marginación del Distrito Federal, están recibiendo atención integral a sus necesidades de salud, rehabilitación y educación.⁴² La zona de la ciudad donde se encontró mayor número de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en situación de muy alta marginación es la Delegación Iztapalapa, con 2 600, 32.3% de la muestra.⁴³

Instancias locales enfocadas a las personas con discapacidad

3433. Tanto la LPDDF como la LPEDDF prevén la intervención de varias instancias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.⁴⁴ Sin embargo, no hay una instancia gubernamental especializada⁴⁵ que se encargue, específicamente, de supervisar las políticas para personas con discapacidad, lo cual disminuye la posibilidad de dar un seguimiento adecuado a las leyes para asegurar las obligaciones que tiene el Estado de garantizar los derechos de esta población.

3434. El Reglamento de la LPDDF establece, en su artículo 8°, que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Formular, fomentar, coordinar y difundir las políticas públicas, programas y acciones de defensa y representación jurídica, provisión, prevención, protección y participación para el mejoramiento general de sus condiciones de vida;

- Fomentar la participación corresponsable de la sociedad, las instituciones públicas y privadas, en el diseño e instrumentación de las políticas y programas aplicables en la materia;
- Establecer instrumentos que posibiliten la concurrencia de instancias gubernamentales y de los distintos sectores sociales en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las acciones aplicables en la materia;
- Promover la difusión y defensa de sus derechos, así como las disposiciones legales que se relacionan con ellos, con el fin de propiciar su efectiva aplicación;
- Vigilar que las organizaciones sociales y privadas que presten servicios o realicen actividades en su beneficio, lo hagan respetando en todo momento sus derechos; en caso de detectar irregularidades, deberá hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, para lo cual se establecerán los sistemas de registro e información que se requieran.

3435. No obstante lo anterior, la Sedeso no cuenta en su estructura con ninguna área que realice lo necesario para el cumplimiento de las atribuciones descritas. Actualmente sólo existe la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, adscrita al DIF-D.F., que no tiene las facultades, la estructura ni el peso específico de la Sedeso, incluso aunque el DIF-D.F. está sectorizado a la oficina del jefe de Gobierno.

3436. Creado con fundamento en la LPDDF, el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad⁴⁶ es “...un órgano de consulta y asesoría para establecer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación y promoción de los trabajos necesarios, para garantizar condiciones favorables a las personas con discapacidad”.⁴⁷ La Ley no establece que sea una instancia articuladora de las políticas públicas ni responsable de su transversalización, o de crear los mecanismos para la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas. Está creado, según la LPDDF, “para garantizar condiciones favorables”, y no para garantizar derechos.

3437. El Consejo Promotor fue instalado en 2001, y hasta julio de 2006 había celebrado 32 sesiones ordinarias.⁴⁸ Se dividió en ocho grupos de trabajo relativos a: accesibilidad y transporte; deporte y recreación; educación y cultura; investigación y desarrollo tecnológico; legislación y derechos humanos; rehabilitación laboral, capacitación y empleo; salud y rehabilitación. Aunado a ello, las 16 delegaciones del Distrito Federal deberían contar con su propio Consejo. A julio de 2007 se informó que sólo 12 de las 16 delegaciones contaban con él.⁴⁹

3438. Es relevante mencionar que el funcionamiento del Consejo Promotor refleja una situación constante de falta de órganos de justiciabilidad y exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad. Esto porque, al tener una naturaleza de órgano consultivo, que no toma decisiones cuyo cumplimiento sea exigible, su campo de influencia está restringido a la voluntad política de las instituciones gubernamentales de cumplir o no con lo que obliga la LPDDF, sin que haya una consecuencia jurídica por no hacerlo.

3439. Es de señalar que la LPDDF, en su artículo 14 bis, establece que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, están obligados a integrar un cuerpo de especialistas que asista, oriente y defienda a las personas con discapacidad, en el ámbito

de sus atribuciones. A la fecha, ninguna de estas instancias públicas ha cumplido con esta obligación. Un problema serio es que no se le da prioridad al tema, no hay instituciones que lo exijan ni instancia que haga cumplir con esta obligación.

Derecho a la accesibilidad

3440. La discapacidad se maximiza debido al entorno social en que se desarrollan las personas con discapacidad, por lo que uno de los aspectos fundamentales es la accesibilidad. En la ciudad de México, éste es uno de los mayores retos debido a la gran cantidad y variedad de barreras físicas y de comunicación.

3441. La obligación de garantizar la accesibilidad está contenida en diversos instrumentos internacionales y locales, entre las que se encuentran la LPEDDF y la LPDDF, las cuales tienen disposiciones específicas sobre la accesibilidad al transporte público, señalización, infraestructura urbana, accesos preferenciales y vivienda adecuada, entre otras.

3442. Asimismo, la Convención contiene varias disposiciones que enfatizan la importancia de la accesibilidad para las personas con discapacidad, como el Preámbulo,⁵⁰ el artículo 3° (que establece los principios generales de la Convención), y el artículo 9° (que contiene medidas que los Estados tienen que adoptar a fin de cumplir con el tratado). En el mismo sentido, la Convención Interamericana tiene un artículo que hace referencia a este tema.⁵¹

3443. De acuerdo con el artículo 9° de la Convención, la accesibilidad no sólo es física, sino de información y comunicaciones. Implica que, para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, el Estado debe adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso en igualdad de condiciones con las demás personas: el entorno físico, el transporte, la información⁵² y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

3444. Estas medidas, que incluyen la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplican, entre otras cosas, a: edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores, como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; y a los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. Cabe resaltar que el Estado tiene la obligación tanto de asegurar la accesibilidad en espacios públicos, como de regular la accesibilidad en espacios privados.

a) Accesibilidad e infraestructura urbana

3445. Actualmente en la ciudad de México se presenta el fenómeno de “eslabones de accesibilidad aislados”.⁵³ Esto significa que se han tomado medidas para mejorar la accesibilidad, pero que no son constantes, porque pocos aspectos de la infraestructura pública tienen diseños universales. Tampoco se han hecho los ajustes razonables necesarios para ser utilizados por las personas con discapacidad y que no forman cadenas integrales de accesibilidad. Por ejemplo, es frecuente que haya una rampa

de un lado de la calle, pero no del otro lado, o que algunas estaciones de transporte público tengan indicaciones en Braille y otras no. Esto se verá con más detalle a continuación. Si se toma en cuenta lo señalado respecto al transporte público y la infraestructura urbana, es evidente que las deficiencias generales en este ámbito afectan doblemente a las personas con discapacidad, y que la falta de sistematicidad en la accesibilidad es una consecuencia lógica de la falta de importancia que se da a este tema.

3446. Algunos aspectos específicos de la infraestructura que deben ser adecuados y diseñados para garantizar la accesibilidad son la construcción y modificación de puentes y rampas en la vía pública. En relación con esto, se han llevado a cabo medidas aisladas en la construcción de elevadores para puentes peatonales, rampas o el diseño del transporte público, que no son suficientes para garantizar la accesibilidad, ya que constituyen eslabones accesibles aislados. En relación con este punto, es importante evidenciar el desafío que se tiene al respecto, ya que hay menos de 10 puentes peatonales que cuentan con elevador, de los 632 puentes peatonales que existen en el Distrito Federal.⁵⁴ El Distrito Federal tiene aproximadamente 65 000 manzanas, lo que quiere decir que se requieren un mínimo de 260 000 rampas (cuatro rampas por manzana, aunque deberían ser ocho). Entre 2001 y 2006, según el Informe de ese periodo del Consejo Promotor, se construyeron en las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, un total de 1 912 rampas.⁵⁵ Las demás delegaciones no reportaron resultados en la construcción de las mismas.

3447. En este sentido, sigue siendo un reto lograr una efectiva accesibilidad física de las personas con discapacidad a edificios públicos, tal como lo demuestran algunas quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (como la presentada por la organización Libre Acceso, A.C., en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), así como el reconocimiento por parte de autoridades como la Secretaría de Cultura⁵⁶ y el de prácticamente todas las delegaciones al respecto. A continuación se mencionan algunos ejemplos:

- *Coyoacán* ha detectado como problemática la “falta de rampas de acceso para personas con discapacidad en calles del perímetro delegacional en Coyoacán”.⁵⁷
- *Benito Juárez* señala: “Los espacios físicos destinados a las personas con discapacidad (unidades de atención, estacionamiento, rampas, lugares para deportes y recreación) no están bien adaptados, no existen o están muy restringidos; los trámites administrativos son muy tardados”.⁵⁸
- *Cuauhtémoc* reconoce que la principal problemática con la que se ha encontrado son las barreras arquitectónicas. En ese sentido, “ha detectado que las condiciones generales de diseño y accesibilidad de algunos edificios públicos no cuentan con las medidas funcionales para las personas que sufren [sic] alguna discapacidad”. Igualmente, señala: “A partir de las supervisiones realizadas, se ha observado que en las calles de las distintas colonias que integran esta Delegación, faltan rampas para personas con discapacidad, además de que algunas de las que ya existen no cumplen con las medidas y los materiales adecuados para su buen funcionamiento”.⁵⁹
- *Gustavo A. Madero* también considera un reto “impulsar la accesibilidad y la adecuación arquitectónica en lugares públicos y privados de la demarcación”.⁶⁰
- *Iztapalapa* hace referencia a otro tipo de problemática respecto de la accesibilidad a ciertas instalaciones: “los puntos donde se ubican estos centros [servicios de rehabilitación] no son accesibles para toda la población, en virtud de que reportan sus familiares serias

dificulta[des] para trasladarse, principalmente por falta de recursos y el tiempo que representa su traslado”.⁶¹

- *Tlalpan* reconoce que existe una “alta concentración de equipamientos educativos, recreativos, deportivos, culturales y de salud, que son atractores de población (así como de grandes complejos comerciales), los cuales no cuentan con las instalaciones e infraestructura necesarias para el libre y fácil desplazamiento para personas con capacidades diferentes [sic] y adultos mayores [sic]”. Asimismo, señala que un obstáculo adicional lo constituyen las vialidades, las cuales “en su mayoría representan barreras que impiden el libre tránsito para las personas con capacidades diferentes [sic] y para los adultos mayores [sic] además de que existe una nula o mala accesibilidad para usar las diversas rutas de transporte público”.⁶²
- *Venustiano Carranza* reconoce que su infraestructura urbana data de más de 40 años, por lo que no se “contemplaron en su diseño y construcción rampas para la accesibilidad y el desplazamiento de las personas que presentan alguna discapacidad, situación que ha motivado la presencia de accidentes a peatones al impedir su desplazamiento libre y seguro”. Señala: “Los espacios públicos, como son vialidades, parques, plazas, jardines y las zonas concentradoras de servicios al interior de la Demarcación presentan un considerable déficit en la colocación de señalamientos peatonales para personas con discapacidad, lo que genera problemas para la accesibilidad y desplazamiento de este tipo [de] personas”.⁶³ Asimismo, menciona que los puentes peatonales “carecen totalmente de la colocación de elevadores para personas con discapacidad, o bien, para personas de la tercera edad [sic] que requieren de esta infraestructura para cruzar las vialidades con seguridad sin afectar aún más sus condiciones de salud”.⁶⁴
- *Tláhuac* también reconoció tener “instalaciones en mal estado”, las cuales son utilizadas por personas con discapacidad para terapias o actividades recreativas. Igualmente, se hizo referencia a la necesidad de contar con “calles para discapacitados [sic] [y la] creación de rampas”, entre otros aspectos.⁶⁵
- En general, cabría añadir la falta de rampas y de entradas y salidas adecuadas para mujeres con niños, y para estas personas con condiciones de discapacidad motriz, y la falta de adecuaciones para facilitarles el paso cuando se trata de mujeres con discapacidad auditiva o visual.

3448. La aceptación de las fallas en la infraestructura de la ciudad por parte de las delegaciones, se refleja en la situación que dio motivo al inicio de un procedimiento de reclamación y queja, de oficio, por parte del Conapred.⁶⁶ El procedimiento se inició con base en un reportaje periodístico⁶⁷ que dio muestra de las dificultades enfrentadas por las personas con discapacidad al tratar de recorrer las calles del centro de la ciudad. Se demuestra que los postes, los vendedores ambulantes, las casetas telefónicas y los puestos de revistas, son algunos de los obstáculos que las personas con discapacidad motriz (y aun sin ella) deben sortear para recorrer las calles. Otros inconvenientes son las rampas mal diseñadas o la simple ausencia de ellas (como en la plancha del Zócalo). Al intentar sortear esto obstáculos, las personas con discapacidad muchas de las veces no tienen otra opción que bajarse de las aceras para seguir el camino, lo que constituye un riesgo para su integridad física. Se destaca en el reportaje que, a pesar de que ha habido avances considerables para hacer la ciudad más accesible para las personas con discapacidad, no han sido suficientes. Todavía “hay aceras con desniveles, rampas sin bajada que terminan en banquetas, entradas de casas con subidas y bajadas”.⁶⁸

3449. Ante esto, la diputada federal Silvia Emilia Degante Romero, integrante de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, impulsó la inclusión del artículo 24 en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, para exigir que se incluyan especificaciones técnicas en las obras públicas, sobre todo de rampas. También se consiguió por primera vez la inclusión del Anexo 26 en el presupuesto, que permitirá analizar y definir cuánto se destina a cada programa para personas con discapacidad y cómo se desarrolla.⁶⁹

3450. Una situación que muestra las deficiencias en la obtención de un entorno urbano accesible y la falta de sensibilización por parte de los funcionarios sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad, es lo reportado en los medios de comunicación sobre la puesta en marcha de un programa deportivo para personas con discapacidad en la delegación Gustavo A. Madero. En diciembre de 2007 se anunció la puesta en marcha de un programa que ofrece gratuidad para las personas con discapacidad que deseen practicar natación, danza u otras actividades en los centros deportivos de la delegación. Sin embargo, al momento de ser puesto en marcha el programa, las instalaciones deportivas no contaban con las adecuaciones necesarias ni tenían el personal capacitado para brindar atención especializada a las personas con discapacidad. Según el reportaje se invertirán 60 millones de pesos para realizar las adaptaciones necesarias para el uso de las instalaciones por parte de las personas con discapacidad. De acuerdo con esta información, la delegación tienen una población de personas con discapacidad de 17 000 personas que potencialmente se beneficiarían del programa.⁷⁰

3451. Otro ejemplo tiene que ver con los centros de reclusión en el Distrito Federal,⁷¹ donde había 204 personas con discapacidad al 31 de diciembre de 2005.⁷² Se detectó que existen problemas de accesibilidad tanto para las personas reclusas como para las personas que las visitan. “En el caso de los centros de reclusión con un mínimo de 30 años de antigüedad, no solamente se encuentra la dificultad que deriva de la inexistencia de rampas, ya que la misma antigüedad de las instalaciones ha provocado la fragmentación en el pavimento de muchas áreas planas, lo cual dificulta el traslado de las personas que se encuentren en sillas de ruedas, o necesiten de muletas”.⁷³ Además, “en ninguno de los baños de los dormitorios de los centros de reclusión se encontró instalación para el apoyo de los discapacitados [*sic*], con excepción de un baño en el área asignada para las internas adultas mayores y discapacitadas del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, el cual cuenta con una barra para apoyarse mientras se duchan”.⁷⁴

3452. Por otra parte, hablando de la cuestión de la regulación de lugares públicos de propiedad privada, es relevante mencionar que la legislación mercantil no prevé reglas obligatorias de accesibilidad en centros mercantiles para personas con discapacidad. Es decir, los propietarios de comercios no tienen la obligación de asegurar la accesibilidad a su negocio. Al no haber la obligación, no hay una herramienta legal de justiciabilidad disponible en estos casos.

3453. El Gobierno de la ciudad ha elaborado instrumentos informativos de mucha utilidad que, sin embargo, no aseguran el ejercicio del derecho. Un ejemplo de esto es el *Manual técnico de accesibilidad* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y por el DIF-D.F. Este manual surge en febrero de 2007, después que la Seduvi identificara como uno de los principales problemas la discriminación en proyectos arquitectónicos que no toman en cuenta a las personas con discapacidades. En respuesta a esto, actualmente la Seduvi está difundiendo el mencionado manual, que aborda necesidades para discapacidades motriz, visual y auditiva.⁷⁵ Sin embargo, por su carác-

ter no normativo, no es obligatorio para las instancias públicas. Retomando las obligaciones que el propio gobierno no cumple, resulta paradójico que elabore y distribuya este manual y no aplique normas mínimas de accesibilidad en los inmuebles públicos.

3454. Es importante hacer notar que, con base en lo anteriormente expuesto, las acciones hasta ahora emprendidas por el GDF, las delegaciones políticas y todas las demás instancias públicas de la ciudad, han atendido las necesidades de acceso físico de las personas con discapacidad motriz, pero prácticamente no han tomado en cuenta los requerimientos para un acceso adecuado a la información y a la comunicación de las personas con discapacidades sensoriales: personas ciegas o con discapacidad visual; sordas, sordo-ciegas o con discapacidad auditiva.⁷⁶ Ejemplo de estos requerimientos es la señalización en Braille, la construcción de líneas conductivas para ciegos o débiles visuales, y la traducción al lenguaje de señas, ausentes en las oficinas públicas.

b) Transporte

3455. Todo el transporte público del Distrito Federal ofrece servicio gratuito a personas con discapacidad.⁷⁷ La RTP y Metrobús otorgan gratuidad a personas adultas mayores de 70 años de edad y que cuenten con documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición; a las niñas y niños menores de cinco años, y a personas con discapacidades y que cuenten con un documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición o que sea evidente la disminución de sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales, de tal manera que limiten la realización de actividades normales.⁷⁸ El Sistema de Transporte Colectivo Metro ofrece una tarjeta de cortesía para transportarse gratuitamente. Las personas con discapacidad tienen acceso gratuito por el torniquete de cortesía en las 175 estaciones del Metro; además, la tarjeta también es válida en unidades del Trolebús, Tren ligero y autobuses de RTP.⁷⁹ Esto, sin duda, es un apoyo significativo, sin embargo, las limitadas unidades adaptadas y los pocos ajustes que hasta hoy se han realizado, constituyen “eslabones accesibles aislados” que dificultan el uso del transporte de manera eficiente, constante y segura para personas con discapacidad.

3456. En el Programa Integral de Transporte y Vialidad de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi),⁸⁰ se contemplan entre las políticas relativas a las personas con discapacidad:

- Garantizar la accesibilidad de toda la población al transporte público.
- Promover que el transporte concesionado contemple un porcentaje de su parque vehicular para ser utilizado por personas con discapacidad.
- Promover el respeto al señalamiento instalado en lugares públicos y de transporte que indique su exclusividad para personas con discapacidad.
- Promover los programas de transporte y vialidad dirigidos a optimizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.
- Impulsar actividades de educación vial, dirigidos a sensibilizar a la población respecto al conocimiento y respeto a las reglas de urbanidad y vialidad relacionadas con las personas con discapacidad, así como el uso adecuado de espacios públicos.
- Mantener la operación directa del transporte público del gobierno de la ciudad en condiciones de eficiencia, calidad y economía, a efecto de garantizar la accesibilidad de la población.

- Estructurar servicios de transporte adecuados para el traslado seguro de las personas con discapacidad, considerando sus esquemas de movilidad.
- Evaluar y diseñar nuevas tecnologías en las unidades utilizadas para el transporte de personas con discapacidad para facilitar los movimientos de ascenso y descenso de pasajero con discapacidades.

3457. Nuevamente, al analizar el vocabulario utilizado en el programa, se reitera la falta de un lenguaje de obligatoriedad en la implementación de medidas que garanticen la accesibilidad. Mientras esto no cambie y las propias autoridades no cumplan con las normas mínimas, poco podrá exigirse de prestadores de servicios privados.

3458. En los siguientes numerales se revisará la situación específica de los diferentes tipos de transporte en la ciudad de México. La Red de Transporte Público (RTP) brinda servicio de transporte preferencial para personas con discapacidad desde 2001. Cuenta con 71 autobuses de diseño especial, lo que equivale a 8% de las unidades, que cubren 6.6% de las rutas.⁸¹ Las unidades cuentan con un espacio protegido para personas invidentes y su perro guía, así como timbre a 85 cm de altura visual, y auditivo, para activar la señal de descenso, y distintivos sobre el servicio a personas con discapacidad interior y exterior.⁸²

3459. A pesar de estos ajustes, el número limitado de unidades hace insuficiente el servicio, pues sólo se circula en algunas rutas y con largos tiempos de espera para las personas usuarias. Además, las adecuaciones de las unidades no son suficientes, pues no cuentan con cinturón de seguridad para las sillas de ruedas.⁸³ La RTP también detecta como problemas la ausencia de “un sistema de información o difusión al público usuario, que permita determinar las necesidades de traslado de este sector en transporte público” y “los puntos de ascenso-descenso y cierres de circuito, no cuentan con la infraestructura necesaria para el acceso en silla de ruedas”.⁸⁴

3460. Dentro de la información del pase de lista⁸⁵ enviada por RTP para la elaboración de este *Diagnóstico*, las personas representantes de dicho organismo manifestaron la necesidad de mayores recursos para la adquisición de autobuses adecuados a las necesidades de personas con discapacidad, todo esto con el fin de hacer efectivo dicho servicio.

3461. Por su parte, el Metrobús tiene rampas de acceso a los andenes⁸⁶ en 28 de las 36 estaciones, asientos reservados y ajustes para cubrir algunas de las necesidades motoras.⁸⁷ Sin embargo, las entradas y salidas son estrechas, y si no hay nadie que abra la puerta de acceso sin torniquete, no puede pasar una silla de ruedas. En cuanto a la accesibilidad enfocada a las discapacidades sensoriales,⁸⁸ el Metrobús cuenta con señalización para personas con discapacidad en la primera puerta de ascenso y descenso, no cuenta con sonorización para personas ciegas, pero sí reportan que se permite el acceso con perros guía. Cabe mencionar que, la CDHDF recibió una queja el 26 de julio de 2007 por la falta de sonorización para personas ciegas que está en proceso de ser resuelta. El Metrobús también dispone de una entrada específica para personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres. No obstante, esta medida no es lo suficientemente eficaz, ya que no se logra que se respete.

3462. Es relevante mencionar que el Metrobús participa en el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Derivado de los acuerdos asumidos con el Consejo, este organismo ha realizado, entre otras actividades, recorridos por parte de autoridades

del Metrobús, a veces en conjunción con diversas dependencias del GDF y ONG para identificar los aspectos a mejorar en las estaciones y vías de acceso a las mismas; los cursos de sensibilización para operadores y supervisores del sistema; la elaboración del Proyecto Red Integral de Transporte para Personas con Discapacidad, la colocación de Dispositivos de Alerta a Operadores de Autobuses para el Ascenso de Personas con Discapacidad⁸⁹ en 28 estaciones; el ajuste de las puertas de cortesía para facilitar el pase adecuado de personas con sillas de ruedas y discapacidades, asesoría técnica al *Manual técnico de accesibilidad* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; incorporación de recomendaciones de accesibilidad a los proyectos ejecutivos de los nuevos corredores del Metrobús Insurgente Sur (Dr. Gálvez-El Caminero) y Eje 4 Sur (Tacubaya-Tepalcates). Actualmente se gestiona el desarrollo de cursos de sensibilización al personal de la Policía Auxiliar destacado en las estaciones del Corredor Insurgentes.⁹⁰

3463. Pese a sus insuficiencias, el Metrobús es el sistema de transporte con mayores adecuaciones para garantizar la accesibilidad a este grupo de población.

3464. Asimismo, el Sistema de Transporte Eléctrico tiene trolebuses que cuentan con un sistema de arrodillamiento⁹¹ –aunque no se cuenta con la información de la cantidad exacta–, rampas de acceso a tres de las estaciones Taxqueña, La Noria y Xomali, línea conductiva para personas ciegas en una estación, y salida a nivel de la terminal camionera en la estación Taxqueña.

3465. En lo que se refiere al Sistema de Transporte Colectivo Metro, se sabe que cuenta con asientos reservados y, en algunas estaciones, con salvaescaleras (24 plataformas).⁹² En relación con las necesidades sensoriales, el Metro tiene placas en Braille sólo en 25 estaciones, ranuras guía en 32, y acceso con perros guía en todo el sistema.⁹³ Lamentablemente, no se pudo acceder a la información completa sobre las adecuaciones de este sistema de transporte.

3466. Respecto del Servicio de Transporte Adaptado para Personas con Discapacidad (el cual involucra a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Transportes y Vialidad y al DIF-D.F.), se han detectado como tareas pendientes y acciones futuras las siguientes: “Optimizar 100% del servicio que se otorga actualmente, a través de la capacitación de los recursos humanos [...] a fin de que se brinde un servicio cordial”;⁹⁴ elaborar “programas de promoción y concientización hacia el público usuario, que [...] permitan difundir los servicios que otorga este organismo, así como las rutas que cuentan con parque vehicular equipado”⁹⁵ para personas con discapacidad y, “en coordinación con la Dirección General de Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad, definir los derroteros y contar con las autorizaciones de ley requeridas para operar estas y nuevas rutas preferenciales, a fin de evitar conflictos que finalicen en la desactivación de rutas que benefician a este sector de la población y con ello fijar la pauta, para en lo futuro, contar con mayor parque vehicular equipado”.⁹⁶

3467. Por otra parte, en lo que se refiere a los vehículos privados concesionados de uso público, como taxis y microbuses, es importante hacer notar que la cifra de personas que se transportan en estos vehículos son aproximadamente 11 millones de pasajeros y pasajeras diarios, cantidad que casi duplica los 5.9 millones de pasajeros atendidos por el transporte público no concesionado.⁹⁷ A pesar de su nivel de cobertura, prácticamente la totalidad de estos vehículos no tiene diseños universales o ajustes razonables para brindar servicio a las personas con discapacidad. De acuerdo con el Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros del D. F., una de las tareas que aún se encuentra pen-

diente es “la utilización de vehículos adaptados a las necesidades de las personas con capacidades diferentes [*sic*], contribuyendo a la revisión de los impedimentos legales, de capacitación o de cualquier otra índole, sensibilizando a las organizaciones para la compra de las unidades adecuadas”.⁹⁸

3468. Respecto de la transportación en vehículos particulares, la LPDDF establece que la Administración Pública contribuirá a garantizar el uso adecuado de estacionamientos reservados, tanto en la vía pública como en lugares de acceso público, y que además las personas con discapacidad podrán gozar de excepciones en los programas de restricción vehicular.⁹⁹ Para este fin, la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) del Distrito Federal está impulsando el Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*] que tiene dos líneas de acción: una, la de sensibilizar al personal de la ssp sobre el tema de discapacidad, y la otra, “propiciar la accesibilidad a servicios ciudadanos”.¹⁰⁰ Para esta última se diseñó un sistema de tarjetones vehiculares para la utilización de los estacionamientos reservados.¹⁰¹

3469. Sin embargo, este programa no es eficiente, porque por una parte los funcionarios de la ssp han obstaculizado el uso de estacionamientos reservados para personas con discapacidad, con la excusa de que el tarjetón mostrado no ha sido emitido por una autoridad competente, incluso cuando la discapacidad es evidente. Por otro lado, en caso de que una persona ocupe un estacionamiento reservado para personas con discapacidad sin el derecho de hacerlo, la legislación aplicable prevé la imposición de una multa y la remoción del vehículo al depósito.¹⁰² Pero si la situación de obstrucción de un estacionamiento reservado se da en un lugar de acceso público, pero de propiedad privada (como los centros comerciales), los funcionarios de la ssp no tienen facultades claras para imponer la multa y llevar el vehículo al depósito.¹⁰³

3470. Por ser un ordenamiento legal que tiene que ver con la accesibilidad y el transporte de las personas con discapacidad, entre otras, cabe mencionar que el Reglamento de Tránsito Metropolitano, que entró en vigor el pasado 20 de julio del 2007, contiene expresiones inadecuadas de restricciones, faltas de precisión y ausencias de sanción cuando se contravienen reglas que afectan a personas con discapacidad. En razón de ello la CDHDF, organizaciones de la sociedad civil y el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal han solicitado al GDF su modificación.

3471. De acuerdo con la Convención, también es necesario crear y consolidar una cultura ciudadana conocedora de la importancia de la diversidad humana y de los entornos universalmente incluyentes, a la vez que sea respetuosa de los derechos de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad. Sin una transformación cultural en México, el entorno, que está integrado tanto por un ambiente físico como por las interacciones sociales que se dan en él, no será incluyente.

3472. Además de los lineamientos y normativas generales que han de cumplirse, hace falta especificar las distintas necesidades propias de las personas con discapacidad, las rutas que más usan, si van o no acompañadas, cuál es su nivel socioeconómico, para instrumentar medidas más precisas e iniciar las modificaciones no donde sean más visibles, sino donde se necesiten más.

Derecho a la salud¹⁰⁴

3473. Además del marco jurídico internacional, federal y local,¹⁰⁵ la LPDDF tiene un capítulo específico sobre “Salud y rehabilitación”, el cual contiene disposiciones que delimitan las atribuciones de la Secretaría de Salud del Distrito Federal para establecer programas de orientación, prevención y detección temprana de discapacidades, así como centros de orientación y rehabilitación y bancos de prótesis.¹⁰⁶ También otorga facultades para que la Jefatura de Gobierno establezca convenios de colaboración para la investigación y producción de ayudas técnicas.¹⁰⁷

3474. Para conseguir el “más alto nivel posible de salud [...] [se tienen que tomar en cuenta] tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado”.¹⁰⁸ Este es un “derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional”.¹⁰⁹

3475. Con base en lo anterior, y debido a algunas de las limitaciones y obstáculos que afectan a grupos de población sin discapacidad en lo relativo a la salud, los desafíos para hacer realidad el derecho al más alto nivel de salud de las personas con discapacidad son diversos y tienen que ver con la adopción de programas preventivos y de atención para estas personas. Viendo esto desde la perspectiva de la realidad del Distrito Federal, es importante hacer notar que los servicios de los sistemas nacional y local de salud para personas con discapacidad se limitan casi únicamente a las necesidades de rehabilitación, y no prevén atención en términos de su salud integral, es decir, como usuarios de todos los servicios del sistema que, por lo tanto, requerirían de programas especiales para realizar las adecuaciones y ajustes especiales necesarios para brindarles atención adecuadamente.

3476. En el capítulo 15, Derecho a la salud, de este mismo *Diagnóstico*, se detallan las distintas instituciones que conforman el sistema de salud en el D.F. En el caso de las personas con discapacidad, según datos del INEGI,¹¹⁰ dichas personas que tienen seguridad social se distribuyen por tipo de discapacidad (sin distinción de sexo o edad) como sigue:

| Tipo de discapacidad | Total de derechohabientes | IMSS | ISSSTE | Pemex SDN y SM ^a | Otra institución |
|----------------------|---------------------------|------|--------|-----------------------------|------------------|
| Motriz | 65.5 | 47.2 | 16.7 | 1.5 | 1.0 |
| Mental | 47.8 | 33.5 | 12.8 | 1.2 | 0.9 |
| Visual | 59.8 | 42.2 | 16.4 | 1.3 | 0.8 |
| Auditiva | 62.9 | 44.6 | 16.8 | 1.5 | 1.0 |
| De lenguaje | 44.3 | 32.5 | 10.7 | 0.8 | 0.7 |

^a Petróleos Mexicanos, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

3477. El 60.8% de las personas con discapacidad del D.F. es derechohabiente¹¹¹ y –de ese total– según la institución de derechohabencia, 71.5% pertenece al IMSS, 26.1% al ISSSTE, 2.3% a Pemex, SDN o SM y 1.5% a otra institución.¹¹² Por lo tanto, 38.2% de la población que vivía en el D.F. en

2000, no contaba con seguro social y debía asistir a instituciones que atendían a la población abierta o a instituciones privadas. Esta información marca una tendencia preocupante: 4 personas con discapacidad de cada 10 que vive en el D.F. no cuenta con seguridad social.

3478. La importancia de la seguridad social crece cuando se trata de personas con discapacidad, en razón de que existen mayores necesidades de servicios de salud integrales, y de contar con todos los mecanismos de protección que contiene la seguridad social. Para el presente *Diagnóstico* no se ha contado con los datos de las instituciones encargadas de la seguridad social mencionadas en el cuadro anterior, debido a la falta de información pública sobre el tema, por lo que no es posible saber el número real de personas atendidas o si cuentan con todos los servicios del sistema, además que el estudio de este *Diagnóstico* es primordialmente local y no federal.

3479. En relación con los servicios locales de salud, uno de los grandes problemas es la deficiencia de las autoridades para detectar tempranamente las enfermedades que generan discapacidades y su atención oportuna, situación que es más frecuente en sectores con niveles de marginación altos. Esto se refleja en la siguiente información:¹¹³

| Detección y diagnóstico | | Intelectual | Motora | Visual | Auditiva | Lenguaje | Mixta | |
|-------------------------|-------|---------------------------------|--------|--------|----------|----------|-------|-----|
| Nivel de marginación | Media | Edad de detección | 2.4 | 3.7 | 4.9 | 2.8 | 0.8 | 3.2 |
| | | Tiempo en que fue diagnosticado | 6.6 | 7.0 | 6.0 | 6.6 | 3.8 | 7.3 |
| | Alta | Edad de detección | 4.3 | 6.1 | 8.5 | 5.4 | 3.6 | 4.9 |
| | | Tiempo en que fue diagnosticado | 10 | 10.4 | 9.4 | 10.4 | 9.3 | 10 |

3480. En relación con este punto, es significativo que el Consejo Promotor reconoce como problemáticas detectadas que “la causa más frecuente de discapacidad entre los niños y las niñas de zonas marginadas del Distrito Federal tiene su origen en el nacimiento, por falta de servicios médicos, infraestructura deficiente y atención médica oportuna”.¹¹⁴ De igual manera, el documento en mención señala: “Otra causa importante de la discapacidad son las enfermedades no diagnosticadas o no atendidas adecuada y oportunamente, por la falta de servicios accesibles de prevención y atención a la salud”.¹¹⁵

3481. Entre las razones que dan las personas con discapacidad sobre la detección y atención tardía, están la ausencia de información de la población sobre los servicios, la lejanía de los centros de atención y la falta de recursos económicos.¹¹⁶ Las razones institucionales de estas deficiencias se deben a la falta de recursos financieros y humanos, y a la restringida concepción en cuanto a que la discapacidad sólo remite a servicios de rehabilitación, entre otras.¹¹⁷

3482. Aunado a lo anterior, la Secretaría de Salud del GDF ha reconocido que “el personal que labora en las unidades operativas del Sector Salud no está debidamente sensibilizado y capacitado para la atención integral de la población con discapacidad, lo que se refleja en un trato inadecuado, falta de información, diagnósticos erróneos, así como deficiente control y seguimiento de los casos”.¹¹⁸

3483. Una carencia importante de los hospitales generales es la de dar un servicio adecuado para personas con discapacidad derivadas de enfermedades mentales. Hay carencia de medicamentos y de trato adecuado. Se han negado medicamentos y se proporcionan algunos que tienen más efectos contraproducentes que otros medicamentos.¹¹⁹ Tampoco tienen un área de servicio de salud mental,

y cuando una persona con discapacidad mental llega a un hospital general, en la mayoría de las ocasiones no es atendida.¹²⁰ En el caso de las mujeres, ha sido común la medicalización del malestar y la trivialización de la enfermedad mental. Hay casos en que se ha recurrido al pretexto de la enfermedad mental para encerrar a mujeres y quitarles desde la libertad hasta su patrimonio y sus derechos sobre las y los hijos. A las mujeres institucionalizadas por enfermedades mentales o por retraso mental debería garantizárseles la protección necesaria para no ser violadas ni abusadas sexualmente.

3484. Asimismo, es importante mencionar la situación de falta de medicamentos especializados para personas reclusas con discapacidad mental en los centros de readaptación social, que es otra limitante al goce de este derecho.¹²¹ La CDHDF registró un total de 258 personas con discapacidad mental en los diferentes centros de reclusión del Distrito Federal.¹²²

3485. Los datos que se han obtenido sobre los resultados de los servicios de salud para personas con discapacidad son limitados. Según el estudio de DIF-D.F. y UNICEF, la atención brindada por las instituciones del DIF nacional a niños, niñas y jóvenes con discapacidad es prácticamente inexistente (0.7%).¹²³ Es fundamental que se obtengan y proporcionen los datos desagregados por sexo y edad y por tipo de discapacidad para promover las medidas necesarias para garantizar los derechos de los distintos grupos e impedir la doble victimización de los más vulnerables.

3486. Por todas estas razones resulta muy preocupante que, en la actualidad, la Secretaría de Salud del Distrito Federal no cuente con un programa específico sobre discapacidad. Consecuentemente, no es posible evaluar la eficiencia de las acciones, ya que la ausencia de políticas y programas de salud con objetivos y metas predefinidas no permite comparar o emitir juicios sobre los productos o servicios brindados.

Derecho a la educación¹²⁴

3487. Las actividades actuales de educación que son de competencia del GDF están reducidas a la enseñanza inicial, media superior y superior.¹²⁵ A pesar de esto, analizaremos la situación del goce del derecho para personas con discapacidad en los diferentes niveles de educación, a fin de identificar las necesidades que deban ser atendidas cuando complete el traslado de responsabilidades de la Federación al GDF, y que a su vez sirva en el diseño de políticas públicas que respondan a las siguientes necesidades.

3488. En lo referente al derecho a la educación, la LPDDF contiene disposiciones relativas a la promoción y canalización de personas con discapacidad a programas de educación especial.¹²⁶ El modelo de educación especial contemplado por la legislación local es segregador y excluyente. De acuerdo con la Convención, “los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”.¹²⁷ No se especifica ni en la LPDDF, ni en los lineamientos de la SEP, que se contemple el modelo de educación especial como una medida transitoria mientras se construyen las condiciones y se capacita a los maestros para una inclusión plena.

3489. Sin embargo, la realidad actual del Distrito Federal es muy diferente a lo estipulado por los estándares internacionales. Según datos oficiales del año 2006, 26.8% de los niños y niñas con discapacidad, que viven en situación de marginación media, no asiste a la escuela.¹²⁸ Asimismo, en el año 2007, el número de niños y niñas con discapacidad que reciben educación inicial es limitado, debido al escaso número de estancias infantiles que aceptan a personas menores de edad con discapacidad,¹²⁹ tal como se explica a continuación.

3490. Durante el Primer Congreso de Educación Pública en la ciudad de México¹³⁰ se reportó que la “educación especial atiende a 13 mil alumnos en los centros de atención múltiple, lo que conocemos como CAM [Centros de Atención Múltiple]. Los cerca de 30 mil discapacitados [*sic*] entre los 5 y los 19 años que se tienen detectados, además de 44 mil alumnos atendidos por USAER [Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular] por problemas de aprendizaje, se concentran en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo”.¹³¹ Otra opción disponible son los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), a cargo de las delegaciones del Distrito Federal, que dan servicio a los hijos de las madres trabajadoras de la Delegación y de las diferentes dependencias del gobierno de la ciudad. No fue posible encontrar información pública sobre estos centros para el análisis de este *Diagnóstico*. Aparte, en el Distrito Federal existen 22 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil y 51 Centros de Atención Infantil Comunitarios, ambos administrados por el DIF-D.F.¹³²

3491. De la población infantil excluida de la escuela, un porcentaje importante está constituido por niñas y niños con alguna discapacidad. Si la inasistencia a la escuela alcanza 4.1% de las y los menores de 5 a 9 años de edad del Distrito Federal, entre quienes tienen una discapacidad, este porcentaje asciende a 23.3%. La UNICEF, al analizar las cifras sobre exclusión en la educación en el año 2000, encontró “que para las edades de 5 a 14 años, las niñas y niños más expuestos a la exclusión escolar son los que tienen algún tipo de discapacidad (24.5%).¹³³ Es decir, la cantidad de niñas y niños con discapacidad que no asiste a la escuela, lejos de disminuir, va en aumento. Entre quienes sí asisten, 33% lo hacen en centros de educación especial y 67% están incorporados a escuelas regulares.¹³⁴

3492. Aunado a lo anterior, en el sistema de guarderías, las estancias del IMSS y del ISSSTE¹³⁵ solamente atienden a hijos/as de madres trabajadoras derechohabientes de estas instituciones. El ISSSTE, además, tiene severas restricciones normativas para recibir a niños y niñas con discapacidad, lo que constituye un acto de discriminación.¹³⁶

3493. La mayor parte de esta población, que cuenta con servicios de educación inicial, está incorporada a los Centros de Atención Múltiple¹³⁷ (CAM) de la Secretaría de Educación Pública Federal, que dan servicio a un total de 625 niños y niñas con discapacidad en sus servicios de educación inicial, y canalizan 19 a atención complementaria en la Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A. C. (Confe). Del total de la población infantil atendida en educación inicial del CAM, 382 son niños y 264 niñas. Cabe agregar en este punto que los niños que asisten al CAM y a escuelas de educación especial, en realidad están segregados, ya que no tienen interacción con estudiantes sin discapacidad. Además, en los CAM atienden a niñas y niños con diferentes discapacidades sin diferenciarlos. Esta situación hace que se pierda la calidad de la educación especial.¹³⁸

3494. En cuanto a educación básica se reporta¹³⁹ que el porcentaje de niños y niñas con discapacidad fuera del sistema escolar alcanza 23.3%.¹⁴⁰ Esta cifra se eleva a 25.5% en los niños y niñas entre

10 y 14 años. En las tres delegaciones más pobladas y marginales del Distrito Federal (Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón) vive aproximadamente la mitad de los niños y niñas con algún tipo de discapacidad que no asiste a la escuela; las cifras arrojan 52% para el subgrupo de 5 a 9 años y 50% para el de 10 a 14 años.¹⁴¹ Es de señalar que no hay programas o acciones del GDF ni de las delegaciones mencionadas para hacer frente a esta situación.

3495. El 46.4% de las escuelas primarias regulares y 86.4% de las secundarias no cuentan con apoyos para la integración ni con la asesoría de los equipos de USAER.¹⁴² La información disponible no determina cuántos niños y niñas con discapacidad están inscritos en esas escuelas, por lo que no se puede estimar el número de alumnos/as con discapacidad que asisten a la educación básica sin apoyos para atender sus necesidades de aprendizaje y de integración social. Adicionalmente, aunque hay una aparente integración curricular, en realidad no se realiza, ya que la integración educativa de las USAER no es un modelo de inclusión.¹⁴³ Por ejemplo, en “las escuelas se considera al servicio de USAER como especializado para la atención centrada en una población específica, trasladando con ello prácticas de la educación especial a la regular, dejando en entredicho la falta de claridad del enfoque de escuelas para¹⁴⁴ todo tipo de persona”.

3496. De la población infantil con discapacidad de 10 a 14 años que no asiste a la escuela, se identifican diferencias entre niñas y niños que agravan enormemente la desigualdad. En el sistema regular de educación, del total de niños y niñas atendidas por el sistema educativo en el Distrito Federal, 58.4% son varones y 41.5% mujeres. En contraste con la población de menores de edad con discapacidad, la proporción es de 64.7% niños y 35.3% niñas.¹⁴⁵ Por lo tanto, hay una diferencia sustancial de mayor número de niñas con discapacidad que no asisten a la escuela que de niños.

3497. En términos generales, el sistema educativo sigue segregando a las personas con discapacidad, y aquellos que son integrados al sistema educativo regular normalmente no cuentan con maestros/as capacitados/as, ni otros medios que les faciliten su integración (como intérpretes), por lo que sus posibilidades de interacción y aprendizaje son muy reducidas. En este sentido, instancias del GDF han reconocido que “es necesario evaluar las acciones de integración educativa, ya que la experiencia no ha sido exitosa. Esto último se debe a la falta de preparación de los profesores en cuanto al enriquecimiento curricular y las adecuaciones pedagógicas que deben realizar, de acuerdo con las necesidades especiales que las niñas y los niños con diferentes tipos de discapacidad tienen”.¹⁴⁶

3498. Finalmente, es importante mencionar que en ninguno de los niveles de educación competencia del GDF, es decir a nivel de enseñanza inicial, media superior y superior, existen suficientes apoyos específicos para el alumnado con discapacidades, ya que a la fecha sólo se consigue un apoyo económico.¹⁴⁷ En términos de accesibilidad, hasta el momento el GDF no ha realizado inversión para adecuar las instalaciones educativas que actualmente están a su cargo.¹⁴⁸

3499. En términos generales, hay que señalar que los problemas de tipo social y cultural que afectan el derecho a la educación y a un desarrollo sin violencia en la escuela afectan doblemente a niños, niñas y jóvenes, hombres y mujeres, con discapacidad, ya sea por manifestaciones de discriminación o por acoso e incluso por violencia física y sexual. Este es un riesgo excesivo que niñas, niños y jóvenes no deben tener que correr en las escuelas. También cabe preguntarse si en las escuelas se cuenta con el personal capacitado y sensibilizado para tratar adecuadamente los problemas que se han mencionado en este apartado.

Derecho al trabajo¹⁴⁹

3500. La Convención parte del reconocimiento del “derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás”, por lo que demanda a los Estados Partes la adopción de medidas, incluida la promulgación de la legislación respectiva, las cuales constituyen salvaguardas para el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo.¹⁵⁰ Además, en su artículo 9° concede extraordinaria importancia a la accesibilidad adecuada para las personas con discapacidad en los lugares de trabajo, incluida la provisión de ajustes razonables, cuya denegación considera una forma de discriminación.¹⁵¹

3501. Al ratificar el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas [*sic*], Convenio núm. 159 de la Organización Internacional del Trabajo,¹⁵² México asumió el compromiso de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad.

3502. El Comité DESC, en la Observación general núm. 5,¹⁵³ relativa a los DESC de las personas con discapacidad, establece que los empleadores privados deben quedar sometidos a las normas de no discriminación e igualdad en relación con las personas con discapacidad. Por ello los Estados tienen la obligación de velar por que no se utilice a la discapacidad como excusa para instituir bajos niveles de protección laboral o para pagar salarios inferiores al salario mínimo, y por que se garanticen sus derechos sindicales. En relación con la seguridad social, la Observación 5 recomienda a los Estados prestar apoyo en materia de ingresos a quienes, debido a su discapacidad no encuentren empleo, así como a los familiares, generalmente mujeres, que se dedican a cuidar a una persona con discapacidad.

3503. De acuerdo con las obligaciones contenidas en la Convención, el Gobierno del Distrito Federal tendrá la función de “promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad”.¹⁵⁴

3504. En cuanto a la situación concreta en el Distrito Federal, cabe mencionar que según el *XII Censo general de población y vivienda 2000* del INEGI, la población en el Distrito Federal con discapacidad en edad de trabajar era de 146 559 personas, de las cuales 36 563 estaban ocupadas (24.9%) (68.3% hombres y 31.7% mujeres, la mayoría personas adultas). Al hacer el análisis por grupos de edad, en contraste con la población sin discapacidad, se identifica que el grupo de jóvenes sin discapacidad ocupados era de 35.8%, mientras que sólo 18% de los jóvenes con discapacidad contaban con ocupación. En relación con el grupo de personas adultas mayores, la población con discapacidad ocupada era de 5.36%, mientras que en la población sin discapacidad en este rubro fue de 21.1%, es decir, casi cuatro veces más.

3505. Al analizar el tipo de ocupación de la población con discapacidad, son significativas las diferencias entre sexos. Las tres primeras posiciones de ocupación masculina son: artesanos y obreros, seguido de comerciantes y dependientes, y finalmente trabajadores en servicios personales. Mientras que en la ocupación femenina se encuentra en la primera posición comerciantes y dependientes. Las trabajadoras domésticas y oficinistas ocuparon el segundo y tercer lugar, respectivamente. Los papeles sociales asignados al género influyen en el tipo de ocupación. Es de destacar que la ocupación de trabajadores ambulantes tenga un lugar importante en ambos sexos, ya que resulta indicativo de

que, ante la falta de mejores oportunidades, la población con discapacidad termina ocupándose en este rubro.

3506. En cuanto a las jornadas laborales, 55% de las personas con discapacidad ocupadas trabaja jornadas parciales. El 19% cubría jornadas completas y 33% trabaja una sobrehora, pues reportaron más de 48 horas a la semana. Esto indica que las personas se ven obligadas a trabajar más horas de las requeridas para mantenerse.

3507. Por otra parte, 19.8% de las personas con discapacidad ocupadas reciben menos de un salario mínimo. En comparación, sólo 8.8% de las personas sin discapacidad trabaja en esas condiciones.¹⁵⁵

3508. En cuanto a los programas gubernamentales sobre empleo se encontró que algunos de ellos no presentan datos suficientes que permitan conocer el monto destinado a las personas con discapacidad, o bien, los que iniciaron ya han finalizado.¹⁵⁶ En algunos casos, se reconoce expresamente la ineficacia para responder a las necesidades laborales de la población con discapacidad, como es el caso de la Delegación Cuauhtémoc.¹⁵⁷

3509. No existe información por parte de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF, sobre el funcionamiento, presupuesto o resultados del Programa en materia de empleo y capacitación, del cual es responsable, según el Reglamento de la LPDDF.¹⁵⁸ No se llevan a cabo acciones de fomento a la reinserción laboral de las y los trabajadores que adquieren una discapacidad, y tampoco se tienen contempladas estrategias de desarrollo al empleo abierto o competitivo, así como a los denominados talleres o empleo protegido. Por su parte, los Programas de apoyos crediticios no presentan datos que permitan evaluar sus resultados en relación con la población de personas con discapacidad.

3510. En lo que respecta a la capacitación laboral, el bajo número de egresados de los Centros de Atención Múltiple Laboral, y la carencia de líneas de articulación entre las instituciones dependientes de niveles de gobierno diferentes, exige una evaluación de su desempeño en el marco de una política integral y no sólo como acciones aisladas.

Acceso a la justicia¹⁵⁹

3511. La Convención establece la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad al acceso a la justicia.¹⁶⁰ Analizando esta obligación, en contraste con la situación específica del Distrito Federal, se han detectado diversos impedimentos para el pleno goce de este derecho.

3512. Otro impedimento es la limitante a la capacidad jurídica en la legislación del Distrito Federal, que considera a la persona como sujeto incapacitado natural y legalmente para ejercer a plenitud sus derechos. De acuerdo con el Código Civil del Distrito Federal, “el estado de interdicción y demás incapacidades [*sic*] establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio”,¹⁶¹ y también se establece que “tienen incapacidad [*sic*] natural y legal [...] II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carác-

ter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental, o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla”.¹⁶²

3513. La Convención supera esas limitantes y reconoce, “a través de su artículo 12, los derechos a la personalidad jurídica y a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, mismos que la Constitución Política de México consigna y restringe”,¹⁶³ previa sentencia de juicio de interdicción. Mientras el Código Civil del Distrito Federal distingue entre la capacidad de goce y ejercicio, y establece restricciones al derecho de capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad, la Convención reconoce que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica (sin distinguir la capacidad de goce y la de ejercicio) y obliga a los Estados a dar apoyo para que puedan manifestar su voluntad y ejercer su autonomía.

3514. Lo anterior significa que la distinción en la legislación civil local genera condiciones de desigualdad de acceso a la justicia para las personas con discapacidad. Desafortunadamente, aunque la Convención presenta una oportunidad de superar esta distinción discriminatoria, la declaración interpretativa interpuesta por el Senado de la República al artículo 12 de la Convención sostiene la postura del Código Civil del Distrito Federal por encima de la posición vanguardista de la Convención.¹⁶⁴

3515. Por otra parte, algunos aspectos que deben considerarse para garantizar el derecho de acceso a la justicia¹⁶⁵ a las personas con discapacidad auditiva, es la asistencia de intérpretes de la lengua de señas mexicanas y contar con estenografía proyectada. En el caso de las personas ciegas y débiles visuales, deben ser asistidas por alguien de su confianza que les haga saber el contenido de los documentos que deben conocer, incluso el Estado tiene la obligación de proporcionar una transcripción de las actuaciones en el sistema Braille.¹⁶⁶

3516. Sin afán de restar importancia a estos avances, hay que mencionar que las deficiencias en el acceso a la justicia que afectan en particular a los grupos más vulnerables, dificultan enormemente el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, más si son mujeres, niñas o niños, o carecen de recursos económicos.

33.4 Conclusiones del capítulo

3517. En el Distrito Federal prevalece la perspectiva médico-asistencial que se refleja tanto en las políticas públicas como en la falta de mecanismos de exigibilidad de derechos. Esto tiene efectos de discriminación y exclusión hacia las personas con discapacidad.

3518. La cultura de la segregación y los prejuicios sobre las aptitudes de las personas con discapacidad se afirman a través de los términos despectivos que se utilizan para describirlas.

Legislación

3519. La actual legislación aplicable en el Distrito Federal debe armonizarse con los principios y obligaciones contenidos en la Convención. Es necesario que se utilicen términos legislativos claros y específicos para la situación de las personas con discapacidad que tiendan a combatir la estigmatización.

3520. Actualmente son pocos los órganos estatales que tienen facultades para imponer sanciones en caso de incumplimiento de obligaciones.

3521. El marco normativo del Distrito Federal necesita ser reformado para conseguir un ámbito de protección integral de los derechos de las personas con discapacidad.

3522. El propio Gobierno del Distrito Federal debe cumplir con las normas y exigir el cumplimiento de éstas por parte de los particulares.

Políticas públicas

3523. La Sedeso, a pesar de tener las facultades para vigilar la implementación de políticas públicas en materia de discapacidad, no cuenta en su estructura con una instancia específica para ello.

3524. Debido al subregistro de la población con discapacidad, existen violaciones a los derechos a la no discriminación, a la salud, a la educación, al trabajo, a vivir una vida sin violencia, y al acceso a la justicia que no tienen forma de ser medidas. Estas violaciones tienen una relación directa con la falta de accesibilidad en la infraestructura y las comunicaciones existentes en la ciudad de México, así como con la falta de personal capacitado para tratar adecuadamente los problemas que enfrentan las personas con discapacidad.

3525. Como resultado de la deficiente legislación local, y de la ausencia de sistemas de información, no es posible planear mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las personas con discapacidad, ni sancionar a instituciones y servidores públicos en caso de violaciones a los derechos de éstas personas.

3526. El programa de transferencias financieras a personas con discapacidad es el eje central de la política del GDF. Aunque constituye un beneficio considerable y tiene un presupuesto importante, esta política no garantiza los derechos de este grupo.

3527. El trabajo con la sociedad civil debe ser conocido, reconocido, supervisado y fomentado. A pesar de su gran aportación, es necesario evitar que suplanten las funciones de las autoridades estatales en el área de atención a personas con discapacidad.

Accesibilidad

3528. Las acciones emprendidas tanto por el GDF como por las delegaciones, han centrado su atención en la accesibilidad para las personas con discapacidad motora y no han contemplado suficientes soluciones para las necesidades de información y comunicación de las personas con discapacidades sensoriales.

3529. Las acciones aisladas, como los eslabones de accesibilidad aislados, no tienen ninguna utilidad real para el acceso de las personas con discapacidad al entorno urbano. Deben promoverse acciones más sistemáticas empezando por las más necesarias y no sólo las más visibles.

3530. La situación del transporte parcialmente accesible del Distrito Federal limita las posibilidades de acceder a los servicios de salud, a la capacitación educativa y profesional, así como de desplazarse para la búsqueda y desarrollo de un trabajo libremente elegido.

Salud

3531. Debido a los bajos niveles de trabajos formales ocupados por las personas con discapacidad, la situación de derechohabencia es restringida, debido a que no hay programas de seguridad social desvinculados de la actividad laboral.

3532. Los servicios de salud sólo consisten en acciones de prevención y rehabilitación para las personas con discapacidad. Sin embargo, se requiere atención como usuarias de todos los servicios del sistema, lo que implica la realización de adecuaciones y ajustes especiales. Estos deben incluir servicios que garanticen la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres con discapacidad.

3533. Las y los profesionales de la salud están poco capacitados para atender las necesidades de la población con discapacidad y tampoco cuentan con la infraestructura necesaria.

3534. Las personas con discapacidad de sectores socioeconómicos marginados tienen una situación de desventaja para gozar de un pleno nivel de salud; esto es particularmente evidente en los casos de mujeres y niñas que están expuestas a una doble o triple discriminación.

Educación

3535. Hay escasa disponibilidad de opciones de educación inicial para las familias que viven en áreas marginadas y en situación de pobreza. Esto es más restringido si las y los niños con discapacidad no tienen padres o madres con acceso a los servicios de seguridad social. Las opciones que ha abierto el DIF-D.F., como los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) y los Centros de Atención Integral (CAI), no cuentan con programas para menores de edad con discapacidad.

3536. El CAM básico y los centros complementarios, de competencia federal, constituyen centros de educación especial segregada, donde las y los niños con diferentes discapacidades son atendidos por igual sin tomar en cuenta sus diferentes necesidades educativas.

3537. Actualmente, en las escuelas regulares de todos los niveles se requiere capacitar a los maestros/as y sensibilizar a la comunidad educativa de cada escuela para que participe en la transformación del ambiente escolar hacia un modelo incluyente.

3538. Las instituciones de educación media superior y superior, de competencia del GDF, presentan barreras de acceso físico a la información y la comunicación. Esta situación tiene que ser revertida para disminuir los niveles de dependencia de estudiantes con discapacidad respecto de sus familias.

3539. La indefinición de la competencia en materia de educación entre el gobierno federal y el GDF está impidiendo que se garantice el derecho a la educación.

3540. El GDF no cuenta con programas ni servicios adecuados para la población con discapacidad, y sus acciones aisladas denotan una visión asistencial que tiende a compensar con becas y subsidios la ausencia de servicios y apoyos específicos.

Trabajo

3541. La visión asistencialista que caracteriza a los programas de apoyo a las personas con discapacidad del GDF hace evidente la falta de una política en materia laboral, diseñada para cubrir las necesidades reales de este grupo.

3542. El Programa de Apoyo al Empleo en el Distrito Federal sólo ha realizado acciones aisladas y no cumple con los requisitos de la Convención, la Ley General de las Personas con Discapacidad, la LPDDF y su Reglamento.

3543. El GDF fomenta políticas de segregación basadas en estereotipos, al aglutinar en una sola entidad administrativa a los erróneamente llamados “grupos vulnerables”, sin realizar acciones efectivas que den respuesta a las características y necesidades particulares de cada grupo, lo que contraría lo establecido por el Convenio 159.

Acceso a la justicia

3544. El sistema de justicia no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce del derecho de acceso a la justicia, ya que no se brindan los servicios que requieren las personas con discapacidades sensoriales.

3545. El Código Civil del Distrito Federal restringe las posibilidades de ejercicio de sus derechos a las personas con discapacidad, y la Declaración Interpretativa interpuesta por el Estado mexicano al ratificar la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad mantiene esta posición, a pesar de que la Convención ofrece una nueva perspectiva sobre la capacidad jurídica.

Notas

- ¹ Este apartado del *Diagnóstico* ha utilizado información del borrador del Informe especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal que elabora la CDHDF. Debido a la gran cantidad de información, no se cita todo lo utilizado del borrador del informe especial.
- ² En 1999 se adoptó en la ciudad de Guatemala, dentro del sistema regional de protección de los derechos humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante, Convención Interamericana), la cual fue ratificada por México el 6 de diciembre de 2000 y el depósito del documento se hizo el 25 de enero de 2001. Al respecto, el Preámbulo de la Convención Interamericana ha reafirmado “que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”. Por otra parte, la literal c de la Convención reconoce “la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad los ejerzan plenamente y sin discriminación”.
- ³ Para más información, véase la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*.
- ⁴ La cual fue ratificada por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007 y que entrará en vigor al haber sido ratificada por un total de 20 países.
- ⁵ Esto está relacionado con que en su proceso de elaboración participaron de manera directa, además de los representantes de las naciones que forman parte de la ONU, representantes de ONG y de grupos de personas con discapacidad de todo el mundo, ejercicio innovador en el contexto de las Naciones Unidas en materia de personas con discapacidad.
- ⁶ CDPCD, art. 1, párr. 2. Es necesario aclarar que el término “largo plazo” se refiere tanto a situaciones permanentes como a temporales, por ejemplo las que se pueden tener en razón de accidentes o enfermedades, o edad avanzada, que disminuyen algunas de estas capacidades, impidiendo la igualdad de condiciones con otras personas.
- ⁷ Carlos Ríos (Pro Derecho, A.C.), ponente en la mesa 8, parte relativa a grupos de personas, Personas con Discapacidad, en el seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa”, realizado del 23 al 25 de octubre de 2007, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. En el Distrito Federal hay al menos 22 leyes diferentes que refieren situaciones que tienen que ver con personas con discapacidad.
- ⁸ El artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución, es el artículo constitucional que hace referencia a las personas con discapacidad. El anterior texto decía: “Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] las capacidades diferentes”. El actual texto dice: “Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] las discapacidades”. Artículo reformado por el decreto publicado el 4 de diciembre de 2006.
- ⁹ Adoptada en ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999, en el vigésimo noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Ratificada por México el 25 de enero de 2001.
- ¹⁰ Decretada por el presidente de la República el 10 de junio de 2003.
- ¹¹ Decretada por el presidente de la República el 31 de mayo de 2005.
- ¹² Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006.
- ¹³ *Ibid.*, 19 diciembre de 1995.
- ¹⁴ *Ibid.*, 13 de noviembre de 2006.
- ¹⁵ Como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1º, 2º párrafo), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 4, 11. III y 13), Norma oficial mexicana nom-025-ssa2-1994. Para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria medico-psiquiátrica, la Norma Oficial proy-nom-197-ssa1-2000, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada, Norma Mexicana NMX-R-050-SCFI-2006 sobre Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicio al público. Especificaciones de seguridad y Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (1º, 4.VII y XV, 5º, 14.XVII y XXXII, 15.IX, X y XI, 22.III y 25).
- ¹⁶ LPDDF, capítulo II, arts. 8º al 10.
- ¹⁷ Contribución de Carlos Ríos, véase la cita 2.
- ¹⁸ *Idem.*
- ¹⁹ Este Consejo tiene por objeto (art. 30 de la LPEDDF): I. Promover el diseño e implementación de políticas públicas para garantizar la no discriminación, a favor de las personas en el Distrito Federal, y II. Impulsar el desarrollo cultural, social y democrático en materia del derecho humano a la no discriminación en el Distrito Federal. También tiene las atribuciones que se definen en el artículo 31 de la LPEDDF.
- ²⁰ Véase LPEDDF, art. 43, párrafo primero.
- ²¹ *Ibid.*, párr. II, “La Delegación, a través de su Dirección General Jurídica y de Gobierno, aplique las sanciones pecuniarias, revoque la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura o la autorización, o imponga la clausura, en términos de lo dispuesto por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para el caso de los titulares de establecimientos mercantiles en los cuales no se preste el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, por motivos de discriminación”.
- ²² *Ibid.*, párr. I y III: “ I. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conozca de quejas y denuncias y, en su caso, dicte las medidas a que alude su propia Ley, tratándose de los servidores públicos o autoridades del Distrito Federal que discriminen [...] III. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación esté en aptitud de Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias y de disponer la adopción de las medidas administrativas previstas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para el caso de los particulares que discriminen”.
- ²³ En razón del espacio no es posible ahondar en las diferencias de modelos conceptuales. En el Informe especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal, que presentará la CDHDF, se profundizará en este análisis.

- ²⁴ Contribución de Carlos Ríos, véase cita 2.
- ²⁵ OMS, Disability and Rehabilitation Team (DAR), disponible en inglés en <<http://www.who.int/disabilities/en/>>.
- ²⁶ OMS, "Disability and Rehabilitation Action Plan 2006-2011", p. 1, disponible en <http://www.who.int/disabilities/publications/dar_action_plan_2006to2011.pdf>.
- ²⁷ Es importante tomar en cuenta que se utilizan en este *Diagnóstico* los datos del *Censo general de población y vivienda* realizado en 2000, ya que el conteo realizado por el INEGI en 2005 no procesó datos sobre el número de personas con discapacidad, por lo que no hay información más reciente disponible.
- ²⁸ INEGI, *Censo general de población y vivienda 2000*, p. 25.
- ²⁹ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 178. Las causas del subregistro se atribuyen a diversas variables, a saber: la forma como están construidas las preguntas del *Censo general de población y vivienda*, la manera en que éstas se formulan al momento de censar, la percepción que tiene la población sobre la discapacidad, donde aún hay prejuicios para visibilizar a las personas con discapacidad o dificultad para reconocer cuando, por ejemplo, un adulto mayor pasa a tener una discapacidad.
- ³⁰ De acuerdo con tal publicación: "La situación de las personas con discapacidad muestra avances y retrocesos. Para empezar, hay deficiencias con las cifras. Las estimaciones oscilan entre 2.5 y 7 millones de personas con algún tipo de discapacidad, incluyendo discapacidades para comunicarse". OACNUDH, *op. cit.*, capítulo 7 (Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación); parte 7.12: Personas con discapacidad, p. 178.
- ³¹ *Idem*.
- ³² INEGI, Población con discapacidad por entidad federativa según grandes grupos de edad, 2000. Información en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis02&c=3169>>.
- ³³ INEGI, *Censo general de población y vivienda 2000*, *op. cit.*, pp. 163-164.
- ³⁴ INEGI, Porcentajes de la población con discapacidad según tipo de discapacidad por cada entidad federativa, 2000, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis03&c=3170>>.
- ³⁵ Cabe señalar que hay discrepancias en cuanto a los índices de población con discapacidad entre diferentes instituciones. En el caso de la información manejada por el DIF del Distrito Federal, las delegaciones con mayor número de personas con discapacidad son: Iztapalapa (29 977 o 18.76%), Gustavo A. Madero (24 803, 15.53%) y Coyoacán (13 182, 8.25%). En cambio, de acuerdo con las cifras manejadas por el Consejo de Población del Distrito Federal, la mayor concentración de personas con discapacidad se encuentra en la Delegación Iztapalapa con 8 245, seguida de Tlalpan con 3 072, y Gustavo A. Madero con 2 907 (la Delegación Coyoacán ocupa el cuarto lugar con 1 219). DIF-D.F., Población con discapacidad en el Distrito Federal. Disponible en <<http://www.dif.df.gob.mx/discapacidad/poblacion.html>> y en Copodf, <http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario_2004/diciembre/discapacidad.html>.
- ³⁶ El censo del INEGI no distingue entre discapacidad intelectual y discapacidad mental o psicológica.
- ³⁷ Mental Disability Rights International (MDRI), *Derechos humanos y salud mental en México*, septiembre de 2000, pp. 19 y 20.
- ³⁸ ONU, 2007, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, inciso T.
- ³⁹ UNICEF/DIF-D.F., 2006, *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C., México, p. 32.
- ⁴⁰ *Ibid.*, p. 17.
- ⁴¹ INEGI, *II Conteo de población y vivienda 2005*.
- ⁴² *Ibid.*
- ⁴³ La Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal menciona las siguientes instancias del Distrito Federal: la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Transporte y Vialidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Turismo, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la CDHDF y los órganos político administrativos de las demarcaciones en que se divide el D.F. Por su parte, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal hace referencia a la secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Salud y de Seguridad Pública; Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, la Procuraduría General de Justicia; del Instituto de las Mujeres, y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos ellos del Distrito Federal, la Jefatura de Gobierno, la Asamblea Legislativa del D.F., el presidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y el presidente de la CDHDF, todos como parte del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del D.F. (art. 32).
- ⁴⁴ En la ciudad de México hay instancias públicas especializadas en un grupo de población específico que realizan de manera directa programas a favor de la población y aseguran la transversalidad de las políticas públicas en el GDF, como el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud o el Instituto del Adulto Mayor.
- ⁴⁵ El Consejo está integrado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal (presidente), el titular de la Secretaría de Gobierno, el de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el de la Secretaría de Obras y Servicios, el de la Secretaría de Transportes y Vialidad, el de la Secretaría de Salud, diputados de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa, organizaciones y asociaciones de y para personas con discapacidad, y como invitados permanentes, representantes de la Secretaría de Turismo, de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Cultura, del Servicio de Locatel, del Instituto del Deporte del Distrito Federal, de la Dirección General de Igualdad y Diversidad. La Dirección General del DIF-D.F. es responsable de la Coordinación Operativa del Consejo. En las actas de las sesiones del Consejo se constata que la mayoría de los titulares no asisten a las sesiones, y que sólo algunos lo hacen de manera extraordinaria.
- ⁴⁶ Véase LPDDF, art. 6°.
- ⁴⁷ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 25.
- ⁴⁸ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, Acta XXXIV sesión ordinaria, 9 de julio de

- 2007, p. 3. Acuerdo SO/XVII/21/03. Impulsar la creación de Consejos Delegacionales en las dieciséis (16) demarcaciones geográficas del Distrito Federal a cargo del Grupo de Desarrollo Social, informando que ya existen doce (12) Consejos Delegacionales instalados en Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Cuajimalpa, Venustiano Carranza.
- ⁵⁰ La literal v del Preámbulo reconoce “la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”
- ⁵¹ La Convención establece obligaciones generales que los Estados Partes tienen que adoptar: Artículo III. “Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: [...] 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: [...] b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad; c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad”.
- ⁵² Para más información, véase la parte IV, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- ⁵³ La accesibilidad es “un proceso complejo que requiere que cada una de las partes se cumpla para conseguir el todo; se trata de un sistema integral o una cadena de eslabones que deben estar unidos para que funcione como tal. No basta, entonces, con cumplir con una sola de las dimensiones [la movilidad, la comunicación, la comprensión y el uso y manipulación eficiente del entorno], sino que se debe intentar, cuando corresponda, cumplir con todas ellas de manera que todo el proceso que envuelve al entorno o al servicio sea accesible”. Definición utilizada en Ana Rapoport, *Manual del curso básico: la accesibilidad en el servicio público*, Equipo Aceplan, abril 2005, p. 100, <<http://www.cocemfe.es/libroverdeaccesibilidad.pdf>> (visitado 30 de enero de 2008).
- ⁵⁴ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, pp. 131 y 134. Uno en la Delegación Tlalpan y otro en la Delegación Venustiano Carranza.
- ⁵⁵ Cifra que resultó de la suma de rampas reportadas por dichas delegaciones. Azcapotzalco (130 rampas), Coyoacán (900), Cuauhtémoc (485) y Venustiano Carranza (397). Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, pp. 91, 99, 102 y 135.
- ⁵⁶ La Secretaría de Cultura ha señalado: “Varios de [sus] recintos [...] al ser construidos o adecuados como tales, no contemplaron la existencia de rampas y lugares reservados para personas con discapacidad motriz, lo cual dificulta aún más el acceso de estas personas a las actividades culturales que se realizan en ellos”. Véase Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 73. Si bien se iniciaron los trabajos de adecuaciones, tal entidad ha planteado como tarea pendiente y reto a futuro la realización de “las adecuaciones necesarias en los recintos de la Secretaría para garantizar el acceso de las personas con discapacidad motriz”. Véase Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 79.
- ⁵⁷ *Ibid.*, p. 98.
- ⁵⁸ *Ibid.*, p. 94.
- ⁵⁹ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. El documento también reconoce que en las calles y banquetas de la Delegación también existen “algunos obstáculos que impiden el libre desplazamiento de las personas con discapacidad, como coladeras descubiertas, registros mal tapados, jardineras, tubos o guardacantones que no cumplen con las condiciones adecuadas de diseño para el tránsito de estas personas”.
- ⁶⁰ *Ibid.*, p. 106.
- ⁶¹ *Ibid.*, p. 114.
- ⁶² *Ibid.*, p. 129.
- ⁶³ *Ibid.*, p. 132.
- ⁶⁴ *Idem.*
- ⁶⁵ *Ibid.*, p. 137. Es importante para revisar las adecuaciones técnicas en transporte y vivienda dos documentos básicos, el *Manual técnico de accesibilidad*, promovido por Seduvi y la *Guía práctica de evaluación de los inmuebles*, <www.libreacceso.org>.
- ⁶⁶ Expediente CONAPRED/DGAQR/574/07/DR/II/DF/R310. El Conapred, después de iniciado el procedimiento, se declaró incompetente por tratarse de actos discriminatorios realizados por autoridades de la jurisdicción del Gobierno del Distrito Federal, en particular la Secretaría de Obras Públicas y Servicios. Este tipo de asuntos son competencia de la CDHDF y del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- ⁶⁷ *Reforma*, “Complican banquetas uso de sillas de ruedas”, 7 de diciembre de 2007, México.
- ⁶⁸ *Idem.*
- ⁶⁹ *Idem.*
- ⁷⁰ *El Universal*, “Olvidan a deportistas discapacitados [sic] en GAM”, 4 de diciembre de 2007.
- ⁷¹ Información obtenida de CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, p. 287.
- ⁷² Esta cifra no incluye a las personas con discapacidad mental.
- ⁷³ CDHDF, *Informe especial sobre la situación...*, *op. cit.*, p. 288.
- ⁷⁴ *Idem.* Para más información en relación con reclusorios, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- ⁷⁵ Para más información, consúltese el manual en <<http://www.seduvi.df.gob.mx/manual.pdf>>.
- ⁷⁶ En especial, la información sobre servicios, trámites y gestiones en las instancias públicas del D.F. no está disponible en sistema Braille, y ninguna oficina pública cuenta con servicio de intérpretes de LSM (lenguaje de señas mexicano para la comunicación con personas sordas). El recién elaborado *Manual técnico de accesibilidad*, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF,

- en febrero de 2007, establece propuestas técnicas. Sin embargo, por su carácter no normativo, no es obligatorio para las instancias públicas.
- ⁷⁷ De acuerdo con cifras proporcionadas por el Sistema de Transporte Colectivo Metro, de enero de 2001 a junio de 2006 se proporcionaron 18 297 441 accesos gratuitos. Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 40.
- ⁷⁸ Acuerdo por el que se autoriza la exención del pago de la tarifa establecida al usuario del corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes a las personas que se indican, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de septiembre de 2005, y su fe de erratas publicada en la misma gaceta el día 30 de septiembre de 2005.
- ⁷⁹ Véase página del Metro en la sección respectiva a la tarjeta de cortesía: <<http://www.metro.df.gob.mx/servicios/cortesiacapaciddif.html>>.
- ⁸⁰ Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de noviembre de 2002, disponible en <<http://www.setravi.df.gob.mx/programas/pitv.pdf>>.
- ⁸¹ GDF, Comunicación Social, <<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html>>.
- ⁸² Página de la RTP, <<http://www.rtp.gob.mx/servicios.html>>.
- ⁸³ Información proporcionada por Enrique Medel Bolaños, de la Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados, en el Seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, llevado a cabo los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007 en la Flasco.
- ⁸⁴ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 42.
- ⁸⁵ Información proporcionada por RTP al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁸⁶ Metrobús, Dirección Jurídica y Enlace Institucional, oficio MD/DJ/455/2007, 5 de noviembre de 2007. En oficio enviado de la Dirección Jurídica del Metrobús se hace la aclaración de que el Sistema de Corredores para el Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal tiene “como uno de los principales componentes el de integrar a [las personas con discapacidad] en el disfrute del servicio y no sólo la por la gratuidad, sino además por las condiciones físicas de la infraestructura (estaciones y terminales) sino [sic] también por el diseño de los autobuses”. También aclara que, desde su perspectiva, “el servicio de transporte público de pasajeros que se brinda en el corredor [Insurgentes] tiene en forma integral el enfoque de facilitar el traslado de personas con discapacidad”. Asimismo, afirma que la actual administración tiene apegado un propósito de beneficio, en materia de transporte público a las personas con discapacidad y como prueba de ello está que en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, entre sus objetivos tiene el consolidar la restructuración del transporte público de mediana capacidad y fortalecer el sistema de Metrobús con 10 líneas. Sin embargo, al citar el Programa General no se hace mención específica de las acciones para garantizar accesibilidad a personas con discapacidad.
- ⁸⁷ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 57.
- ⁸⁸ *Idem.*
- ⁸⁹ Consiste en la activación de una torreta luminosa mediante un botón señalizado que le indica al operador del autobús que una persona con discapacidad abordará la unidad.
- ⁹⁰ Metrobús, *op. cit.*
- ⁹¹ Red Integral de Transporte de Personas con Discapacidad (Metro, trolebús, Metrobús y autobuses RTP), en <http://www.setravi.df.gob.mx/a_ciudadana/politicofrente.pdf>.
- ⁹² *Idem.*
- ⁹³ Setravi, “Comparecencia del C. Secretario de Transportes y Vialidad, Ing. Luis Ruiz Hernández, ante la IV Asamblea Legislativa del D.F.”, 25 de octubre de 2006, DGCS Boletín 0, disponible en <http://www.setravi.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id_noticia=651>.
- ⁹⁴ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 46.
- ⁹⁵ *Idem.*
- ⁹⁶ *Idem.*
- ⁹⁷ De acuerdo con la información del secretario de Transportes y Vialidad el Sistema de Transporte Colectivo Metro atiende a 4.5 millones de pasajeros diarios, la RTP atiende a 693 990 pasajeros diarios, el Servicio de Transportes Eléctricos moviliza a 257 pasajeros diarios y el Metrobús atiende a 340.3 mil pasajeros diarios. Véase Setravi, DGCS Boletín 0, 25 de octubre de 2006, y Metrobús, 2007, *op. cit.*
- ⁹⁸ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 38.
- ⁹⁹ Véase artículo 18.III y IV.
- ¹⁰⁰ SSP, Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [sic], disponible en <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Discapacitados.htm>>.
- ¹⁰¹ *Idem.*
- ¹⁰² Reglamento de Tránsito, art. 12. X.
- ¹⁰³ *Idem.*
- ¹⁰⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ¹⁰⁵ *Ibid.*
- ¹⁰⁶ Véase LPDDE, art. 8.
- ¹⁰⁷ *Ibid.*, art. 9.
- ¹⁰⁸ ONU, Observación general núm. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Comité de Derechos Económicos,

- Sociales y Culturales, 22° periodo de sesiones, 2000, párr. 9.
- ¹⁰⁹ *Ibid.*, párr. 11.
- ¹¹⁰ INEGI, Características de las personas con discapacidad motriz; mental; visual; auditiva, del lenguaje, Folletos, 2004.
- ¹¹¹ INEGI, *op. cit.*, p. 40.
- ¹¹² INEGI, Porcentaje de la población derechohabiente con discapacidad por entidad federativa según institución de derechohabencia, 2000. Fuente: <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis08&c=3157>>.
- ¹¹³ DIF-D.F./UNICEF, *op. cit.*, p. 30. El motivo por el cual no se incluye el nivel de marginación muy alta en este cuadro, y en otros análisis o comparaciones es porque la base de datos de discapacidad y vivienda no fueron totalmente compatibles.
- ¹¹⁴ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 18.
- ¹¹⁵ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 18.
- ¹¹⁶ Por ejemplo, el 50.33% de las personas con discapacidad del D.F. no cuenta con cobertura de servicios de rehabilitación dependientes del D.F. en su localidad, entre ellas las de Iztapalapa, delegación donde vive casi el 20% de las personas con discapacidad de la ciudad.
- ¹¹⁷ *Ibid.*, p. 80.
- ¹¹⁸ *Idem.*
- ¹¹⁹ Información aportada por María Luisa Rascón, representante de la Organización Voz Pro Salud Mental en el Seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, llevado a cabo los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007 en la Flasco.
- ¹²⁰ *Idem.*
- ¹²¹ CDHDF, Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 295.
- ¹²² *Ibid.*, p. 291. Reclusorio Preventivo Varonil Norte (71 personas) y el Sur (28), Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (64), Penitenciaría (23), Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (ninguna persona, Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan (23), Cevarapsi (48), Cersova (ninguna), Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (una), y el Oriente (ninguna).
- ¹²³ *Ibidem*, p. 38.
- ¹²⁴ Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ¹²⁵ El GDF creó 16 preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México, hoy Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- ¹²⁶ Véase artículo 3.VI; art. 21.IV.
- ¹²⁷ ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007, artículo 24.
- ¹²⁸ UNICEF/DIF-D.F., 2006, *op. cit.*, p. 46.
- ¹²⁹ Los Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) y el CAI, para familias no derechohabientes de otros servicios, no cuentan con programas específicos para apoyar a los niños con discapacidad.
- ¹³⁰ Realizado del 26 de enero al 16 de junio de 2002.
- ¹³¹ Ponencia de Lilia Vázquez García, Ejercicio de facultades y atribuciones legales, Primer Congreso sobre Educación Pública en México, 16 de febrero, disponible en <<http://www.df.gob.mx/virtual/altedu/ponencias/lvazquez.html>>.
- ¹³² Centros de Atención Infantil Comunitarios, DIF-D.F. Fuente: <www.dif.df.gob.mx/niñez/infraestructura/html>.
- ¹³³ UNICEF, Iniciativa “Todos los niños en la escuela”, en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/education_6891.htm>.
- ¹³⁴ UNICEF *et al.*, “Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal”, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- ¹³⁵ El IMSS brinda atención a 71 niñas y 55 niños con discapacidad leve y 50 con discapacidad moderada. El ISSSTE informó que atiende a 4 niños con discapacidad en todo el D.F. Ambas informaciones fueron recibidas mediante solicitudes de acceso a la información pública gubernamental.
- ¹³⁶ Por ejemplo, el Reglamento del servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado prohíbe expresamente la admisión a niños con discapacidad, artículo 30.
- ¹³⁷ Centros segregados de educación especial de la Secretaría de Educación Pública.
- ¹³⁸ Alicia Molina (Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C.), participante en la mesa 8, en la parte relativa a grupos de personas, Personas con Discapacidad, en el seminario: Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, realizado del 23 al 25 de octubre de 2007, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (Flasco-México).
- ¹³⁹ M. Ulloa, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, UNICEF/Centro de Estudios en Economía de la Educación/ Gobierno del D.F., 2006.
- ¹⁴⁰ *Ibid.*, gráfico 8.
- ¹⁴¹ *Ibid.*, gráfico 9.
- ¹⁴² Instancias técnico-operativas y administrativas de Educación Especial de la SEP para ofrecer apoyo teórico y metodológico para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales dentro del aula regular.
- ¹⁴³ Contribución de Alicia Molina, véase la cita 136.
- ¹⁴⁴ E. Velásquez y D. de la Oliva, “Importancia de la organización escolar para el desarrollo de escuelas inclusivas”, agosto de 2007, p. 6.
- ¹⁴⁵ M. Ulloa, *op. cit.*, p. 32.
- ¹⁴⁶ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 28 *in fine*.
- ¹⁴⁷ Becas de 800 pesos mensuales en caso de que el padre o tutor del estudiante fallezca o tenga alguna incapacidad. Boletín de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del D.F., 22 de marzo de 2007. Los estudiantes con discapacidad de nivel medio superior también tienen acceso al programa de becas para todo el alumnado de las preparatorias recién instituido por el Gobierno de la ciudad.

- ¹⁴⁸ Respecto a adecuaciones en instituciones públicas y privadas de educación superior en la ciudad, la organización Libre Acceso, A.C., presenta información en su portal de internet <www.libreacceso.org> sobre algunas de estas instituciones, a saber: la Universidad Pedagógica Nacional promueve el uso del celular para sordos. La Universidad Nacional Autónoma de México promueve una sala especial de consulta en la biblioteca para personas con discapacidad, así como un taller de lenguaje de señas. La Universidad Anáhuac señala las participaciones de sus profesoras en instituciones como el Museo del Papalote y el Consejo Consultivo de la Secretaría de Salud. La Universidad Panamericana tiene su programa Colabore, que apoyan, entre otras empresas, Cemex. También tiene un dispositivo especial para ayudar a las personas con discapacidad llamado la “oruga”. La Universidad Iberoamericana y la Universidad Marista también desarrollan sus programas propios.
- ¹⁴⁹ Para más información véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ¹⁵⁰ ONU, 2007, *op. cit.*, artículo 27.
- ¹⁵¹ Artículo 2º, definiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- ¹⁵² Adoptada en Ginebra, Suiza, 20 de junio de 1983, Promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de abril de 2002, y su Recomendación núm. 168.
- ¹⁵³ Estas disposiciones hacen referencia a los artículos del 6º al 8º del apartado B del PIDESC, relacionados con el trabajo.
- ¹⁵⁴ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 27: Trabajo y empleo, inciso k.
- ¹⁵⁵ INEGI, 2000, *op. cit.* Búsqueda realizada en base de datos.
- ¹⁵⁶ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. De acuerdo con el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, de 2001 a 2003 se lanzó el Programa de Integración a la Capacitación y al Empleo, el cual tenía, entre otros, el mandato de participar “en ferias del empleo para detectar canalizar a personas con discapacidad en busca de trabajo”. De acuerdo con la instancia mencionada, “en octubre de 2003 el programa se canceló por falta de recursos económicos”.
- ¹⁵⁷ Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. El informe del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, en el apartado relativo a esta Delegación, señala lo siguiente: La población con discapacidad que atendemos en la Delegación Cuauhtémoc está en edad productiva. Lamentablemente la mayoría se encuentra desempleada. Esta situación está motivada por varios factores como:
- 1) Las empresas argumentan no dar trabajo a personas con discapacidad porque atrasarían la productividad.
 - 2) Los empleadores no consideran a la persona con discapacidad como una persona productiva ni toman en cuenta sus capacidades para el trabajo.
 - 3) Cuando son contratados se ven presionados y sujetos a abusos por miedo a perder el trabajo. Muchas veces reciben un salario menor por el mismo trabajo.
- ¹⁵⁸ *Cfr.* artículo 24 del Reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
- ¹⁵⁹ Para más información, véase la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ¹⁶⁰ ONU, 2007, *op. cit.*, artículo 13.
- ¹⁶¹ Código Civil para el Distrito Federal, art. 23.
- ¹⁶² *Ibid.*, art. 450. II.
- ¹⁶³ CDHDF, “La CDHDF y organizaciones de la sociedad civil llaman al Senado a ratificar sin reservas la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, boletín de prensa núm. 188/2007, 20 de septiembre de 2007.
- ¹⁶⁴ La Declaración interpretativa dice: “Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse –en estricto apego al principio *pro homine*– la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas”.
- ¹⁶⁵ Para mayor información, véase la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ¹⁶⁶ E. Rosas, Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. Aportación hecha durante el Taller sobre Acceso a la Justicia y Accesibilidad Universal, llevado a cabo en mayo de 2007.

Capítulo 34. Derechos de las personas migrantes y refugiadas

34.1 Introducción y conceptos

3546. El fenómeno migratorio es consecuencia de diversas situaciones que obligan a las personas a desplazarse, entre ellas: conflictos armados, pobreza en sus países de origen, persecución, desastres naturales, otras violaciones a sus derechos humanos o una mezcla de esas y otras razones.

3547. México es escenario de diversos movimientos humanos que son impulsados por una complejidad creciente de factores, particularmente por ser país de origen, tránsito, destino y retorno de diversos flujos migratorios. Dentro de estos flujos se encuentran trabajadores/as migratorios, sus familiares, solicitantes de asilo y personas refugiadas.

3548. En el Distrito Federal convergen estos flujos, de tal forma que hay personas originarias de esta ciudad que migran al exterior –principalmente a Estados Unidos y Canadá–, así como personas extranjeras que transitan por su territorio con el mismo objetivo, y en menor medida, personas cuyo destino final es el Distrito Federal. También se conoce el fenómeno migratorio de personas mexicanas que llegan a la ciudad en busca de oportunidades de empleo y educación, para las mujeres, con más frecuencia, en el servicio doméstico. No obstante, ante la falta de información sobre este tipo de problemática, este capítulo abordará la situación de las personas extranjeras que transitan o habitan en el Distrito Federal.

3549. En el presente documento se identifican algunos de los principales obstáculos que enfrenta esta población para el ejercicio de sus derechos, además de que se sugieren algunas propuestas para mejorar la condición de los derechos humanos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada en el Distrito Federal

3550. Con el propósito de tener una mayor claridad conceptual, se muestran definiciones en el marco normativo internacional y nacional:

3551. *Persona migrante*: es toda aquella que se involucra en el movimiento poblacional a través de una frontera específica, con la intención de permanecer de manera temporal o permanente en una región determinada.¹ En este sentido, se habla de migrante internacional cuando se cruza una frontera internacional, y de migrante interno cuando el desplazamiento es de un territorio a otro, pero dentro del mismo Estado.

3552. *Trabajador/a migrante*: es toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.²

3553. *Persona migrante irregular*: toda persona extranjera que no cuenta con documentos migratorios o si estos no se están vigentes. También se aplica el término a las personas extranjeras que realizan actividades no autorizadas en su forma migratoria vigente.

3554. Persona *refugiada*:³ toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. También lo son las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.⁴

3555. Persona *solicitante de asilo*: es toda persona cuya solicitud de asilo no ha sido aún objeto de una decisión definitiva por parte del país de acogida potencial.⁵

3556. Persona *emigrante*: el artículo 77 de la Ley General de Población (en adelante la LGP) señala que: “son emigrantes, los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero”.

3557. Según información del Consejo Nacional de Población (Conapo)⁶ la población migrante residente en México representa 0.5% de la población total del país. Datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), del año 2000, señalan que del total de la población extranjera registrada, la mayoría radicaba en estados fronterizos del país. Sin embargo, hay otros estados que concentran una población importante de personas extranjeras.

3558. Entre ellos se encuentra el Distrito Federal que, de acuerdo con datos de 2000, ocupaba el segundo lugar de concentración de dicha población con 56 187 personas, que representan 12% del total de la población extranjera en México de ese año y, aproximadamente, 0.33% de la población total de la entidad.⁷ Según datos del Conapo,⁸ las siguientes delegaciones del Distrito Federal concentran la mayor parte de la población de origen extranjero: Coyoacán, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

3559. Es importante mencionar que no hay cifras de la población migrante que ingresa al país de manera irregular y que no haya sido asegurada por el Instituto Nacional de Migración (INM) debido a la naturaleza de este fenómeno social. Éste es uno de los factores que no permiten concentrar acciones dirigidas para la atención y protección de flujos de personas con mayor grado de vulnerabilidad, como en el caso de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

3560. De acuerdo con los datos del INM, hasta el 13 de abril de 2007, en el Distrito Federal habitaban 49 766 personas extranjeras.⁹ Enseguida se muestra dicha información desagregada por edad y sexo.

Cuadro 34.1. Datos desagregados por edad y sexo de personas extranjeras en el Distrito Federal^a

| Edad | Hombres | Mujeres | Total |
|--------------------|---------|---------|--------|
| Hasta 20 años | 1 981 | 1 942 | 3 923 |
| 21 a 30 años | 3 295 | 4 275 | 7 570 |
| 31 a 40 años | 6 068 | 6 052 | 1 120 |
| 41 a 50 años | 5 264 | 4 123 | 9 387 |
| 51 a 61 años | 3 740 | 3 282 | 7 022 |
| Mayores de 60 años | 4 932 | 4 812 | 9 744 |
| Total | 25 280 | 24 486 | 49 766 |

^a Sin Fronteras, I.A.P., cuadro elaborado para este documento con datos del INM.

3561. Entre esta población se encuentran también las personas refugiadas. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta 2006, en México se encontraba un promedio de 3 319 personas refugiadas. En ese mismo año se recibieron 514 solicitudes y fueron aprobadas 81. La mayor parte de las personas refugiadas recién reconocidas por el Estado mexicano, se queda a habitar en el Distrito Federal.¹⁰

Cuadro 34.2. Personas solicitantes de asilo y refugiadas en México^a

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Solicitudes | 275 | 404 | 687 | 514 |
| Solicitudes Rechazadas | 154 | 160 | 191 | 113 |
| Solicitudes Aceptadas | 40 | 72 | 131 | 81 |
| Casos cerrados | | | 364 | 320 |
| Población Refugiada | 5 758 | 4 343 | 3 229 | 3 319 |

^a Sin Fronteras, IAP, "La situación de los solicitantes de asilo y refugiados en México", julio de 2007.

3562. Para el año 2007, la población refugiada descendió a 1 616 personas. En total se resolvieron 449 casos, de los cuales 79 fueron reconocidos, 131 rechazados y 239 fueron cerrados.¹¹

3563. Para el año 2007, de un total de 1 654 personas refugiadas y solicitantes de asilo, se reportan un total de 642 mujeres frente a 1 012 hombres. Esto indica que el porcentaje de mujeres es de 38.8% contra 61.2% de hombres, lo que refleja que hay un mayor número de hombres que buscan el asilo en el país.¹²

3564. El fenómeno migratorio es de competencia federal; la LGP en sus artículos 7°, 42, 145 y 151, y su Reglamento, en los artículos 89, 90, 91 y 166, facultan a la Secretaría de Gobernación (Segob) para atender los asuntos de orden migratorio (la organización y coordinación de los servicios migratorios), la instauración del procedimiento migratorio, la vigilancia de la entrada y salida de las personas nacionales y extranjeras, y la revisión de sus documentos. Asimismo, la facultad para otorgar la calidad y características migratorias respectivas, incluida la denominada de no inmigrante-refugiado.¹³

3565. Las anteriores funciones en materia de migración y asilo adjudicadas a la Segob, se derivan a los órganos administrativos desconcentrados: Instituto Nacional de Migración (INM) y la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), mediante el Reglamento Interior de la mencionada Secretaría.

3566. Los artículos 36 y 55 del Reglamento Interior de la Segob¹⁴ señalan que el INM tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios. El INM ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Segob, la LGP y su Reglamento.

3567. Respecto de las personas refugiadas y de las solicitantes de asilo, entre otras, es atribución de la Comar promover la integración social de las y los refugiados en México. Sin embargo, para las acciones de dicha Comisión, en cuanto a la alimentación, albergue temporal, atención médica, vivienda, ayuda para la reunificación familiar y educación, no se establece una facultad de asistencia directa, por lo que debe ejercerlas mediante la colaboración con otras instituciones gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil.

3568. No obstante que la competencia en las materias de migración y asilo es del Gobierno Federal, es necesario aclarar que en la protección, atención y, en general, en la interacción diaria con las personas migrantes y refugiadas intervienen las y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

3569. Por ello, los gobiernos locales deben comprometerse a brindar la protección y atención necesaria a esta población, así como a garantizar el respeto y pleno ejercicio de sus derechos humanos. Por ser una población minoritaria numéricamente, y por lo tanto expuesta a un mayor grado de discriminación, especialmente mujeres y niñas, se requiere de políticas y acciones específicas que faciliten su integración¹⁵ en el Distrito Federal como sociedad receptora¹⁶ de estos flujos migratorios –regulares documentados e indocumentados irregulares– y de las personas refugiadas que habitan en ella.

3570. En el caso de las personas refugiadas, se requiere de políticas y programas que brinden la protección que requieren y eviten que nuevamente sufran violaciones a sus derechos humanos, ya que ésta es la causa por la cual originalmente tuvieron que salir de su país.

34.2 Principales problemas que enfrentan las personas migrantes y refugiadas

3571. Como se refirió anteriormente, la población migrante y refugiada que habita en el Distrito Federal puede considerarse una minoría, por lo que uno de los primeros problemas que enfrentan es el de la invisibilización, lo que tiene como resultado la ausencia de políticas públicas y normatividad adecuadas que faciliten su integración social, política, cultural y económica, y que garanticen el respeto a sus derechos humanos.

3572. La integración de las personas refugiadas en la sociedad receptora es un proceso social complejo y dinámico que plantea desafíos políticos y prácticos que resulta indispensable afrontar. Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población refugiada debe gestionar dicho proceso de integración mediante acciones que garanticen, por un lado, los derechos de las personas refugiadas y, por el otro, creen condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada.¹⁷ El resultado que busca la política de integración es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todas las personas que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la consideren como suya. Este doble sentido de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos.

3573. La integración de la población refugiada es una responsabilidad compartida, de los gobiernos primordialmente, pero también de la sociedad receptora en su conjunto, y especialmente de la sociedad civil organizada, cuyo papel primordial radica en colaborar con las diferentes instancias del Estado en el estableciendo de un marco político y jurídico que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración.

3574. Resulta necesario enfatizar en la situación de las mujeres migrantes. Muchas de ellas emigran de sus países de origen con la convicción de insertarse en el mercado laboral y obtener un trabajo mejor remunerado que les permita apoyar a su familia. En el pasado se consideraba que la mayor parte de estas mujeres migraba como dependiente económico con fines de reunificación familiar. Hoy se reconoce la participación de las mujeres en el proceso migratorio: toman la decisión de migrar, participan en el mercado laboral y contribuyen al sostén de sus familias a través de las remesas. Así se reconoce su impacto en el desarrollo del país donde trabajan y del país donde estas mujeres envían sus ingresos en forma de divisas.¹⁸ Es importante mencionar que las mujeres migrantes en México, pueden ser triplemente vulnerabilizadas,¹⁹ por su condición de mujeres, de extranjeras y, en su caso, de migrantes irregulares.²⁰

3575. Cabe señalar que las mujeres que se encuentran en una situación de dependencia económica con sus esposos mexicanos para obtener una legal estancia en el país, son más susceptibles de caer en un círculo de violencia. Su situación migratoria hace más complicada su separación del agresor ante el temor de ser deportadas o separadas de sus hijos o hijas, pues del propio agresor depende su legal estancia. Lo anterior, también implica condiciones de explotación y limitación de la libertad personal, aunado a las desventajas que se presentan por su posición de género

3576. Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas enfrentan obstáculos para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales. Entre los cuales:

- a) *Derecho a la vivienda.*²¹ No pueden cubrir el costo de un lugar para hospedarse de forma temporal, de tal suerte que, en muchos casos, caen en la indigencia y corren el riesgo de ser víctimas de la delincuencia. Asimismo, por sus condiciones económicas y sociales (no tienen respaldo de un fiador ni pueden acceder a los programas de vivienda), hay imposibilidad de adquisición de viviendas, por lo que esta población paga de forma indefinida renta, lo que merma fuertemente su economía familiar.²²
- b) *Derecho a la alimentación.* Debido a la falta de recursos económicos y la consecuente imposibilidad de cubrir los costos de su alimentación, están expuestos/as a tener problemas de desnutrición o malnutrición y, por lo tanto, su salud está en constante riesgo.
- c) *Derecho a la salud.*²³ En caso de enfermedad, no cuentan con los recursos para pagar las consultas, estudios, tratamientos, medicamentos e intervenciones quirúrgicas necesarias para recuperar o mantener un buen estado de salud. En cuanto al acceso a los servicios públicos de salud, la población migrante es más vulnerable, ya que en pocas ocasiones cuenta con el aval de una institución para acceder a los servicios. En el caso de las personas refugiadas, en la práctica ese aval lo otorga la Comar o las organizaciones civiles que trabajan con esta población y, a través de ellas, acceden a los servicios de salud.
- d) *Derecho al trabajo.*²⁴ Hasta 2007, la mayor parte de las personas migrantes y refugiadas en condiciones de vulnerabilidad que habitan en el Distrito Federal cuentan con empleo informal, por no tener un documento migratorio vigente y no poder acceder a un trabajo formal. Algunos de los principales obstáculos para que las personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas laboren son:

- La autorización para laborar la otorga el INM al entregar la forma migratoria, por lo que hay un periodo, en tanto se regulariza el estatus migratorio, en el que no se puede ingresar a un trabajo formal.
 - La forma migratoria incluye restricciones y especificidad en las actividades laborales autorizadas,²⁵ lo que limita el campo de búsqueda de trabajo. Si en algún momento la o el interesado tuviera otra oportunidad de trabajo no incluida en la autorización inicial, requeriría realizar una nueva gestión ante el INM del nuevo empleador/a o razón social de la empresa, lo que genera costos y tiempo, y en varias ocasiones desincentiva a los y las empleadoras para contratar a personas extranjeras.
 - En el caso específico de las personas refugiadas, el INM emitió una Circular²⁶ mediante la cual las autorizaciones de trabajo se otorgan de manera amplia para evitar estas situaciones. Esto beneficia a las personas cuyo reconocimiento de la condición de refugiado/a o renovación de la Forma Migratoria se haga de manera posterior a la fecha de emisión de la Circular.
 - Por otro lado, los trámites para la revalidación de documentos de estudios son complejos, implican altos costos y tardan tiempo en resolverse. Ello dificulta el reconocimiento de las capacidades y experiencia previa de las personas. Esto los imposibilita para ejercer su profesión o habilidades en su campo y en su nivel laboral y profesional. Esta situación es más recurrente en el caso de las personas refugiadas. La Comar ha entrado en conversaciones con la SEP para facilitar dicha revalidación. No obstante, aquellas personas refugiadas que no tienen contacto con la Comar y las demás personas migrantes, enfrentan sistemáticamente esta dificultad,
 - Además, se dan actos de discriminación en los procesos de contratación o en las oportunidades de promoción interna. Un ejemplo es el caso de discriminación en agravio de músicos extranjeros de la Orquesta Filarmónica de la ciudad de México, que conllevó a la emisión de una recomendación por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual se detalla más adelante.
- e) *Derecho a la educación.*²⁷ La educación es otro aspecto fundamental para lograr la integración de la población migrante y refugiada en el Distrito Federal, pero se han detectado varios obstáculos para su inserción en el sistema educativo, entre los cuales destacan:
- El desconocimiento por parte de las instituciones educativas de la documentación migratoria y documentos de identidad. Asimismo, el desconocimiento de sus derechos en el país y de las obligaciones que, como Estado, tienen las servidoras y los servidores públicos. Ello genera que en la práctica se dificulte o se niegue su acceso a la educación.
 - Los actos discriminatorios que la población migrante y refugiada enfrenta por parte de autoridades, profesores/as, estudiantes y madres y padres de familia, imposibilita la adecuada inserción de los estudiantes en la comunidad educativa.²⁸
 - Las cuotas que se establecen no son acordes con las posibilidades económicas de la mayor parte de esta población.²⁹
 - En el nivel medio superior es imposible la inscripción si no se cuenta con la documentación del país de origen traducida y legalizada.
 - La falta de acceso de la población migrante y refugiada a programas de apoyo económico (becas educativas)³⁰ acordes al proceso de integración de la población, imposibilita tener la solvencia económica para realizar el pago de las cuotas y de los gastos que se erogan en el tiempo de estudio, por lo que hay deserción escolar.
 - En el nivel superior, las universidades públicas,³¹ con excepción de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, han establecido cuotas para extranjeros. Estas cuotas no consideran la situación en que se encuentra la población refugiada. Asimismo, los exámenes de admisión tienen un costo y las familias no cuentan con los recursos para cubrirlos.
 - Hay restricciones en el documento migratorio para estudiar y trabajar, de acuerdo con lo señalado en los artículos 58, 60, 74, 120, 121 de la LGP y en el artículo 166, fracción VIII,

inciso A, entre otros, del Reglamento de la Ley General de Población. Estas disposiciones son aplicadas a todas las personas extranjeras en México independientemente de su calidad o característica migratoria correspondiente. La decisión de ampliar la autorización de la actividad que pueden realizar queda a criterio discrecional de la autoridad migratoria.

- En el caso de la población refugiada, el INM ha facilitado que trabajen y estudien. No obstante, este beneficio no se concreta en todos los casos, ya que implica un cambio de calidad y característica migratoria sin perder la de No Inmigrante Refugiado, y eso no procede según lo establece la LGP.
 - En muchas ocasiones la población refugiada y migrante no cuenta con la documentación de los estudios que realizó anteriormente, por lo que es imposible cumplir con los requisitos de admisión a las universidades.
- f) *Derecho a la no discriminación.*³² Esta población se enfrenta a actos discriminatorios, como la negación del empleo por ser de origen extranjero o la asignación de un sueldo más bajo en comparación al de personas de nacionalidad mexicana. El racismo y la xenofobia que enfrentan las personas migrantes y refugiadas son de especial preocupación. Además de poner en peligro su seguridad, dichas actitudes agravan problemas psicológicos, como la ansiedad o la depresión, influyen en el acceso a la vivienda o al empleo y obstaculizan la participación en la sociedad receptora. De acuerdo con una encuesta nacional realizada en 2005 por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 42.1% de las personas mexicanas entrevistadas declararon que no tolerarían vivir con una persona extranjera. La encuesta también reveló que 15.5% consideraba como “conflictivas” a aquellas personas que profesaban una religión diferente a la suya. Las personas homosexuales, extranjeras y pertenecientes a otras religiones distintas a la católica, son algunos de los grupos que son vistos con menos consideración.³³

3577. A pesar de que la mayoría de los y las migrantes provienen de Centroamérica, algunas personas hablan idiomas, lenguas y dialectos diferentes al español, por lo que uno de los principales problemas a los que se enfrenta esta población, es justamente la barrera del idioma.

34.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal relativa a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas

3578. México ha ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que generan obligaciones para todos los niveles de gobierno en materia de migración y asilo. A continuación se enumeran:

- La Convención Internacional sobre la Protección de todos los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990, ratificada por México el 14 de diciembre de 1998.
- La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, que fue ratificada por nuestro país el 4 de abril de 1979.
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que fue ratificada por México el 7 de junio de 2000, y
- El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificado por nuestro país el 7 de junio de 2000.

3579. Respecto de la legislación nacional, ya se ha mencionado que las materias de migración y asilo son federales. No obstante, los gobiernos locales tienen la obligación de que en su marco normativo no se excluya o discrimine a las personas extranjeras, solicitantes de asilo y refugiadas.

3580. A continuación se presenta el marco normativo que tiene el Distrito Federal en beneficio de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo:

- a) *Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal*. En su artículo 4, fracción IV, incluye a las personas migrantes como integrantes de los grupos en situación de discriminación. Asimismo, el artículo 17, fracción I, señala que los entes públicos garantizarán que todas las personas, sin discriminación, tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica, realizando programas especiales dirigidos a los grupos en situación de discriminación.
El artículo 22 dispone que los entes públicos del Distrito Federal deberán promover las condiciones necesarias para que las personas menores de edad convivan con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes.
- b) *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Establece en su artículo 4°, los principios de la política de desarrollo social en el Distrito Federal, uno de los cuales es el de equidad social, que consiste en la superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.
- c) *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. En su artículo 1° establece que las disposiciones incluidas en su texto son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de derechos humanos respecto de las personas mexicanas y extranjeras que se encuentren en su territorio.

3581. A pesar de lo anterior,³⁴ no hay legislación específica y con enfoque de género que reconozca –y dé mayor protección– a los derechos de acceso al empleo, a la educación y a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

3582. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no hay comisiones legislativas específicas para los temas de migración y asilo, ni se están discutiendo reformas o leyes relacionadas con los derechos de acceso a empleo, educación y salud de las personas migrantes y refugiadas.

3583. No obstante, es importante destacar que no existe impedimento legal para que el Gobierno del Distrito Federal proporcione servicios y atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que radican en el Distrito Federal, ya que los artículos 5° y 16 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expresan que: “En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrán los derechos y obligaciones que establece el Estatuto y las leyes correspondientes, y según el artículo 6° del mismo Estatuto, tienen derecho a la prestación de los servicios públicos”.³⁵

34.4 Análisis de las instituciones y políticas públicas

Acceso a los programas y servicios sociales que brindan las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal

3584. De conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁶ y los artículos 2°³⁷ y 3°³⁸ del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,³⁹ las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que habitan en el Distrito Federal tienen derecho a acceder a los programas sociales y servicios que presta el Gobierno del Distrito Federal, como parte de la responsabilidad del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio.

3585. Para la elaboración del presente *Diagnóstico* se seleccionaron algunos de los programas que, por su importancia, beneficiarían a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas para cubrir sus necesidades primordiales al arribar al Distrito Federal.

3586. Mediante solicitudes de información pública se requirió a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal encargadas de ejecutar dichos programas y servicios, que informaran los requisitos necesarios que deberán cumplir las personas extranjeras para acceder a los mismos, y se obtuvieron los resultados descritos a continuación.

3587. Es importante señalar que se solicitó a todas las dependencias que ejecutan los mencionados programas y servicios sociales que proporcionaran estadísticas de personas extranjeras que fueran beneficiarias de los mismos, pero sólo entregaron tales estadísticas respecto de los programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos; de crédito para adquisición de vivienda; de acceso al albergue de mujeres maltratadas y acceso a Centros de Atención e Integración Social.

| Personas extranjeras beneficiadas por programas de las dependencias del GDF ^a | | | | |
|--|--|---|---------------------------------------|--|
| Programa | Programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos | Servicio de albergue para mujeres maltratadas y sus hijos | Programa de atención social emergente | Programa de créditos para adquirir vivienda en el Instituto de Vivienda del D.F. |
| Población extranjera beneficiada | 430 personas extranjeras beneficiarias (290 mujeres y 140 hombres) | 18 beneficiarias, con un total de 23 niños y niñas hijos de las beneficiarias | 10 personas extranjeras | 10 personas extranjeras |

^a Fuente: cuadro preparado para este documento por Sin Fronteras, I.A.P., con información obtenida a través del sistema Infomex.

3588. El DIF-D.F. es la única dependencia que informó que sus padrones de beneficiarios/as únicamente están constituidos por personas de nacionalidad mexicana, mientras que las demás señalaron que no se considera la nacionalidad como requisito para acceder a sus programas y servicios.

3589. En particular, respecto de los programas como el de servicios de salud y medicamentos gratuitos, de adquisición de vivienda y de becas del Instituto de Educación Superior de la Ciudad de México, se señaló que la ley y las reglas de operación de estos programas no restringen a las personas extranjeras el acceso a los mismos, y basta con que cumplan con los requisitos que se requieren a todas las personas que solicitan el apoyo.

3590. Sin embargo, en muchos casos, en la práctica se considera necesaria la presentación de la credencial de elector como documento oficial de identificación. Debido a lo anterior, se excluye de facto a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

Programas y servicios que ejecuta el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-D.F.)

3591. Los programas de los cuales se solicitó la información para la elaboración del presente *Diagnóstico*, son:

- Programa de distribución de despensas a familias en desamparo
- Programa para crecer sanos y fuertes
- Programa de apoyo alimentario a sujetos y familias vulnerables o en situación especial
- Programa de asistencia alimentaria a población en desamparo
- Servicios de asistencia jurídica en derecho familiar
- Programa de becas escolares a madres solteras, y
- Programa de apoyo económico a personas con discapacidad.

3592. En las respuestas que proporcionó el DIF-D.F. respecto de la información pública solicitada referente a los programas Para Crecer Sanos y Fuertes y Asistencia alimentaria a población en desamparo y servicios de asistencia jurídica en derecho familiar, se informó que es requisito indispensable que las personas extranjeras presenten el documento que avale su legal estancia en el país, con lo cual quedan excluidas las personas solicitantes de asilo y las migrantes irregulares, aunque lleven varios años viviendo en el Distrito Federal.⁴⁰

3593. El DIF-D.F. proporcionó los lineamientos y manuales de operación de los programas y servicios en los cuales no consta que sea requisito que las personas extranjeras deban presentar el documento que acredite su legal estancia en el país. Se solicitó copia del documento que estableciera el señalado requisito, pero el DIF-D.F. no lo proporcionó.

3594. Por lo que hace a los programas de becas escolares, madres solteras y de apoyo económico a personas con discapacidad, el DIF-D.F. señaló que es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, en sus lineamientos no se establece tal requisito, por lo que se solicitó al DIF-D.F. que proporcionara el documento en el que éste se fundamenta e informó que “el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se preferirá a los mexicanos en los casos en que no sea indispensable la calidad de ciudadano, por ello, en ambos programas, primeramente se incluye a sujetos y familias vulnerables o en situación especial que tengan la calidad de ciudadanos y luego a los demás residentes, además de que existe gran cantidad de mexicanos que se encuentran en lista de espera”.⁴¹

3595. Por otra parte, se solicitó al DIF-D.F. que proporcionara estadísticas de las personas extranjeras que han accedido a los mencionados programas e informó que no hay tal dato, pues se trata de programas para personas mexicanas.⁴²

3596. De acuerdo con lo anterior, es posible aseverar que se está impidiendo a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas el acceso a los programas sociales, sin que en las reglas de operación se señale como requisito la nacionalidad mexicana y aplicando la Constitución Política de manera excluyente y discriminatoria.

*Programa que ejecuta el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (Iasis)*⁴³

3597. El Iasis informó que en los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) se realiza un estudio social a las personas que pretenden ingresar, y si se detecta que son extranjeras, se da conocimiento a las embajadas o consulados. Sólo en caso de que alguna de estas representaciones extranjeras lo solicite por escrito, se determina la permanencia de la persona en el albergue. En caso contrario, se da aviso a la Segob para que se realicen los trámites correspondientes para su repatriación.

3598. Esta situación es preocupante, ya que en el caso de personas solicitantes de asilo y refugiadas, dar aviso a los consulados o embajadas pone en riesgo su vida, seguridad o libertad personales.⁴⁴ En estos casos pareciera que se privilegia el estatus migratorio de las personas sobre el respeto a sus derechos humanos.

3599. Es importante que antes de notificar al consulado o embajada, se debería identificar si la persona extranjera es solicitante de asilo, refugiada o víctima de trata o de otros tipos de violencia. Lo anterior con el fin de activar los mecanismos de protección adecuados en cada caso. Respecto de la notificación al INM, se debe verificar la situación familiar de la persona, debido a que se podría estar violentando el derecho a la unidad familiar.

3600. El Iasis informó que hasta el mes de julio de 2007 se había brindado apoyo a 10 personas de nacionalidad estadounidense.

Servicio que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

3601. Respecto de los servicios de albergue para atender a mujeres maltratadas y a sus hijos/as, se informó que no es necesario ser de nacionalidad mexicana para acceder a los servicios, y que desde su creación se ha atendido a 18 beneficiarias de origen extranjero provenientes de Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala, Panamá, Argentina, Honduras, Rusia y Colombia.

Programa que ejecuta el Instituto de Vivienda del Distrito Federal

3602. Como una buena práctica del Gobierno del Distrito Federal, mencionaremos el programa de créditos para adquirir vivienda, en el que el Instituto de Vivienda informó que para el acceso a éste no se requiere documento que acredite la legal estancia en el país o carta de naturalización. Actualmente 10 personas extranjeras tienen créditos de vivienda cuyos países de origen son: Arabia Saudita, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

Subprograma que ejecuta el Fondo de Desarrollo Social

3603. Se informó que para acceder al Subprograma microcréditos para actividades productivas de autoempleo no es necesario ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

Programa que ejecuta la Secretaría de Salud del Distrito Federal

3604. Cabe resaltar que en el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos hay la posibilidad de exentar a los grupos en situación de vulnerabilidad del cumplimiento de los requisitos de acceso, tal como lo señala el artículo 9º, fracción IV, del Reglamento de la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal, que señala: “Las personas indigentes, niños en situación de calle, niños abandonados, indígenas o aquellos que por su condición sean sujetos de asistencia social y no puedan acreditar su identidad ni su dirección, deberán acudir a la oficina de trabajo social de las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal para que se verifique su condición y se proceda su registro en el padrón. En caso de que cualquiera de ellos cuente con algún tipo de tutoría institucional podrán registrarse, debiendo presentar el soporte documental que den los tutores (aval)”.

3605. De esta forma, aunque el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la población no asegurada residente en el Distrito Federal, tiene entre sus requisitos acreditar un mínimo de residencia de tres años en la ciudad y no pertenecer a un régimen social laboral, en caso de no presentar algún documento probatorio, se acudirá al área de trabajo social para que se valore la situación y se inscriba en el padrón para ser beneficiario. Hasta el mes de agosto de 2007 se encuentran inscritos 430 personas extranjeras beneficiarias, de las cuales 290 son mujeres y 140 hombres.⁴⁵

Servicio que ejecuta el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal

3606. Para acceder al servicio de jornadas de salud integral para las mujeres no es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana y no es necesario presentar documento alguno. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

Programas que ejecuta la Secretaría de Educación del Distrito Federal

3607. Respecto de los programas de útiles escolares, de libros de texto gratuito y uniformes escolares, se informó que el único requisito es que la/el alumno/a esté inscrito en alguna escuela pública de educación básica del Distrito Federal. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

Programas que ejecuta el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal

3608. Se informó que en el Programa de Becas a Estudiantes de Educación media superior no es requisito ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

Instituciones y políticas públicas específicas para la atención de personas migrantes

3609. A pesar de que los temas de migración y asilo deben incluirse de manera transversal en el quehacer de diversas instituciones del GDF, es importante que se cuente con una instancia que tenga el mandato específico de trabajar con esta población migrante y que promueva y defienda sus derechos humanos, además de brindar atención directa.

3610. En este sentido, el GDF impulsó en el año 2007 la creación de una Secretaría de Equidad para las comunidades Étnicas y del Migrante, que tenía como principal objetivo brindar atención social a las personas migrantes nacionales y extranjeras. No obstante, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no la autorizó. Con ello se dejó a un lado la propuesta de contar con una instancia específica que proporcionara atención especial a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el Distrito Federal.

3611. El jefe del Gobierno –mediante acuerdo delegatorio de funciones, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de marzo de 2007– delegó la atención de las personas migrantes y sus familiares a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), en una primera etapa con personas migrantes originarias del Distrito Federal y que radican en el exterior.

3612. La Sederec, para tales efectos, presta los siguientes servicios:⁴⁶

- a. *Programa Línea Migrante*: proporciona información y orientación las 24 horas del día a las personas originarias del Distrito Federal radicadas en otras entidades de la República y en el exterior, particularmente en EUA. Se realiza el trámite y envío de actas de nacimiento y otros documentos que certifiquen el estado civil de las personas.
- b. *Centro de Atención a Migrantes y sus Familias*: este Centro de Atención coordina esfuerzos de instituciones públicas y privadas para dar solución a las diferentes necesidades de las personas migrantes en materia de orientación jurídica, generación de proyectos y programas del Gobierno del Distrito Federal.
- c. *Programas de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*: mediante éste se brinda atención y protección en el Distrito Federal a las y los migrantes con el fin de evitar abusos.

3613. Como resultado se han difundido en las 16 delegaciones los servicios que proporciona el Centro de Atención, se ha orientado a 2 298 personas sobre los derechos que tiene la población migrante en el Distrito Federal y 96 personas han recibido apoyo para la gestión de necesidades específicas (alimentación, salud y educación). Como parte de su labor, realizan estudios de caso y, de ser necesario, hacen visitas domiciliarias.⁴⁷

3614. Las políticas públicas deben tener base jurídica y, en este sentido, el Centro de Atención debe encaminarse a establecer las bases para su existencia, ya que actualmente carece de un marco normativo en materia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

3615. La designación presupuestal otorgada a esa política pública no fue la adecuada para crear condiciones a fin de generar estrategias y acciones para la defensa y promoción de los derechos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada. Esto se debe a que la Sederec se creó en febrero de 2007, cuando el presupuesto de egresos ya estaba autorizado y fue compromiso del jefe de Gobierno del Distrito Federal que esta dependencia surgiría mediante costos compensados.

3616. Actualmente se tiene considerado que las políticas públicas se encaminen a la sensibilización y educación de servidores/as públicos/as frente a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, incluidos el acceso a empleo, educación y salud, mediante una coordinación estrecha con las organizaciones civiles que dan atención a esta población.

34.5 Acceso a la justicia y debido proceso para personas migrantes y refugiadas

3617. Una de las barreras para el pleno acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas es el desconocimiento de sus derechos y las vías idóneas para hacerlos respetar.

3618. Otra es la discriminación por parte de las y los servidores públicos encargados de impartirla. Tal es el caso de las y los agentes del Ministerio Público que exigen a las personas extranjeras acrediten su legal estancia para iniciar alguna averiguación previa.⁴⁸ Ello, a pesar de que el Acuerdo A008/2000 del procurador general de Justicia del Distrito Federal⁴⁹ instruye a los ministerios públicos y a sus auxiliares para que cuando tengan conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito en la que se encuentren involucrados/as como víctimas, denunciante o querellantes extranjeros, se reciba la declaración de la víctima, denunciante o querellante, se practiquen las diligencias iniciales y se remita, en su caso, la averiguación previa a la fiscalía que corresponda.

3619. Asimismo, el Acuerdo referido instruye a la/el titular del Ministerio Público de la unidad de investigación competente en la que se encuentre involucrado un/a extranjero/a como víctima de un hecho delictuoso, para que realice todas y cada una de las diligencias necesarias y determine y solicite, a la autoridad judicial correspondiente, la aplicación de medidas precautorias necesarias para asegurar los intereses de las personas extranjeras involucradas.

3620. Es importante que se respete dicho Acuerdo para que las personas extranjeras, independientemente de su estatus migratorio, tengan acceso a la justicia y no se privilegie su estatus migratorio sobre el ejercicio de sus derechos, dejando a esta población en estado de indefensión.

3621. Este problema se agrava cuando se trata de mujeres migrantes irregulares víctimas de violencia familiar, cuyo agresor es de nacionalidad mexicana o no, debido a que cuando las mujeres acuden para denunciar la situación, en el Ministerio Público se les exige que acrediten su legal estancia. Al no poder hacerlo, se pone a las mujeres a disposición del INM para iniciar su proceso de deportación.

Esto trae como consecuencia no sólo la denegación de justicia, sino, en caso de tener hijos o hijas, conlleva la separación de la familia.

3622. Cabe señalar que esta situación prevalece para otras disciplinas del derecho, como la materia civil, familiar, laboral y administrativa.

3623. Ejemplo de lo anterior es que para acceder al programa de servicios de asistencia jurídica en derecho familiar, que ejecuta el DIF-D.F., se pide como requisito indispensable que las personas extranjeras presenten el documento que avale su legal estancia en el país, con lo que se impide a la población solicitante de asilo y a los y las migrantes irregulares el acceso a los servicios.

Registro Civil

3624. A pesar de que ha habido acercamientos y de que se han cumplido tareas de capacitación del personal del Registro Civil del Distrito Federal respecto de los derechos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada, todavía esta población enfrenta diversas barreras al acudir al Registro Civil.

3625. Uno de los principales problemas es la discriminación y desconocimiento por parte de las y los servidores públicos que laboran en dichos juzgados, quienes niegan el acceso al registro de nacimiento de hijas e hijos nacidos en dicha demarcación territorial, exigiendo al padre y a la madre que acrediten su legal estancia en el país.

3626. Con ello se le está negando el servicio al niño o niña en cuestión, y se está violando su derecho a la identidad y a la nacionalidad.⁵⁰ Asimismo, conlleva riesgos, como el establecimiento de ciclos de no registro que trascienden generaciones y derivan, entre otras, en situaciones de apatridia; deportación de niñas y niños nacidos en México con sus padres/madres; separación de familias; marginación social; abuso laboral; abuso y explotación infantil; adopción ilegal y trata de personas.

3627. La organización civil Sin Fronteras, I.A.P., ha detectado casos en los cuales esta negativa deriva en un registro extemporáneo (después de los seis meses de nacimiento), que implica el pago de una multa y el cumplimiento de requisitos adicionales.

3628. En algunos casos se ha tenido un resultado positivo y se ha podido registrar al niño o a la niña. No obstante, esto no ocurre en la mayoría de los casos.

3629. La negativa del registro tiene su fundamento en la Ley General de Población y su Reglamento,⁵¹ así como en el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.⁵² No obstante, estos preceptos son violatorios del derecho internacional de los derechos humanos y del texto constitucional, pues se privilegia el estatus migratorio del padre, la madre o de ambos ante el derecho de un niño o una niña mexicana por nacimiento, a ser registrado/a.

3630. Otro problema que enfrentan las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, es la falta de acceso a la información, ya que desconocen dónde y cómo realizar el registro de sus hijos o hijas. Además, el costo que implica el pago de derechos para realizar dicho trámite, así como el temor

de acercarse a cualquier autoridad por el riesgo de que los aseguren y deporten, motiva a algunas personas a no practicar los registros correspondientes.

3631. Es importante señalar que la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social del Distrito Federal ejecuta, desde el año 2000, el Programa de Registro de Nacimientos Universal y Gratuito, cuyo objetivo es facilitar el registro ordinario o extemporáneo del nacimiento de las personas que no cuentan con documento de identidad jurídica personal y que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Dicho programa prevé la exención de la presentación de ciertos documentos para realizar el trámite, así como exención de pago de derechos, por lo que los hijos e hijas de personas migrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugiadas gozan de este programa. Sin embargo, sería importante que tuviera mayor difusión. Por ello se hace indispensable que la normatividad acompañe programas de información, divulgación y concientización para combatir los –numerosos– obstáculos a su aplicación.

Instancias no jurisdiccionales

3632. Es necesario señalar que la instancia no jurisdiccional ante la cual acuden las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas para la atención de la violación a sus derechos es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), mediante la presentación de quejas contra actos y omisiones de personas que se dedican al servicio público. Como se mencionó, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que las disposiciones incluidas en su texto son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de derechos humanos respecto de las personas mexicanas y extranjeras que se encuentren en su territorio.

3633. La CDHDF informó que del 1 de enero de 2001 al 18 de julio de 2007 recibió una queja en la que el agraviado manifestó ser refugiado; sin embargo, la remitió a la Comisión Nacional de Derechos Humanos por no surtirle la competencia legal para conocer de la misma.

3634. En el periodo antes señalado, dicha comisión tramitó 192 quejas en las que personas extranjeras fueron quejas o agraviadas, de las cuales, en el mismo lapso, 185 fueron concluidas y 7 se encontraban en trámite. De las 185 quejas concluidas, en una la CDHDF emitió una Recomendación (instrumento 05/2006).

3635. La Recomendación 05/2006⁵³ que emitió la CDHDF el 18 de mayo de 2006, fue dirigido a la Secretaría de Cultura del Distrito Federal por la violación de los derechos a la seguridad pública, a la igualdad y a la no discriminación por nacionalidad, en agravio de un grupo de músicos de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México (OFCM). Esta recomendación resulta de una queja que presentaron 16 músicos extranjeros de la OFCM, quienes fueron objeto de discriminación al no tener la posibilidad de participar en cuatro convocatorias para ocupar puestos principales de la orquesta, aun cuando cumplían los requisitos legales que solicitan la Secretaría de Relaciones exteriores y el Instituto Nacional de Migración para trabajar en México. En dichas convocatorias se invitaba, en primera instancia, a las y los músicos mexicanos para participar en el examen de posición para ocupar la plaza de violoncello principal de la citada orquesta, de esta manera las personas extranjeras eran excluidas.

3636. Los puntos recomendatorios dirigidos a dicha Secretaría fueron:

- 1) que elabore convocatorias debidamente fundadas y motivadas,
- 2) que publique las convocatorias futuras en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* y demás medios de comunicación,
- 3) que emita una circular en la que se fijen los criterios y lineamientos para la emisión de las convocatorias futuras, los cuales garanticen el respeto al derecho de igualdad de oportunidades de los aspirantes,
- 4) que capacite al personal administrativo y operativo de la Orquesta sobre los instrumentos y estándares nacionales e internacionales en materia de no discriminación,
- 5) que elabore las bases de operación de la Orquesta y se hagan del conocimiento de todos sus integrantes, y
- 6) que implemente los mecanismos necesarios que garanticen la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación.

Esta Recomendación fue aceptada por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y se encuentra actualmente parcialmente cumplida.

3637. Asimismo, por motivos de discriminación, pueden acudir a formular sus quejas y reclamaciones al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal.

34.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales

3638. Hay varias recomendaciones que diversos organismos y mecanismos de defensa y promoción de derechos humanos han realizado en materia de migración y asilo al Estado mexicano. Las siguientes recomendaciones tienen relación con la materia del presente *Diagnóstico*.

3639. México, como Estado Parte de los organismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, ha sido objeto de varias recomendaciones en materia de migración y asilo. La relevancia de dichas observaciones inciden en la aplicación de políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, de modo que éste no sólo cumpla con los estándares internacionales sino que ejecute verdaderas acciones para favorecer a quienes se ven afectados por circunstancias de nacionalidad, género o idioma.

Informe de la visita realizada a México entre el 25 de julio y 1 de agosto de 2002 por la Relatoría de Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵⁴

3640. En el décimo apartado de este informe, la Relatoría formuló las siguientes conclusiones y recomendaciones, con el ánimo de contribuir a proteger mejor los derechos humanos de los trabajadores migratorios sujetos a la jurisdicción de México:

- a) En la medida de lo posible, es preciso fomentar y desarrollar programas de apoyo a las personas en las comunidades de origen que, producto del éxodo de sus familiares al exterior, se encuentran en situaciones de desmedro y vulnerabilidad.
- b) La Relatoría hace un llamado para que las autoridades y la sociedad civil mexicanas brinden apoyo a las organizaciones intergubernamentales y les permitan desarrollar actividades dirigidas a la protección y garantía de los derechos humanos de las y los migrantes y sus familias.
- c) Por otra parte, la Relatoría considera que los Estados deben abstenerse de desarrollar sus objetivos de política migratoria mediante requisitos u obstáculos que limiten el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas que se encuentran en situación irregular o indocumentada. En esa medida, la atribución otorgada a múltiples autoridades de solicitar documentos pone a las personas indocumentadas en situación de mayor vulnerabilidad, porque enfrentan la disyuntiva de acudir a las autoridades en busca de ayuda o con cualquier otro propósito y correr el riesgo de enfrentar a las autoridades migratorias con las consecuencias que aquí se describen. Por lo anterior, la Relatoría exhorta al Estado mexicano a eliminar el deber de las autoridades públicas de solicitar documentos migratorios a las personas.

Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, respecto de la misión a la frontera entre México y los Estados Unidos⁵⁵

3641. La relatora especial alienta a las autoridades de ambos países a llevar a cabo investigaciones imparciales y exhaustivas sobre las denuncias interpuestas por los migrantes sobre la presunta violación de sus derechos por parte de funcionarios públicos. Medidas administrativas o incluso penales deben ser tomadas contra los funcionarios responsables de violencia física y psicológica contra las y los migrantes. La relatora especial pide a las autoridades pertinentes de los dos Estados que tomen todas las medidas necesarias para asegurar a los migrantes que alegan haber sido objeto de abusos, el acceso a mecanismos de denuncia.

3642. La relatora especial considera que tanto en Estados Unidos como en México son necesarias campañas contra la discriminación y la xenofobia hacia migrantes. Se sugiere que las ONG deberían documentar detalladamente las presuntas incidencias de racismo para dar más visibilidad al problema. También serían necesarios en ambos países cursos específicos destinados a los funcionarios de los servicios de inmigración y a los agentes de las patrullas fronterizas sobre esta problemática. Actos o propósitos xenófobos en las instituciones públicas deben ser castigados.

Informe presentado por la relatora especial Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos humanos, respecto de la visita a México⁵⁶

3643. La relatora especial invita al gobierno mexicano a iniciar un proceso de adecuación de la legislación nacional y políticas públicas a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

3644. La relatora especial recomienda a las procuradurías y comisiones estatales de derechos humanos fortalecer su acción de protección de derechos humanos de los migrantes en sus programas.

Es de suma importancia que los migrantes tengan acceso a mecanismos de denuncia. Asimismo, la relatora especial propone la creación de mecanismos accesibles de denuncia y programas conjuntos con la sociedad civil para la atención a mujeres migrantes indocumentadas víctimas de abuso por funcionarios públicos, empleadores y familiares.

34.7 Conclusiones del capítulo

3645. La población migrante y refugiada que habita en el Distrito Federal es una minoría, y uno de los primeros problemas al que se enfrenta es el de la invisibilización. Ello trae como consecuencia, básicamente, la falta de políticas públicas y normatividad adecuadas para garantizar los derechos de esta población.

3646. En particular, se invisibiliza y no se tienen datos sobre la especificidad de las condiciones de las mujeres migrantes; inmigrantes y en tránsito, en situación migratoria regular o irregular; emigrantes y de familias transnacionales; migrantes internas.

3647. De esta manera, no se dispone de un diagnóstico preciso sobre las condiciones de vida de las mujeres, los riesgos a los que están expuestas, las formas de discriminación y de violencia que sufren –física, emocional, patrimonial, sexual– por ser mujeres. Por lo tanto, no se elaboran e implementan políticas públicas y normatividad específicas para garantizar sus derechos ni se toman en cuenta en la elaboración e implementación de iniciativas referidas a la población migrante en general.

3648. Por tratarse de una minoría numérica, y a pesar de que la competencia en las materias de migración y asilo correspondan al Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal tiene obligaciones con la protección, atención y, en general, en la interacción diaria con las personas migrantes y refugiadas que viven o transitan por el Distrito Federal. Asimismo, tiene que velar porque su marco normativo no excluya o discrimine a las personas extranjeras, solicitantes de asilo y refugiadas. Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal tiene que considerar los derechos de las mujeres migrantes en las normativas y políticas dirigidas a garantizar los derechos de las personas migrantes como enfoque transversal.

3649. Los mayores obstáculos identificados en relación con esta población son el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Al carecer mayoritariamente de recursos económicos, a su llegada al Distrito Federal se les dificulta cubrir los costos de alojamiento, alimentación y salud. Asimismo, se enfrentan a obstáculos administrativos y discriminatorios a la hora de buscar un empleo formal. El derecho a la educación tampoco está garantizado, ya que en muchos casos no tienen solvencia económica para realizar el pago de cuotas y los gastos que se erogan en el tiempo de estudio.

3650. No obstante, no hay legislación específica que reconozca los derechos de acceso al empleo, a la educación y a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el Distrito Federal.

3651. En relación con las obligaciones que tiene el Gobierno del Distrito Federal con las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, es necesario un reconocimiento explícito de sus derechos

humanos, incluidos los derechos de las mujeres, para que se materialicen en normatividad y políticas públicas.

3652. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no hay una comisión que se encargue de los temas de migración y asilo, ni se están discutiendo reformas o leyes relacionadas con los derechos de acceso a empleo, educación y salud de las personas migrantes y refugiadas.

3653. Es importante que en el ámbito de competencia del Distrito Federal se revisen las leyes y se incorporen medidas que garanticen la protección y el acceso a los derechos por parte de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, tomando en cuenta específica y explícitamente los derechos de las mujeres migrantes.

3654. Del análisis antes expuesto se detectan dos problemas para el acceso de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas a los programas y servicios sociales que proporciona el Gobierno del Distrito Federal:

- a) La exigencia de requisitos que no pueden cumplir por ser personas extranjeras (contar con credencial de elector), o bien, que por la condición de migrantes irregulares, en proceso de regularización, o de ser solicitantes de asilo, no se podrían cumplir, tal como la presentación del documento que acredite su legal estancia en el país.
- b) La interpretación y actitud discriminatoria de los/las servidores/as públicas encargadas de ejecutar los programas y servicios sociales, al no permitir a las personas extranjeras acceder a ellos.

3655. Del mismo análisis se desprende que, en los padrones de beneficiarios/as de los programas y servicios sociales que presta el Gobierno del Distrito Federal, no se establece la información sobre su nacionalidad. Por ello se dificulta la elaboración de estadísticas que coadyuven a visibilizar, analizar y monitorear el acceso de las personas extranjeras. En este sentido, las estadísticas confiables son un instrumento indispensable, siempre y cuando no representen una barrera para acceder a los programas o servicios. Tampoco existe suficiente información disponible desagregada por sexo.

3656. Asimismo, del presente *Diagnóstico* se desprende que hay un serio desconocimiento por parte de las y los servidores públicos en materia de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que residen o se encuentran temporalmente en el Distrito Federal, especialmente en relación con el acceso a programas y servicios sociales que presta el Gobierno del Distrito Federal, así como un desconocimiento de las especificidades de las necesidades de mujeres migrantes y refugiadas.

3657. Por otro lado, también se detecta que en muchos casos las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo carecen de conocimientos para hacer valer sus derechos o no tienen acceso a la información pertinente. Un ejemplo es que muchas de estas personas no saben que sus hijas e hijos, al nacer en México, tienen derecho de ser registradas/os en el Registro Civil, independientemente de su estatus migratorio. Esto da muestra de que la difusión de los derechos de esta población no se está haciendo adecuadamente. Además, se demuestra una desventaja para las mujeres, quienes reciben menor información y establecen menos relaciones sociales.

3658. En relación con la Sederec, es necesario que se amplíen sus funciones y facultades con el fin de que tenga competencia para dar atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. En este sentido, urge hacer las modificaciones al artículo 23 quintus de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para que la Sederec tenga las facultades necesarias para atender a las/los migrantes originarios del Distrito Federal y sus familias, así como de las personas extranjeras que se encuentran viviendo actualmente en esta ciudad, bajo cualquier estatus migratorio. Asimismo, es importante que cuente con el presupuesto suficiente para cumplir con su mandato y que considere enfoque de género.

3659. Al tener tanto las autoridades federales como las locales competencias en materia de migración y asilo, es esencial que trabajen más coordinadamente en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, sería importante que se celebrara un convenio entre la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Gobierno del Distrito Federal (Instituto de las Mujeres del Distrito Federal) para brindar atención a las personas solicitantes de asilo y favorecer la integración local de las personas refugiadas en el Distrito Federal.

3660. Asimismo, es imprescindible la creación de programas específicos para mujeres migrantes en situación de violencia en la familia, independiente de su condición migratoria.

3661. Finalmente, es importante que se establezca una política pública que aborde las necesidades de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada que habita en el Distrito Federal, que facilite su integración social y económica. Dicha política deberá considerar la situación de cada uno de los grupos que conforman esta población, especialmente las mujeres migrantes, e incluir acciones de difusión y capacitación respecto de sus derechos. Sería mejor hablar de campañas o bien de programas, porque si se habla de actividades se tiene la impresión de iniciativas puntuales y no sistemáticas.

Notas

¹ Para más información, véase <http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/METADATOSI.PDF 1.> (consultada el 1 de febrero de 2008).

² Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 2).

³ El artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población, menciona que tienen la calidad migratoria de no inmigrante y la característica de refugiado, toda persona extranjera que: “[P]ara proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país”.

⁴ Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 1°) y Declaración de Cartagena (conclusión 3).

⁵ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Legislación y estándares internacionales*, México, Naciones Unidas, 2005. p. 303.

⁶ Conapo, *La población en México*, 2001. Disponible en <www.conapo.gob.mx>.

⁷ INEGI, *XII Censo de población y vivienda*, 2000.

⁸ Conapo, *op. cit.*

⁹ Información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración en respuesta a una solicitud de información pública a través del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública (Sisi) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

¹⁰ ACNUR y Sin Fronteras, I.A.P., “Propuesta del Proyecto para Impulsar la Integración de Población refugiada en México”, México, 7 de junio de 2007.

¹¹ De acuerdo con estadísticas de la ACNUR.

¹² *Idem.*

¹³ El artículo 167 del Reglamento de la LGP establece que el objeto del Comité de Elegibilidad es estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de la solicitud de la condición de refugiados.

¹⁴ Artículo 55. El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias

- y entidades de la Administración Pública Federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.
- ¹⁵ Por integración debe entenderse la preparación de personas migrantes y refugiadas para adaptarse a la sociedad receptora, sin perder su identidad cultural. UNHCR, Local Integration. Global Consultations on International protection, EC/GC/02/6, 25 April 2002.
- ¹⁶ Por “sociedad receptora” debe entenderse aquellas comunidades que, de manera sensible, den acogida a los refugiados y migrantes, y de instituciones públicas capaces de enfrentar las diversas necesidades de esa población. Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, *op. cit.*
- ¹⁷ Véase Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, *op. cit.*
- ¹⁸ Mariliana Montaner, *Mujeres que cruzan fronteras*, Secretaría de Relaciones Exteriores México/Unifem.
- ¹⁹ La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes fue definida por el Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos Sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU (1977) como una relación de falta de poder –“impotencia o desvalimiento”– de la persona migrante frente al Estado receptor y a sus nacionales. El documento afirma que no se trata de una condición inherente a la persona migrante, sino que es creada e impuesta por el país receptor. Por lo tanto, el Estado receptor incide en la situación de mayor o menor vulnerabilidad de los y las migrantes, a través de sus normas y prácticas. Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos Sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la Resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos Humanos (ECN.4/1998/76, párrafo .45 a 47).
- ²⁰ Mujeres migrantes en situaciones de violencia familiar en México: retos y recomendaciones, Sin Fronteras, I.A.P.
- ²¹ Para más información, véase la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.
- ²² Este problema se ha agravado en algunos casos tras la reunificación familiar, en tanto que son familias muy numerosas.
- ²³ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- ²⁴ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²⁵ El artículo 34 de la Ley General de Población señala que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a las personas extranjeras que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse.
- ²⁶ Circular CRM/006/2007 del 12 de abril de 2007, en la que se señala que: 4. El Instituto Nacional de Migración al expedir la forma migratoria como No Inmigrante Refugiado, considerará lo siguiente [...]
- b)* Al expedir una forma migratoria como Refugiado (FM3) que fungirá como documento de identidad nacional, la autoridad migratoria asentará en actividad autorizada la siguiente leyenda: “Permiso para dedicarse al ejercicio de cualquier actividad lucrativa, o no, siempre que sea lícita y honesta”. Para los documentos migratorios expedidos con anterioridad se hará la anotación respectiva a petición del interesado.
- ²⁷ Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ²⁸ Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, “Propuesta del Proyecto para Impulsar la Integración Local de Población Refugiada en México”, México, 7 de junio de 2007.
- ²⁹ *Idem.*
- ³⁰ Los lineamientos de acceso a becas en las escuelas de nivel básico, medio y superior de la Secretaría de Educación Pública señalan que es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana para acceder a una beca.
- ³¹ El Instituto Politécnico Nacional señala, como cuota de inscripción, un mínimo de 200 pesos para personas mexicanas y un mínimo de 400 para extranjeras, <<http://admisión.ipn.mx/externos.html>>; la Universidad Autónoma metropolitana establece la cuota por anualidad de 128.43 pesos para personas mexicanas y 642.15 para extranjeras, <<http://admisión.uam.mx>>.
- ³² Para mayor información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- ³³ *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*, Sedesol-Conapred, abril de 2005.
- ³⁴ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sederec) a través de un pase de lista.
- ³⁵ Véase Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ³⁶ Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.
- ³⁷ Artículo 2°. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- ³⁸ Artículo 3°. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto a personas que no sean nacionales suyos.
- ³⁹ Ratificado por México en 1981.
- ⁴⁰ Solicitud de información al Sistema Infomex núm. de folio 0326000004807.
- ⁴¹ *Ibid.*, núm. de folio 0326000005207.
- ⁴² *Ibid.*, núm. de folio 0326000005307In.
- ⁴³ Véase funciones en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 18 de enero de 2001.
- ⁴⁴ Véase la parte IV, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ⁴⁵ Solicitud de información al Sistema Infomex núm. de folio 0326000003607.
- ⁴⁶ Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sederec) a través de un pase de lista.
- ⁴⁷ Información recabada del cuestionario que contestó la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal en el marco del *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal*.
- ⁴⁸ Cabe destacar que esta práctica se deriva de una interpretación del los artículos 67 y 68 de la LGP y del artículo 149 de su Reglamento, mismos que establecen a las autoridades de los tres niveles de gobierno la obligación de pedir a las personas extranjeras que comprueben su legal estancia y que, de no hacerlo, se avise de tal situación a la Secretaría de Gobernación.

- ⁴⁹ Acuerdo A/008/2000 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la atención de extranjeros que se encuentren relacionados en la integración de una averiguación previa, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de junio de 2000.
- ⁵⁰ Derechos garantizados en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y en la normatividad nacional, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- ⁵¹ Véase artículos 67 y 68 de la LGR y del artículo 149 de su Reglamento.
- ⁵² Véase artículos 45 y 49 del Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.
- ⁵³ Para mayor información, véase la página de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <www.cd hdf.org.mx>.
- ⁵⁴ OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 diciembre 2003, *Quinto Informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*.
- ⁵⁵ La relatora especial sobre los derechos humanos de los migrantes visitó la frontera común entre ambos Estados, del 7 al 18 de marzo de 2002.
- ⁵⁶ *Idem*.

Capítulo 35. Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial

35.1 Introducción y concepto

3662. La trata de personas es considerada la esclavitud moderna,¹ y afecta a cualquier persona, aunque con mayor incidencia a menores de edad y mujeres.² En México no se cuentan con cifras que permitan dimensionar estos crímenes.

3663. México es un país con un especial grado de vulnerabilidad ante este delito por razones multifactoriales: su geografía; la migración como país de origen, tránsito, destino y retorno; los altos niveles de pobreza y la desigualdad social. Otros factores que contribuyen son: la discriminación de género, la presencia de la delincuencia organizada y los altos índices de impunidad y corrupción, así como la ausencia de legislación homologada en los estados de la República mexicana.³ Para los informes especializados en la materia, México ocupa un lugar alto en origen de personas víctimas de trata, y medio como país de tránsito y destino.⁴

3664. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la trata de personas es el tercer negocio más redituable del mundo, luego del tráfico de drogas y de armas, con ingresos estimados en 32 000 millones de dólares. Se calcula que internacionalmente 2.4 millones de víctimas de la trata trabajan en condiciones de explotación.⁵

3665. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)⁶ define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza y otras formas de coacción, al rapto, el fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.⁷

3666. El Protocolo de Palermo establece que no se tendrá en cuenta el consentimiento dado por la víctima cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios mencionados anteriormente.⁸ También señala que la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño o una niña con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de dichos medios.⁹

3667. La trata de personas se manifiesta en distintas formas y afecta a un determinado número de sectores:

- Laboral (maquiladoras, fábricas, minas, construcciones, mendicidad, trabajo doméstico, vientos de alquiler, trabajo agrícola).
- Sexual (prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, agencias de matrimonio y embarazos forzados).
- Falsas adopciones (venta de niños).
- Servidumbre (prácticas religiosas y culturales, matrimonios serviles).
- Militar (soldados cautivos, niñas y niños soldados).
- Tráfico de órganos (sustracción ilícita de órganos tejidos o componentes para ser vendido de manera ilícita); y
- Prácticas esclavistas (captura, adquisición o cesión de personas para explotación o prácticas serviles).

3668. Es importante aclarar que si bien, con base en la definición antes citada, la trata de personas abarca diferentes modalidades, para los efectos de este *Diagnóstico* solamente se analizará el aspecto de la trata con fines de explotación, prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, por ser una de las modalidades más graves y frecuentes en el Distrito Federal, y por no contar con información cualitativa ni cuantitativa en cuanto a aquellas modalidades. Este énfasis en la trata con fines de explotación sexual reconoce que, en ocasiones, limita la comprensión del fenómeno e introduce equívocamente una visión moralista y discriminatoria que victimiza principalmente a las mujeres.¹⁰

3669. La legislación en el Distrito Federal en la materia es reciente y limitada. En el ámbito federal, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas fue aprobada meses antes de la finalización de este *Diagnóstico* (noviembre de 2007) por lo que cualquier valoración sobre su aplicabilidad y eficacia sería prematura. Por otra parte, en el ámbito local, como se observará en lo expuesto en el apartado del marco legal, la tipificación de este delito en el Distrito Federal no corresponde a lo que establece el Protocolo, cuyos propósitos son:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, las niñas y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de la trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr los fines del Protocolo.

3670. Cabe señalar que la información sobre la situación de la trata de personas en el Distrito Federal es limitada. Algunas de las razones que lo explican son: la mínima o nula comprensión sobre el delito, los bajos niveles de denuncia de este fenómeno debido a la criminalización que las mismas autoridades realizan de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), al igual que de las trabajadoras sexuales adultas; y, finalmente, a la falta de cooperación entre las instancias de gobierno y a la falta de acciones gubernamentales para producir y difundir información sobre el tema. Como consecuencia de esto, se carece de estadísticas oficiales precisas y de la sistematización de la información que serviría de base para realizar un balance sobre el cumplimiento del Protocolo de Palermo en Distrito Federal en la materia, y la efectividad de las acciones que se hayan realizado. Sin embargo hay información relacionada con delitos conexos o relacionados.¹¹

3671. Ante la falta de información oficial, en el presente apartado se han utilizados otras fuentes que provienen, en su mayoría, de organismos internacionales y de la experiencia de organizaciones de la sociedad civil que han trabajado con sobrevivientes de la trata de personas.

35.2 Marco legal

Marco internacional

3672. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo en materia de trata de personas, son los dos principales tratados internacionales del Sistema de Naciones Unidas especializados en el tema de la trata de personas vigentes en México.¹²

3673. Como se mencionó, en el Protocolo de Palermo se establece una definición que posteriormente es adaptada según la legislación de los Estados.¹³

3674. El artículo 5° del Protocolo de Palermo determina, además, que:

- 1) Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3° del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.
- 2) Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
 - a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
 - b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y,
 - c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3675. En su artículo 6° considera la obligación de los Estados Parte de velar porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas necesarias con miras a proporcionar información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes a las víctimas de la trata de personas, y la asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

3676. Además, el párrafo 3 del artículo 6° señala que se debe considerar la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.

3677. También prevé que los Estados deben esforzarse para brindar seguridad física a las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio, y la posibilidad de una indemnización por los daños sufridos.¹⁴

3678. La prevención de la trata de personas a través de políticas, programas y otras medidas de carácter amplio se contempla en el artículo 9.¹⁵

3679. Asimismo, la trata de personas está considerada en varios otros instrumentos internacionales de derechos humanos contra la trata y, en general, en instrumentos acerca de la esclavitud o la trata

con fines de explotación sexual, tanto de la Organización de los Estados Americanos, como de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁶

3680. Cabe mencionar que el Estado mexicano no interpuso reservas ni declaraciones interpretativas respecto del tema de trata de personas en los instrumentos internacionales señalados anteriormente. Sin embargo, no ha contemplado llevar a cabo la armonización de dicho Protocolo al ámbito nacional.

3681. Por otra parte, el Estado mexicano no ha ratificado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, a pesar de que dicha Convención fue adoptada en México.¹⁷

3682. Lo anterior plantea la obligación jurídica para todas las entidades federativas y el Distrito Federal de cumplir con todas y cada una de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, por lo que el Gobierno del Distrito Federal deberá respetar y garantizar a todas las personas los derechos contenidos en tales instrumentos, y adoptar las medidas para adecuar las disposiciones legislativas y de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.

Marco legal federal

3683. En el ámbito federal, el 27 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, aplicable en todo el territorio nacional en materia del fuero federal, que tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas. La finalidad de esta Ley es garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.¹⁸

3684. La Ley referida se ajusta en algunos aspectos al Protocolo de Palermo, ya que señala que comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona por medio de la violencia física o moral, engaño o abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

3685. Resalta en dicha Ley la creación de una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus integrantes, a fin de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. Dicha Comisión estará integrada por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como por la Procuraduría General de la República.¹⁹

3686. Determina la ley referida que las autoridades federales adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos por el delito de trata de personas. Para esos efectos deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Intersecretarial que, conforme al artículo 17 de la Ley, cubrirán las siguientes medidas:

- I. Generar modelos de protección y asistencia inmediatos ante la comisión o posible comisión del delito de trata de personas;
- II. Asistir a la víctima y proporcionarle ayuda migratoria;
- III. Elaborar programas de asistencia inmediata, previos, durante y posteriores al proceso judicial que incluyan capacitación, orientación y, en el caso de los nacionales, ayuda para la búsqueda de empleo. Así como para dar seguimiento durante todas las etapas del procedimiento y proceso jurídico-penal, civil y administrativo, con especial referencia a la obtención de la reparación del daño;
- IV. Las representaciones diplomáticas de México deberán ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y atención a las víctimas de la trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como apoyarlas en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentren, antes, durante y después del proceso judicial; y
- V. Establecer las medidas necesarias para identificar plenamente a las víctimas y víctimas potenciales del delito de trata de personas. Una vez identificadas, deberán brindarles la protección y atención necesarias.

3687. Esta ley protege, además, la identidad de las víctimas, sobre todo de las víctimas extranjeras. Conforme al artículo 18, se debe asegurar a las víctimas de trata, la protección de su identidad y proporcionarles información en un idioma o dialecto que comprenda sobre sus derechos legales y el progreso de los trámites judiciales o administrativos, y se le entregará información sobre los procedimientos para su retorno al país de origen o residencia permanente en México.

3688. Esta protección representa un avance, pues la Ley General de Población y su Reglamento obliga a los servidores públicos en distintos niveles, e incluso a notarios públicos, a denunciar a cualquier extranjero que se presente ante ellos.²⁰ La práctica común es que la persona sea detenida, puesta a disposición de las autoridades migratorias y expulsada del país, sin ninguna protección y sin garantizar la investigación de los abusos y sin aplicar la sanción correspondiente. Con esta reforma las autoridades deben garantizar un retorno protegido a su país o a aquél donde tengan su residencia permanente.²¹

3689. Con esta legislación, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil colaborarán con las autoridades para que los procesos de repatriación se lleven a cabo de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos aplicables en la materia.²²

3690. Al respecto, debe considerarse lo señalado por el experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra las niñas y los niños,²³ en el sentido de que uno de los factores que contribuyen a que la violencia pase inadvertida, es la falta de vías seguras o fiables para que las niñas, los niños o las personas adultas la denuncien, ya sea porque la gente no confíe en la policía, los servicios sociales u otras autoridades, o porque no haya acceso a las mismas.²⁴

3691. Por otra parte, el Código Penal Federal castiga también la pornografía de personas menores de 18 años o de personas que no alcancen a comprender el significado del hecho o no puedan resistirlo; así también castiga el turismo sexual en contra de personas menores de 18 años; el lenocinio y la corrupción de menores.²⁵

Marco legal en el Distrito Federal

Código Penal para el Distrito Federal

3692. Un requisito fundamental para lograr la eficacia en la prevención, detección, combate y eliminación de la trata de personas, así como la protección y reinserción de las personas expuestas y víctimas de trata, es contar con un marco legal actualizado. También se requiere de mecanismos y políticas públicas eficientes. Por ello resulta indispensable el análisis de la normatividad del Distrito Federal en este tema.

3693. En cuanto al castigo del delito de trata de personas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizó reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en relación con la trata de personas, el turismo sexual y la pornografía, las cuales se detallan a continuación.²⁶

3694. Se modificó el Título sexto del Código Penal para el Distrito Federal, que se refería a los “delitos contra la moral pública”, para incluir los “delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta”.

3695. Sin embargo, debe señalarse que la reforma al Código Penal fue insuficiente, ya que el propio título debió referir a la protección integral de las personas víctimas de trata y, por lo tanto, debió considerarse no solamente la protección al libre desarrollo de la personalidad, sino también a la libertad de la víctima del delito de trata de personas, tanto de las personas mayores como de los menores de 18 años.

3696. Al ser una reforma reciente, aún no se puede evaluar el impacto de su aplicación en las materias de prevención, protección y procuración de justicia. Sin embargo, del análisis de esta reforma al Código Penal para el Distrito Federal, se puede afirmar que no contiene todos los elementos señalados en el Protocolo de Palermo, ya que no se consideraron como elementos del delito los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud o la servidumbre.

3697. Se debe tener presente que en el derecho penal rige el principio de estricta aplicación de la ley²⁷ y bajo una estricta legalidad, lo que implica que, en la tipificación del delito, los elementos delictivos deben estar dotados de una definición unívoca y de una tipificación determinada con exactitud.²⁸

3698. Por ello, para lograr una definición unívoca, hubiera sido deseable que en la reforma legal antes citada se hubiera dispuesto expresamente que el consentimiento de la víctima de trata no se tomará en cuenta cuando se haya recurrido a la amenaza o al uso de la fuerza o coacción física o psicológica, al rapto, al fraude, al engaño, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. De haberse incluido estos aspectos, el tipo penal respondería a lo establecido en el artículo 3° del Protocolo de Palermo.

3699. Para la tipificación de la trata de personas se adicionó el artículo 188 bis al Código Penal para el Distrito Federal,²⁹ que contiene la siguiente tipificación:

a) “Al que promueva, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero, b) a una persona para someterla a cualquier forma de explotación sexual, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva, o para que le sea extirpado cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes, c) dentro del territorio del Distrito Federal.”

3700. También se adicionó el tipo³⁰ de turismo sexual que tampoco se consideraba delito:

Artículo 186. Comete el delito de turismo sexual el que:

- I. Ofrezca, promueva, publicite, invite, facilite o gestione, por cualquier medio, a que una persona viaje al territorio del Distrito Federal o de éste al exterior, con la finalidad de realizar o presenciar actos sexuales con una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá una pena de siete a catorce años de prisión y de dos mil a seis mil días multa. Igual pena se impondrá en caso que la víctima se traslade o sea trasladada al interior del Distrito Federal con la misma finalidad.
- II. Viaje al interior del Distrito Federal o de éste al exterior, por cualquier medio, con el propósito de realizar o presenciar actos sexuales con una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá de siete a catorce años de prisión y de dos mil a cinco días multa días multa.

3701. Asimismo, se modificó el tipo penal de corrupción de menores o personas que no puedan comprender o resistir la conducta ilegal, para protegerlas contra la comercialización, distribución, exposición, circulación u oferta de materiales de carácter lascivo o sexual. Originalmente, este tipo penal no hacía esta precisión, ya que el artículo 184, que fue derogado, solamente hacía referencia a obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico. El Código Penal vigente lo define de la siguiente manera:

Artículo 183. Al que comercie, distribuya, exponga, haga circular u oferte, a menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, libros, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio, se le impondrá de uno a cinco años de prisión y de quinientos a mil días multa.

3702. Además, a partir de la reforma de agosto de 2007, se considera corrupción de personas menores de 18 años el empleo en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o cualquier otro lugar nocivo donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional, y se tipificó de la siguiente manera en el artículo 185 del Código Penal para el Distrito Federal:

Se impondrá prisión de cinco a siete años y de quinientos a mil días multa, al que:

- I. Emplee directa o indirectamente los servicios de menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o

cualquier otro lugar nocivo en donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional; o

- II. Acepte o promueva que su hijo, pupilo o personas que estén bajo su guarda, custodia o tutela, menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, laboren en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o cualquier otro lugar nocivo en donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional.

Para efectos de este artículo, se considera como empleados a los menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, que por un salario, por la sola comida, por comisión de cualquier índole, por cualquier otro estipendio, gaje o emolumento, o gratuitamente preste sus servicios en tales lugares.

3703. En cuanto a la pornografía, se precisó más el concepto, ya que anteriormente sólo se cometía este delito cuando por cualquier medio se procurara, facilitara o indujera a una persona menor de edad a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexual con el objeto de videografarla, fotografiarla o exhibirla a través de diversos medios. Al respecto, el artículo 187 vigente determina:

Al que procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de video grabarlos, audio grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos; se le impondrá de siete a catorce años de prisión y de dos mil quinientos a cinco mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales mencionados.

Al que fije, imprima, video grabe, audio grabe, fotografíe, filme o describa actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, en que participe una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá la pena de siete a doce años de prisión y de mil a dos mil días multa, así como el decomiso y destrucción de los objetos, instrumentos y productos del delito.

Se impondrán las mismas sanciones a quien financie, elabore, reproduzca, almacene, distribuya, comercialice, arriende, exponga, publicite o difunda el material a que se refieren las conductas anteriores.

Al que permita directa o indirectamente el acceso de un menor a espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter lascivo o sexual, se le impondrá prisión de uno a tres años y de cincuenta a doscientos días multa.

No constituye pornografía el empleo en los programas preventivos, educativos o informativos que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre la función reproductiva, prevención de infecciones de transmisión sexual y embarazo de adolescentes.

3704. Asimismo, el artículo 188 del Código Penal para el Distrito Federal establece que:

Se castigará con uno a cinco años de prisión a quien almacene, compre, arriende, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución y se le impondrán de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

3705. Para agravar el lenocinio de persona menor de edad se añadió el artículo 189 bis que establece:

Comete el delito de lenocinio de persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, el que:

- I. Explote su cuerpo, por medio del comercio carnal u obtenga de él un lucro cualquiera;
- II. Induzca a que comercie sexualmente con su cuerpo o facilite los medios para que sea prostituida, y
- III. Regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia dedicados a explotar la prostitución de persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.

3706. La relatora especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Víctimas de la Trata de Personas, ha identificado claramente las consecuencias de la falta de atención por parte de los Estados en la cercana relación entre prostitución y trata de personas. Indica en su informe anual de 2006, que la manera en que se practica la prostitución actualmente “suele reunir los requisitos para que pueda ser considerada trata. Es raro dar con un caso en que los motivos que llevan a una persona a la prostitución, y las experiencias de esa persona dentro de la prostitución, no incluyan, como mínimo, un abuso de poder o un abuso de vulnerabilidad”. Estos abusos de poder generalmente afectan a grupos en situación de vulnerabilidad por cuestiones de sexo, raza, etnia y la pobreza.³¹

3707. La relatora señala que, aunque el Protocolo no exige la abolición de todas las formas posibles de prostitución, sí obliga a los Estados Parte “a actuar de buena fe para lograr la abolición de todas las formas de prostitución infantil y de todas las formas de prostitución de adultos que impliquen la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación de la prostitución de esa persona”.³²

3708. Con base en las reflexiones de la relatora, se puede afirmar que las reformas realizadas al Código Penal para el Distrito Federal no llegan a cubrir la necesidad de combatir el tema de la prostitución infantil con la severidad requerida.

Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles

3709. Al hacerse las reformas analizadas anteriormente, también es necesario reformar otras leyes para cumplir con lo establecido por la legislación internacional. Una de las leyes que deben de ser reformadas es la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.

3710. Dada la reforma al artículo 185 del Código Penal para el Distrito Federal, sería pertinente el estudio y armonización de esta Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal que, en lo conducente, establece en su artículo 5 las atribuciones de la Delegación:

VI. Llevar a cabo verificaciones ordinarias y extraordinarias, aseguramientos, visitas y tomar en cuenta las resoluciones que, previa solicitud le sean entregadas por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando se desprenda que dentro de algún establecimiento se efectúan prácticas que lesionen la salud, los intereses o derechos de los consumidores; de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. Cada tres meses las Delegaciones deberán de solicitarle a la Procuraduría Federal del Consumidor copia certificada de las resoluciones que al respecto haya emitido, para que en caso de ser procedente, inicien el procedimiento correspondiente y sancionen aquellos establecimientos que hayan incumplido con los diversos ordenamientos legales a los que están sujetos.

3711. Este artículo deberá ser reformado con el fin de posibilitar que las autoridades competentes realicen verificaciones en cantinas, tabernas, bares, discotecas o cualquier otro similar, con el fin de disuadir y evitar la práctica de la trata de personas.

3712. Asimismo, el artículo 10 establece que: “Queda prohibido a los titulares y sus dependientes realizar o participar en las siguientes actividades:

III. El lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas”.

3713. Por otro lado, el artículo 69 establece que: “La Delegación vigilará que los Establecimientos Mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la presente Ley, para lo cual realizará verificaciones conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables”.

3714. Puede observarse que en el Distrito Federal no hay una normatividad específica para la sanción y combate a la trata de personas de acuerdo con los compromisos internacionales que el Gobierno del Distrito Federal debe observar, como son los contenidos en el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y el Protocolo de Palermo. Es preciso promulgar una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Distrito Federal, que considere, entre otros aspectos, las medidas necesarias para la atención de las víctimas de trata y los mecanismos para la rehabilitación de las mismas.³³

3715. Durante la elaboración de este *Diagnóstico*, la CDHDF trabajó, junto con algunas organizaciones civiles que atienden el tema, una propuesta concreta que enriqueciera una iniciativa de ley que se promueve en la ALDF para prevenir y sancionar la trata de personas en el Distrito Federal. Dicha iniciativa fue presentada a esas organizaciones, a un grupo de especialistas, a la coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa y a la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF. La revisión de este documento está muy avanzada y se espera que contribuya, junto con las reformas pendientes al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, a combatir de forma integral la erradicación de este delito, a implementar las acciones de prevención pertinentes, así como la restauración del daño a las víctimas de este flagelo.

35.3 Trata de personas con fines de explotación sexual comercial en el Distrito Federal³⁴

3716. No hay datos oficiales suficientes sobre la trata internacional y nacional de personas, pero de acuerdo con estudios de la Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, en el Distrito Federal “hay más de 250 000 mujeres y niñas en la prostitución. De ese total, casi 88% no son originarias de la ciudad de México, 89% empezaron entre los 12 y 13 años, y 99% son explotadas por actores en la industria del sexo, principalmente los ‘padrotes’ o lenones/as. Asimismo, casi 82% de estas mujeres y niñas son analfabetas o con primaria incompleta, por lo cual esta situación representa una forma marginal de sobrevivencia y denota que se abusa de su necesidad económica”.³⁵ No obstante, hay otras cifras que mencionan alrededor de 600 000 víctimas al año.

3717. Una de las razones de la falta de información oficial sobre la problemática es la falta de denuncia del delito, en particular respecto a la trata de hombres y niños. Esto invisibiliza el problema y, a su vez, dificulta que la población en general, y en especial las propias víctimas de trata, denuncien los abusos, lo que genera un círculo vicioso.

3718. Otro aspecto que influye en que se denuncie poco sobre abusos de trata es “la criminalización que las propias autoridades del Distrito Federal realizan a las víctimas de ESCI [explotación sexual comercial infantil], en lugar de protegerlas. Un ejemplo muy claro de esto es que también son víctimas de las llamadas ‘razias’. Al igual que las trabajadoras sexuales adultas, son llevadas en camionetas sin considerar su edad y detenidas por el ejercicio de la prostitución durante 24, 48 o 72 horas”.³⁶

3719. Puede afirmarse que en gran número de casos, la explotación sexual o la explotación de la prostitución ajena se produce a través de su captación, transporte, traslado, acogida o recepción. Por esta razón, hasta que no se denuncia, resulta difícil hacer una distinción tajante entre la prostitución voluntaria e individual, la explotación sexual y la trata de personas.

3720. De lo anterior, se advierte también lo complicada que resulta para la regulación legal, precisar la relación entre la trata de personas para su explotación sexual con cientos de lugares comerciales o mercantiles disfrazados de giros comerciales, que sirven de contacto para la explotación de personas menores de edad o la explotación de la prostitución ajena.³⁷

3721. De acuerdo con la información proporcionada por expertos y expertas en el tema, 80% de las mujeres y niñas víctimas de explotación sexual entrevistadas, refieren haber sufrido violencia familiar, de las cuales 50% expresó que la persona que realizó el abuso sexual por primera vez fue el padre y 25% el padrastro.³⁸

3722. Lo anterior explica los datos y estadísticas del número significativamente bajo de denuncias, ya que en la mayoría de los casos los principales agresores son los padres o algún familiar cercano. En los casos en que la víctima presenta la denuncia, lo debe hacer acompañada por algún otro miembro de la familia, por lo que las niñas y los niños, víctimas de abuso sexual por el padre o padrastro, en la mayoría de los casos quedan en estado de indefensión.

3723. Entre las dificultades en el Distrito Federal en relación con la trata de personas para su explotación sexual o su prostitución, citaremos en primer lugar la ausencia de claridad e información

sobre el problema. En efecto, la población de la ciudad carece de elementos para distinguir entre la prostitución individual y voluntaria³⁹ y la que puede constituir explotación de la prostitución ajena. Más aún, en lo que corresponde a las adolescentes, las propias víctimas de este delito no se asumen como tales, por lo que no hay una cultura de denuncia de trata de personas o explotación de la prostitución ajena.⁴⁰

3724. Se espera que a raíz de la reforma realizada en agosto de 2007 al Código Penal para el Distrito Federal, la trata de personas sea combatida en virtud de la prohibición establecida en su artículo 185, que prohíbe el empleo de personas menores de edad o personas que no puedan comprender el significado del ilícito, o bien de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.

Migración y trata de personas⁴¹

3725. La trata de personas es uno de los fenómenos asociados con la migración, y el número de mujeres que migran se ha ido incrementando de manera importante en los últimos años. El Distrito Federal es uno de los principales lugares de *destino y de tránsito* de inmigrantes provenientes, principalmente, de Centroamérica y la parte sur de México:

- a) Las víctimas de trata son personas de escasos recursos, que no conocen el idioma, viajan con documentos falsos, no saben dónde buscar ayuda y que temen reportar la trata por temor a ser deportadas o encarceladas. En la literatura se destaca, además, que el miedo a infectarse con el virus VIH/SIDA ha llevado a los traficantes a reclutar víctimas cada vez más jóvenes, incluso niñas de siete años de edad.⁴²
- b) Respecto a la forma de ingreso a los países de destino, como México, es típico que las víctimas crucen los controles fronterizos con documentos falsos y bajo la vigilancia permanente de agentes delictivos especializados en simular condiciones de normalidad en el viaje. Otro mecanismo es el cruce de fronteras por vías alternas a las oficiales, con los riesgos de seguridad que esto implica para las víctimas, que quedan ante la indefensión absoluta frente a sus tratantes y frente a la policía, que les puede tomar como migrantes indocumentados, darles un tratamiento de delincuentes o someterlos incluso a la expulsión. Ante las reiteradas llamadas de alerta que la magnitud del problema ha suscitado, se han generado nuevas modalidades de evadir los controles y de burlar las responsabilidades legales.⁴³
- c) Cuando las mujeres violentadas se enfrentan a la realidad a la cual fueron introducidas, se resisten a aceptar las condiciones que les acogen, pero son brutalmente presionadas y forzadas con el propósito de someterlas. Diferentes son los mecanismos de control, como retención de sus pasaportes o documentos de identidad, hurto de su dinero, imposición de deudas por transporte, alimentación, alojamiento y otras necesidades básicas, además de las amenazas de informar su condición migratoria a las autoridades. Otras formas de sometimiento son el abuso físico y mental, incluyendo golpes, violaciones, uso forzoso de droga, confinamiento y hambre, por ejemplo.⁴⁴

3726. Como ya se mencionó, no debe perderse de vista que la trata de personas es uno de los fenómenos asociados con la migración,⁴⁵ tanto interna como internacionalmente. El que el Distrito Federal sea uno de los principales destinos para todo tipo de migración, facilita que se den las circunstancias para que se reproduzca la trata de personas, y además se considere a esta ciudad como uno de los puntos más grandes de turismo sexual.⁴⁶

3727. Por lo anterior, debe tenerse presente que la delincuencia organizada ha ido aumentando a medida que la globalización de la economía y la apertura de las fronteras se extienden, y que el Distrito Federal no está exento de este fenómeno. “[E]s un hecho que el fenómeno de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes se aborda cada vez más en el contexto de la delincuencia organizada transnacional.”⁴⁷

Captación de víctimas

3728. Los tratantes recurren a menudo a violencia física, sexual y psicológica y amenazas de todo tipo, como medios para la iniciación, intimidación, castigo y control. En un estudio sobre comercio del sexo en Estados Unidos se comprobó que 73% de las entrevistadas había sido víctima de castigos físicos por lo menos una vez por parte de tratantes, de proxenetas o ambos. Asimismo, se ha visto que se recurre a la agresión física o a la violación para iniciarlas en la industria del sexo y para obligarlas al cumplimiento. Las mujeres relatan que han sido golpeadas o violadas como castigo por rechazo a clientes, la presentación de reclamos, los intentos de fuga o para gratificación del tratante.⁴⁸

3729. La Campaña Internacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres y Niñas señaló los altos niveles de violencia e indignidad a que se someten las niñas y las mujeres “en esta industria despiadada que es la trata de personas y el comercio y abuso sexual”, reconocida como una de las peores formas de violencia contra ellas.⁴⁹

3730. La Convención de Belém do Pará señala en su artículo 1° que “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.⁵⁰ Esta misma Convención señala: “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar”.⁵¹

3731. No obstante el contexto de violencia en que se manifiesta la captación de víctimas para la trata, y de acuerdo con los datos proporcionados por organizaciones que brindan atención a las víctimas de explotación sexual y de testimonios de las mismas, la mayoría llegó en condiciones de engaño, fraude, compraventa o coerción, fuerza, plagio o robo. Uno de los métodos de engaño es la seducción de las víctimas, hasta llegar al punto de contraer matrimonio en el lugar de origen de éstas, trasladarla al Distrito Federal e involucrarla en la prostitución o actividades relacionadas. La mayoría de las veces es mediante amenazas y maltrato como son obligadas a ofrecer servicios sexuales y laborales.⁵² Las entidades federativas de las que se ha detectado que provienen las menores, víctimas de estos engaños, son Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Chiapas y Oaxaca.⁵³

3732. Un número importante de estas mujeres menores de edad que trabajan en la zona de La Merced proviene de Tenancingo, Tlaxcala, donde se obtienen importantes recursos para la explotación de niñas. La red de explotación cuenta con redes familiares de prostitución de niñas, adolescentes y adultas. Funciona mediante engaños, ya que es común que los hombres de esta población tengan

hijos con sus víctimas, por lo que éstas, en su mayoría menores de edad, no se atreven a presentar una denuncia.⁵⁴

3733. Ya desde 1994, la relatora especial de la ONU sobre la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía, advertía un incremento de este problema en el Distrito Federal. En ese entonces se detectó que la mayoría de las víctimas menores de edad procedían de Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz. También se indicó que existía el comercio sexual infantil de varones, aunque no en la misma medida.⁵⁵

3734. Como destino o punto de tránsito de la migración internacional y la explotación sexual de mujeres y niñas extranjeras, se han encontrado mujeres de países como República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador o del Caribe. La intención de muchas de las víctimas de explotación sexual, originarias de los países centroamericanos, es llegar a Estados Unidos, pero cuando llegan a la frontera con México se encuentran con enganchadores/as que las trasladan al Distrito Federal mediante engaños o con la oferta de que a través del comercio sexual obtendrán recursos inmediatos.⁵⁶

3735. Otros países de origen de víctimas de trata que se han detectado en el Distrito Federal son: Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, e incluso Argentina, que después de la crisis económica de años pasados, de ser país de destino se volvió país de origen. También se han localizado mujeres de Rumania, Bulgaria, Polonia o la ex Unión Soviética. En La Merced hay una gran incidencia de mujeres de raza negra [*sic*] y en la colonia Morelos de Europa del Este.

3736. China es otro país de origen de víctimas de la trata de personas. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración, se ha detectado que casi 50% de las mujeres de esta nacionalidad que ingresan al país son introducidas para la prostitución.

3737. El traslado de víctimas de trata hacia otras entidades o países desde el Distrito Federal es otro asunto que debe ser atendido, ya que a través de organizaciones entrevistadas CDHDF se recogieron algunos testimonios sobre el tráfico de niñas, niños y adolescentes que son trasladados al norte de México, a Estados Unidos y a los centros turísticos más importantes del país, como Acapulco.⁵⁷ Según testimonios de las víctimas, la oferta en el extranjero para ser explotadas sexualmente en Los Ángeles, Chicago y Nueva York, Estados Unidos, se realiza a través de Internet.⁵⁸

Situación de los niños y las niñas de la calle⁵⁹

3738. En su informe sobre la misión, la relatora especial de la ONU sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, indicó que según las estadísticas oficiales, en 1995 había 13 370 niñas y niños de la calle en el Distrito Federal, y se estimaba que aproximadamente 90% eran víctimas de abusos sexuales en algún momento de su vida.⁶⁰

3739. La relatora expresó su preocupación por la información recibida sobre que los funcionarios de los servicios de seguridad del Distrito Federal, en particular la Policía Judicial, eran quienes practicaban la violencia, incluida la sexual, contra niños y niñas de la calle, o actuaban en colusión con los explotadores/as de personas menores de edad.⁶¹ Indicó que estos actos perpetúan una cultura de

impunidad que aumenta considerablemente la vulnerabilidad de los y las niñas a los abusos y a la explotación.⁶²

Edades de las víctimas

3740. Organizaciones de la sociedad civil han realizado estudios durante años para determinar las tendencias de edad entre las víctimas de trata. En 1996, Espacios de Desarrollo Integral, A.C. (EDIAC), detectó que 15% de las mujeres en prostitución observadas en La Merced eran adolescentes. Aproximadamente 10 años después, esta tendencia se incrementó, ya que según información de la Red Fin de la Prostitución Infantil, la Pornografía y el Tráfico de Niños y Niñas con Fines Sexuales (ECPAT, por sus siglas en inglés), esta cifra aumentó a 20%, porcentaje constituido por niñas menores de 14 años, “a quienes aún ni siquiera se les han desarrollado del todo los caracteres sexuales secundarios”.⁶³

Ubicación geográfica de la práctica de la trata de personas en el Distrito Federal

3741. En la zona centro del Distrito Federal, uno de los principales puntos donde se ha detectado la explotación sexual comercial infantil es La Alameda. Las edades de las víctimas varían entre 15 y 24 años. Hay algunas personas que funcionan como parejas o protectores. Una investigación realizada en 2005 apunta que “se ha visto [*sic*] que personas comercian con niñas y niños de entre 9 y 11 años, con policías judiciales de la oficina de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) más cercana”.⁶⁴

3742. Otro punto es el mercado de La Merced. “De acuerdo con un censo elaborado por la Delegación Venustiano Carranza, existen 271 ‘sexoservidoras’ en esta zona, que trabajan agrupadas en hoteles, estacionamientos, o loncherías que sirven como prostíbulos.”⁶⁵

3743. Asimismo, se encuentran niñas y adolescentes en Garibaldi, Sullivan, avenida de los Insurgentes y Reforma. “UNICEF señala la presencia de mujeres con edad inferior a los 18 años provenientes de Europa del Este en la Zona Rosa y advierte que, en la Delegación Cuauhtémoc, las sexoservidoras menores de edad se localizan principalmente en establecimientos de ‘giros negros’, donde clientes acuden y pagan importantes sumas de dinero para tener sexo con ellas.”⁶⁶

3744. El método utilizado en La Merced y en otros lugares para involucrar a las personas menores de edad en la explotación sexual consiste en que las personas explotadoras les otorgan bienes básicos, como techo y comida por algún tiempo, una semana aproximadamente. A partir de eso, comienzan a establecer un sistema de deudas. Con el paso del tiempo, es claro que resultan impagables. En los casos de quienes son explotadas en establecimientos cerrados, las deudas son aún mayores, porque se contabiliza la ropa, el maquillaje, la infraestructura del lugar, como las luces, etc. En ocasiones, se les prohíbe salir. Las víctimas frecuentemente no se benefician de las ganancias que resultan de su trabajo.

3745. Por otro lado, diversas estaciones de la zona centro del Sistema de Transporte Colectivo Metro, han sido utilizadas como centros de explotación sexual comercial infantil. Los andenes de la

estación metro Hidalgo y sus alrededores, son una zona donde pederastas encuentran personas menores de edad dispuestas a tener relaciones sexuales. Según el presidente de la Comisión de Transporte y Vialidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Benjamín Muciño, además del metro Hidalgo, están las estaciones Chapultepec, Pino Suárez y Centro Médico. Para Irma Islas, presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea, es alarmante el incremento de la prostitución infantil en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

3746. En la zona norte destacan la Central Camionera, los alrededores de las estaciones del metro Indios Verdes y La Villa.

3747. En la zona oriente de la ciudad, los lugares donde se ha detectado explotación sexual comercial infantil son los centros nocturnos de la Delegación Iztapalapa y en los límites con el Estado de México, en los alrededores del metro Zaragoza, los centros nocturnos del Eje 3 y loncherías, es decir, principalmente en espacios cerrados. En la Central de Abasto, al igual que en La Merced, es común encontrar menores de edad que son explotadas sexualmente y que no asisten a la escuela.⁶⁷

3748. En julio de 2005, la PGJDF informó de nuevos casos de prostitución infantil y pedofilia en las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa. Se refirió a “por lo menos 10 puntos rojos donde sujetos realizan pornografía infantil con menores de edad... Algunas de las colonias donde podrían estar refugiados –dijeron– son: San Juan Xalpa, La Loma, Ejército de Oriente, Chinampac de Juárez y Ejército Constitucionalista”.⁶⁸

3749. En la zona del poniente se han identificado como lugares con presencia de prácticas de explotación sexual comercial infantil, el pueblo de Santa Fe y la colonia Xalalpa.

3750. No se han recibido testimonios sobre explotación sexual comercial infantil en la zona sur del Distrito Federal, pero debido al gran número de hoteles de paso, es altamente probable que sea una práctica frecuente, que sin embargo no ha sido denunciada.

3751. Por otra parte, habría que tomar en cuenta la cifra negra de mujeres explotadas sexualmente en los niveles políticos y económicos altos, que no solamente se dan en casas particulares utilizadas para ese fin, sino también por catálogos. De estos hechos se llega a conocer con escasa frecuencia a través de los medios de comunicación.⁶⁹ En estas circunstancias, es muy difícil determinar si se trata de prostitución voluntaria o explotación sexual, además de la dificultad para conocer con exactitud si entre las mujeres que se encuentran en ese medio hay menores de edad.

Modalidades de explotación

3752. La explotación cada vez mayor de adolescentes y niñas es resultado de las dinámicas del mercado, en las que la/el consumidor define el perfil de las víctimas. Por ello, es indispensable adoptar medidas que constituyan un combate frontal al problema.

3753. En cuanto a las víctimas, hay varias modalidades de residencia. La de menores que viven con sus familias y llevan una doble vida por la extorsión y el chantaje. Muchas de ellas están en espacios públicos encubiertos o con actividades simuladas, compartidas o clandestinas; con la peculiaridad

en casi todas ellas de ser espacios itinerantes con labores fijas, cuya temporalidad es dictada por la seguridad, por el crecimiento del negocio, por la sofisticación de la oferta, por la delación, por el chantaje, por algún escándalo, o por alguna otra situación de riesgo.

3754. En Garibaldi hay niños que sirven de “güigüis”, como se llama al intermediario entre la prostituta y el cliente. Es el que hace el contacto, asumiendo el papel de hermano mayor.

3755. Existen testimonios de explotación sexual de niños y niñas en los hoteles donde los y las comercian y mantienen encerrados/as con vigilantes apostados en las puertas y con las ventanas enrejadas para que no se escapen. Cuando tienen pocos años de edad, los y las mantienen drogados/as casi todo el tiempo para que soporten dar servicio sexual a clientes constantemente.

Secuelas en las víctimas

3756. Las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual sufren de serias secuelas en su salud, como es el caso de las infecciones de transmisión sexual, la transmisión del VIH/SIDA, abortos forzados, propensión al alcoholismo y al consumo de estupefacientes.⁷⁰

3757. El impacto psicológico es grave, desde la inseguridad y la pérdida de la autoestima hasta los traumas más permanentes causados por el abuso y la violencia física y mental. La secuela de daños psicológicos en niños y niñas víctimas de la trata es siempre difícil de superar, y en muchos casos irreparable.⁷¹

3758. Otro problema urgente de resolver para las víctimas de trata, es la carencia de albergues o alojamientos seguros y adecuados, capaces de cubrir sus necesidades físicas. Generalmente las víctimas que denuncian lo hacen porque han escapado de sus captores/as, quienes las buscan para evitar que se generen denuncias formales.

3759. Actualmente, a pesar de que la investigación y seguimiento de los delitos relacionados con la trata de personas para la explotación sexual comercial descritos en los párrafos anteriores, no ha sido del todo efectiva por parte las autoridades competentes del Distrito Federal, es necesario mencionar el antecedente que sentó la presentación del *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, realizado y publicado por la CDHDF en agosto de 2007. A partir de la investigación que sustenta el Informe especial y, como iniciativa de un grupo de diputados, se abrió la investigación judicial ante la Agencia Central de Investigación núm. 50 de la PGJDF, para investigar algunos de los hechos referidos en el Informe especial.

35.4 Políticas públicas en el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial

3760. En México, y específicamente en el Distrito Federal, no está suficientemente estudiada ni monitoreada la trata de personas para su explotación sexual o la explotación de la prostitución ajena, como tampoco ha habido programas o políticas públicas eficaces para su sanción y erradicación.⁷²

3761. La información obtenida por las organizaciones civiles y la falta de información oficial en el Distrito Federal indica que el trabajo sexual no ha sido materia de atención prioritaria, prácticamente por ninguna de las estructuras de gobierno que tienen que ver con la atención ciudadana (gobierno central y 16 delegaciones administrativas).⁷³

3762. De acuerdo con el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, los Estados se comprometen a establecer las disposiciones reglamentarias necesarias para proteger a las personas inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres y a los niños y niñas, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje; adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata; adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, los aeropuertos, puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución, y tomar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de personas que, *prima facie*, parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ella.

3763. Además, con base en dicho Convenio, se debería establecer y mantener un servicio encargado de coordinar y centralizar los resultados de las investigaciones sobre las infracciones a que se refiere el Convenio, a fin de contar con la compilación de toda información que facilite la prevención y el castigo de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena.⁷⁴ Esta acción no ha sido llevada a cabo en el Distrito Federal desde la ratificación del Convenio.

3764. Asimismo, debe considerarse que, conforme al Protocolo de Palermo, las autoridades del Distrito Federal deben prevenir la trata de personas por medio de políticas, programas y otras medidas de carácter amplio.⁷⁵

3765. En la actualidad se carece de una estimación precisa sobre el total de personas involucradas en el trabajo sexual, según género, grupos de edad, ubicación espacial, tipo de servicios, horarios, agentes sociales involucrados, etc., así como de programas que contrarresten la corrupción que las propias autoridades reconocen que existe.⁷⁶

3766. En 1998 se formó una Comisión Nacional Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, cuya finalidad era llevar a cabo un Plan Nacional para promover e impulsar acciones plurales y coordinadas con los diferentes niveles de la Administración Pública y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.⁷⁷

3767. La Comisión tenía por objetivo⁷⁸ promover e impulsar el establecimiento de un sistema de información para:

- a) impulsar acciones plurales y coordinadas con los diferentes niveles de la administración, grupos privados, así como con las organizaciones no gubernamentales que participan en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño para prevenir, atender y erradicar este fenómeno social;
- b) impulsar el establecimiento de un sistema de información que permita identificar y conocer las características o aspectos cualitativos del fenómeno, así como su dimensión o extensión, con el fin de establecer metas cuantitativas;

- c) proponer reformas, adiciones o nuevos ordenamientos legales a los órganos legislativos federal y estatal, en especial aquellos que aseguren la protección de los menores de edad víctimas de la explotación sexual comercial;
- d) impulsar procesos de difusión y sensibilización en torno a esta problemática;
- f) establecer grupos de especialistas para el desarrollo de los ámbitos de trabajo que se determinen;
- g) convocar a la ciudadanía para que participe en la erradicación de este problema;
- h) impulsar mecanismos de consulta pública para el análisis y elaboración de propuestas legislativas.

3768. Sin embargo, no se tiene conocimiento sobre el trabajo y cumplimiento reciente de los objetivos de dicha Comisión, después que en 1999 se reportaran algunas sesiones de trabajo ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías, de las Naciones Unidas.⁷⁹

3769. Las acciones y programas de las autoridades del Distrito Federal en el plano de la Administración Pública centralizada, los órganos administrativos desconcentrados y los descentralizados, no tienen contemplado ningún apartado que se refiera específicamente a la explotación sexual infantil. El único órgano que se encarga del tema de la trata de personas en el ámbito de la administración local es la Comisión sobre Prevención, Atención y Combate a toda Forma de Violencia, Maltrato y Explotación Sexual Infantil del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños del DIF-D.F. Normativamente, contiene un enfoque casi integral, pero no se tiene información sobre los resultados de los trabajos de esta Comisión.⁸⁰

3770. Las acciones y programas en el tema de la explotación sexual infantil se han abordado por etapas y no integralmente. Los únicos datos existentes se refieren a la difusión de la problemática y las campañas de sensibilización de la población del Distrito Federal sobre esta práctica. Ocasionalmente se ocupan de la atención a la víctima de violencia, en el supuesto de que se llegue a presentar el caso, sin que esto último sea resultado de programas dirigidos a tal fin.⁸¹

3771. Esta observación se refuerza con la falta de información de resultados concretos en relación con los trabajos de las diferentes instancias. La información para realizar el presente *Diagnóstico* fue proporcionada por las siguientes autoridades:⁸²

- La Red Interinstitucional de Prevención y Atención al Maltrato, Abuso Sexual y Explotación Comercial Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal;
- El Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género (Secretaría de Salud),
- Locatel,
- El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal; y
- El Programa de la Delegación Tlalpan sobre Población que ejerce el Trabajo Sexual en la Vía Pública.

3772. En consecuencia, tampoco hay programas de atención a las personas involucradas. Si esto es así para esa actividad pública y de fácil ubicación, menos idea hay de lo que el gobierno local debiera hacer en el tema de la trata de personas expuestas a la explotación sexual que, como lo señalan todas las evidencias reunidas, se ejerce de manera encubierta o asociada, en muchos casos en los mismos espacios, en horarios y modalidades que el comercio sexual tolerado.⁸³

3773. Las áreas que en la mayoría de las delegaciones políticas tienen competencia sobre el trabajo sexual son: las direcciones de gobierno, de asuntos jurídicos, las secretarías de desarrollo social y la de Seguridad Pública.

3774. En las delegaciones políticas se emprenden tres tipos de acciones: 1) de control, orientadas al conteo, detección, remisión o reubicación, de salud y detección de la expansión del trabajo sexual tolerado; 2) asistenciales de salud, organización y defensa de derechos; y 3) prevención, en particular para menores de edad.⁸⁴ Más de 50% de las acciones se dedican a las labores de control, cerca de 40% a las asistenciales, y el resto (10%, aproximadamente) a las de prevención. Sólo en cinco delegaciones (Coyoacán, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco) se realizan conteos periódicos.⁸⁵

3775. Como se observa, se han llevado a cabo medidas de tipo administrativo que incluyen aquellas que canalizan a las víctimas de trata o explotación sexual comercial (mediante convenios interinstitucionales y la reubicación de personas sexoservidoras); las que sancionan esta práctica (verificación del correcto uso de la licencia otorgada), hasta las que transfieren atención a las propias víctimas y competencia para su atención o sanción del sexoservicio (juzgado cívico). Pero no hay programas o políticas públicas hacia quienes resulten ser presuntas víctimas ni contra aquellas personas que delinquen. De ahí que las delegaciones se limiten a la realización de operativos en establecimientos mercantiles que hayan sido reportados, o porque operan en la vía pública. Sólo la Delegación Benito Juárez, es decir, una de las 16 delegaciones, da seguimiento a los procedimientos iniciados en los juzgados cívicos y, en caso dado, puede dar noticia de los resultados obtenidos.⁸⁶

3776. Según fuentes oficiales, la Delegación Cuauhtémoc es la que mejor equilibra la participación de sus distintas dependencias involucradas en el trabajo sexual. Esto puede deberse a que reconoce abiertamente que presenta el mayor índice de trabajo sexual.⁸⁷

3777. Algunas autoridades gubernamentales del Distrito Federal, en uso de sus facultades discrecionales, aplican algunos programas de información a la población.

3778. Por otra parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las y los jueces recurren a figuras delictivas vinculables o concurrentes para sancionar, por otras causas, a quienes presuntamente han cometido el delito de trata. Esto es posible porque, por lo regular, el delito de trata de personas ocurre a la vez que se comete(n) otro(s) delito(s). De ahí que haya cierta racionalidad en el proceder de la autoridad que así decide actuar. Pero es evidente que ésta no es la mejor manera de proceder de las instituciones, aunque sea encomiable el esfuerzo de quienes han procurado contrarrestar el delito de trata de personas, con los limitados recursos a su alcance. La sanción de un delito no sustituye el castigo que corresponde a otro, como tampoco aplicar el máximo de la pena posible a un delito subsume la sanción específica de otro legalmente inexistente.⁸⁸

3779. Según la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal,⁸⁹ la política pública relativa a la protección de las víctimas de la trata de personas, sus familiares, y sobre el acceso a atención médica y psicológica, la implementa la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que contempla la creación de un consejo,⁹⁰ un fondo de atención y apoyo,⁹¹ así como atención médica y psicológica.⁹²

3780. Cabe mencionar que el Instituto de Formación Profesional de la PGJDF informó que, desde marzo de 2007, inició cursos para capacitar al personal sustantivo de la institución en materia de delitos vinculados con la explotación sexual comercial infantil, entre los que se incluye el tipo penal de trata de personas. Estos cursos fueron impartidos a agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial, peritos profesionales y personal adscrito a las Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Al momento de elaboración de este *Diagnóstico* había 459 personas capacitadas.

3781. En relación con la capacitación en la materia a las/los servidores públicos, es una exigencia que cuente con un enfoque de derechos y de género, que incluya no sólo temas técnicos, sino sobre todo temas de derechos sexuales, derechos laborales, migración y género, entre otros, planteados desde metodologías socioafectivas vivenciales, para empezar a combatir las concepciones y actitudes estigmatizantes y discriminatorias, tan arraigadas, hacia las trabajadoras sexuales y las/los migrantes, en particular entre el personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de las subprocuradurías y el INM. Además, un aspecto pendiente en la cuestión de la capacitación es que las instancias gubernamentales desarrollen métodos apropiados para valorar el desempeño de las personas que recibieron la capacitación, que a su vez facilite los mecanismos de rendición de cuentas.

3782. En septiembre de 2007 la PGJDF, la Secretaría de Turismo del Distrito Federal, el DIF-D.F. y la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, firmaron un convenio para la lucha en contra de la explotación sexual comercial infantil, mediante el cual se intercambiará información y capacitará al personal de los firmantes.

3783. En cuanto a la investigación, los delitos relacionados con la trata de personas, la Fiscal del Menor indicó que al mes se inicia un promedio de 10 averiguaciones por corrupción y una por pornografía infantil.⁹³

3784. De lo anteriormente expuesto, se advierte la carencia de medidas, programas y políticas públicas que sean medios eficaces para el acceso a la justicia de las víctimas de trata y explotación de la prostitución ajena.⁹⁴ Cabe señalar que las personas extranjeras víctimas de trata o explotación de su prostitución, que son presentadas ante el Ministerio Público en calidad de probables responsables, o que se presentan a denunciar el trato de que son objeto, se les exige que acrediten su legal estancia en el país. Si no lo hacen, se da vista al Instituto Nacional de Migración, el que las asegura y las deporta a su país de origen, en total violación a su derecho de recibir la protección necesaria en calidad de víctimas de este delito. Es decir, las y los servidores públicos involucrados privilegian el estatus migratorio sobre el derecho de acceso a la justicia.⁹⁵

3785. Organizaciones civiles que trabajan el tema insisten en la necesidad de valorar la creación de una Fiscalía Especializada en el Distrito Federal para investigar este delito, reconsiderando todas las modalidades de la trata de personas conforme al Protocolo de Palermo, tales como la explotación laboral o el comercio de órganos, ya que en la actualidad se considera, exclusivamente, la explotación sexual. Por ejemplo, al tipificarse la trata de personas, solamente se modificaron las facultades de la Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales y del Menor.⁹⁶

3786. Ha sido determinante la participación de organismos de la sociedad civil que cubren un amplísimo espectro de temáticas asistenciales. Tal como se explicó, la colaboración de la sociedad civil

queda reconocida en el Protocolo de Palermo. Sin embargo, su esfuerzo es limitado, especialmente porque no atienden de manera directa el tema de la trata. Principalmente brindan atención a las víctimas, les dan acompañamiento e incluso se constituyen en la coadyuvancia en la persecución de los delincuentes.

3787. Los testimonios proporcionados por organismos de la sociedad civil permiten señalar que, prácticamente, todos los consultados cuentan con un ideal y con elementos de juicio relativos al problema de la trata de personas en los ámbitos más generales, nacional y local. Se advierten diferencias notables en la información que manejan, el uso que hacen de ella, la valoración de la participación de los distintos agentes gubernamentales y sociales involucrados, con la común limitación de no contar con elementos sólidos para comprobar documentalmente y ante tribunales lo que su diaria práctica les permite observar.⁹⁷

35.5 Conclusiones del capítulo

3788. La principal limitante en torno a la trata es la falta de aceptación de la misma como un problema social. Por lo tanto, se requieren programas y políticas públicas eficaces e integrales que formen parte de una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización, y medidas para la rehabilitación y reintegración de las víctimas desde un plano de igualdad, empoderamiento y respeto de sus derechos sin importar su adscripción étnica, su edad, su clase social o su sexo.

3789. El problema de la trata de personas para su explotación sexual no se visualiza en su justa dimensión, y la lucha contra esta práctica se complica, porque se confunde con el ejercicio de la prostitución voluntaria o trabajo sexual, por lo que a partir de esta complejidad habría que enmarcar los fenómenos de la trata y el trabajo sexual en el contexto de factores estructurales ligados a las concepciones y relaciones de género dominantes, entendidas como relaciones de poder.

3790. La diferenciación entre trabajo sexual y trata para fines de explotación sexual es un punto fundamental por aclarar de manera explícita, lo cual implica definir la “explotación sexual” (y la explotación de la prostitución ajena). Hay que recordar que ésta no fue definida con precisión en el Protocolo de Palermo porque no había consenso entre los países, justamente respecto a la diferenciación entre trata y trabajo sexual. La falta de claridad en este punto genera el riesgo de legitimar políticas estigmatizantes, discriminatorias y criminalizantes en contra de las trabajadoras sexuales.

3791. No hay estadísticas confiables sobre casos de trata de personas en el Distrito Federal. No las hay, como tampoco las hay sobre otros tantos fenómenos delictivos que ocurren en la opacidad. Éste es un grave problema, ya que sin datos confiables sobre la práctica de la trata de personas, es imposible llegar a diseñar e implementar políticas públicas eficaces para su combate. La ausencia de datos verificables no niega la existencia de delitos, sino que deja en evidencia el atraso institucional en la captación sistemática de los hechos referidos.

3792. En el Distrito Federal hay un conjunto de medidas jurídicas, normativas y administrativas que atienden problemas de manera paralela, pero que están desvinculadas entre sí; los aspectos preventivos, en general, están separados de los correctivos y de los de asistencia personal.

3793. Hay que relacionar la trata con el fenómeno migratorio, señalando la relación entre políticas migratorias de “control” y el grado de vulnerabilidad de las y los migrantes, ya que el Distrito Federal es lugar de origen, destino y tránsito de la trata de personas expuestas, o víctimas de explotación sexual, y se considera uno de los puntos de turismo sexual para consumo nacional, por lo que se deberán diseñar medidas suficientemente amplias para alcanzar a resolver los problemas generados por dichas situaciones.

3794. El marco jurídico local, a pesar de haber sido reformado recientemente, sigue siendo deficiente y no consideró plenamente lo requerido por el Protocolo de Palermo. Especialmente, no reguló el aspecto de la explotación laboral como una modalidad de la trata de personas. Tampoco establece claramente un castigo, aunque se cuente con el consentimiento de la víctima del ilícito.

3795. Desde 1956, cuando México ratificó el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, asumió la responsabilidad y la obligación de castigar la trata de personas para fines de prostitución y la explotación de la prostitución ajena. Sin embargo, no es sino en 2007 cuando tanto en el ámbito federal como en el del Distrito Federal, se tipifica la trata como delito. El gobierno del Distrito Federal cumplió dicho compromiso de manera parcial, lo que constituye una clara falta a las obligaciones asumidas en los tratados internacionales aplicables.

3796. La migración interna y los desplazamientos internos en el área metropolitana y conurbana del Distrito Federal generan condiciones y están íntimamente ligados a la práctica de la trata de personas. Sin embargo, hasta la fecha, las autoridades no han realizado suficientes acciones encaminadas a frenar la práctica de la trata de personas en relación con la migración

3797. Deben analizarse y aplicarse mecanismos y políticas públicas adecuadas, viables y eficaces para hacer efectivo el marco jurídico en la lucha contra la trata de personas expuestas a la explotación sexual en el Distrito Federal. Igualmente, es necesario construir el espacio político y sociocultural adecuado para que se visualice la trata de personas en todas las modalidades establecidas en el Protocolo de Palermo y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.

3798. Hasta el momento no existen mecanismos y políticas públicas adecuadas, viables y eficaces para lograr un marco jurídico efectivo que brinde los requisitos indispensables para lograr la denuncia de esta práctica, la sanción de los responsables, así como la recuperación y apoyo a las víctimas, por lo que es de suma importancia señalar que el énfasis en las políticas públicas contribuye a transitar de un “enfoque de represión” hacia el “enfoque de derechos”.

3799. En relación con el fenómeno de la trata de personas, es necesaria una política pública con perspectiva de derechos y de género que cumpla con los siguientes objetivos:

- a) Disminuir la vulnerabilidad o, en otros términos, promover procesos de empoderamiento de los grupos y de las personas tratadas o que están en posición de mayor vulnerabilidad, y
- b) promover un cambio cultural profundo en la sociedad que apunte a generar una conciencia del fenómeno fuera de concepciones discriminatorias, especialmente de carácter sexista y etnocéntrico.

3800. A pesar de que se realizaron reformas al Código Penal del Distrito Federal, es preciso promulgar una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Distrito Federal que considere las obligaciones derivadas del Protocolo de Palermo, entre otros aspectos, las medidas necesarias para la atención de las víctimas de trata, y los mecanismos para su rehabilitación.

3801. No se han diseñado políticas públicas y programas con el objeto de que la población de la ciudad tenga elementos para distinguir entre la trata y la prostitución individual y voluntaria, especialmente en el caso de las y los adolescentes.

3802. Asimismo, se debe atender la necesidad de contar con alojamientos seguros y adecuados para las víctimas de trata, que brinden la protección y servicios necesarios para su reincorporación a la sociedad en condiciones de igualdad y respeto de sus derechos sin discriminación alguna.

3803. Debe considerarse prioritario el diseño de un marco legal que genere una política pública tendiente a que las víctimas de la trata de personas se reconozcan como tales y no como potenciales delincuentes, a fin de que se logre una cultura de denuncia de dicha práctica.

3804. Es de importancia vital señalar la necesidad de que las autoridades policiacas, judiciales y de migración, no tengan la conducción de las iniciativas relativas a la trata para evitar la prevalencia de un enfoque de represión. Esto implicaría que cualquier instancia interinstitucional (o intersecretarial), sea coordinada por entidades encargadas de políticas sociales y de derechos humanos y contemple una presencia paritaria de organizaciones sociales.

Notas

- ¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), “Formas contemporáneas de la esclavitud”, folleto informativo núm. 14, en <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs14_sp.htm>.
- ² UNICEF, “UNICEF apoya el fortalecimiento de la prevención y la sanción de la trata”, boletín de prensa, 6 de julio de 2006. Disponible en <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_media_center_PR_prevenccion_trata_060706.pdf>.
- ³ *Idem*.
- ⁴ United Nations, Office on Drug and Crime (UNODC), *Trafficking in Persons: Global Patterns*, UN, abril, 2006.
- ⁵ Artemisa Noticias, “Trata de personas una nueva forma de esclavitud y un delito”, 14 de marzo de 2007, disponible en <<http://www.artemisanoticias.com.ar/site/notas.asp?id=30&cidnota=3811>>.
- ⁶ Ratificado por el Estado mexicano el 4 de marzo de 2003 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.
- ⁷ Véase el artículo 3° del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo.
- ⁸ “[...] la amenaza o al uso de la fuerza y otras formas de coacción, al rapto, el fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra”.
- ⁹ *Idem*.
- ¹⁰ Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos humanos de las mujeres, donde se aborda el tema de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.
- ¹¹ Rodolfo R. Casillas, *Me acuerdo bien... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007.
- ¹² El antecedente inmediato en la materia fue el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, que entró en vigor en 1951 y fue ratificado por México en 1956, y el Protocolo de Palermo, citado anteriormente.
- ¹³ Véase definición citada en la introducción del presente capítulo.
- ¹⁴ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo, artículo 6°, párrafos 5 y 6.
- ¹⁵ *Ibid.*, artículo 9°, Prevención de la trata de personas: 1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) Prevenir y combatir la trata de personas; y b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización. 2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades

de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas. 3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

¹⁶ Véase Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 6° (ratificado 23/03/81), Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 35 (ratificado 21/09/90), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 11 (ratificado 08/03/99), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Bélem do Pará, artículos 2° y 7° (ratificado 12/11/98), ort 105, Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, artículo 1° (ratificado 01/06/59) y ort 182, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, artículo 3° (ratificado 30/06/00). Consúltese anexo 4, La trata de personas, aspectos básicos; colaboraron en la publicación la Comisión Interamericana de Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres.

¹⁷ En marzo de 1994; entró en vigor en 1997, <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-57.html>> (consulta 11 de diciembre 2007).

¹⁸ Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 1°.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 10: “La Comisión incluirá, como mínimo, a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, Desarrollo Social, de Educación Pública, de Turismo y de la Procuraduría General de la República. Asimismo, tendrán participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población. Además, podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial como invitados para efectos consultivos, un representante de cada organismo público autónomo relacionado con la materia, tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres expertos académicos vinculados con la trata de personas”.

²⁰ Véase artículo 67 de la L.G.P.

²¹ *Ibid.*, artículo 20. Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.

²² Véase Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 20.

²³ Véase también en esta parte, capítulos 27 y 28: Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.

²⁴ ONU, *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, A/61/299*; párrafo 25, 29 de agosto de 2006, nota 7 (Estudio multipaís de la OMS sobre la salud de la mujer y violencia doméstica, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005). En el planto estadístico, señala que una encuesta mundial de salud, realizada en escuelas, ha mostrado que entre 20 y 65% de niñas y niños en edad escolar dijo haber sufrido acoso físico o verbal durante los 30 días anteriores a la encuesta; 5.7 millones de niñas y niños trabajaban en la prostitución, y la pornografía, y 1.2 millones eran víctimas de la trata infantil. (Véase notas 9, 11, 13, 14 y 15). De igual forma, indica que la OMS calcula que en el año 2002, 150 millones de chicas y 73 millones de chicos de edad inferior a los 18 años tuvieron relaciones sexuales forzadas o sufrieron otras formas de violencia sexual con contacto físico.

²⁵ Código Penal Federal, artículos 202, 201, 203, 203 bis y 204, de acuerdo con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2007. El artículo 207 del Código Penal Federal, que tipificaba la trata de personas, fue derogado al ser publicada la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

²⁶ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 16 de agosto de 2007.

²⁷ Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Luigi Ferrajoli, “Epistemología jurídica y galantismo”, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política), ITAM, 2006, p. 89.

²⁹ *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 16 de agosto de 2007.

³⁰ El tipo es la descripción de una conducta prohibida y sancionada por una norma penal, es decir, la descripción de una conducta considerada como delito.

³¹ ONU, Informe de la relatora especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Sigma Huda, E/CN.4/2006/62, 20 de febrero de 2006, párr. 42.

³² *Ibid.*, párr. 41.

³³ La información de este apartado, salvo indicación contraria, fue proporcionada por Rodolfo Casillas, autor del libro de próxima publicación por la CDHDF: *Me acuerdo bien... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México*. Dicho apartado se centra en la trata de personas expuestas y víctimas de explotación sexual, sin embargo, para un mayor acercamiento a la explotación sexual comercial infantil, consúltese el *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, realizado y publicado por la CDHDF, 2006.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Notimex, “Ven contradicción en la Ley Federal contra Trata de Personas”, 4 de diciembre de 2007.

³⁶ CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafo 159.

³⁷ De acuerdo con datos —que no se pudieron actualizar— de 2001, en el centro de la ciudad había seis giros negros por cada escuela de educación básica. Jesús Ramírez Cuevas, “Vida nocturna en manos de seis familias, Viaje al centro de la noche”, *La Jornada*, 10 de junio 2001, en línea <<http://www.jornada.unam.mx/2001/06/10/mas-viaje.html>> (consulta 12 de diciembre de 2007).

³⁸ Véase también en esta parte, capítulo 26, 27, 28: Derechos humanos de las mujeres, Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.

³⁹ Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos humanos de las mujeres, donde se aborda el tema de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.

⁴⁰ Jesús Ramírez Cuevas, “Vida nocturna en manos de seis familias...”, *op. cit.*

⁴¹ Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.

⁴² Patricia Cortés Castellano, *Mujeres migrantes*, Chile, UNIFEM, 2005.

- ⁴³ *Idem.*
- ⁴⁴ *Idem.*
- ⁴⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA), AG/RES.2141 (XXXV-O/05).
- ⁴⁶ *Idem.*
- ⁴⁷ ONU, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Informe sobre la introducción clandestina de personas y la protección de sus derechos*, E/CN.4/Sub.2/2001/26, 5 de julio de 2001, párrafo 10.
- ⁴⁸ Patricia Cortés Castellano, *Mujeres migrantes...*, *op. cit.*
- ⁴⁹ “Ven contradicción en Ley Contra Trata de personas”, *Tábasco Hoy*, 4 de diciembre de 2007. Véase también Véase también la parte VI, capítulo 26, 27, 28: Derechos humanos de las mujeres, Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- ⁵⁰ Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.
- ⁵¹ Artículo 2, b.
- ⁵² CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafo 177.
- ⁵³ *Ibid.*, párr.178.
- ⁵⁴ *Ibid.*, párr. 176.
- ⁵⁵ ONU, “Informe de la relatora especial sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Sra. Ofelia Calceñas-Santos. Informe sobre su misión a México en relación con la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños (10 a 21 de noviembre de 1997)”, E/CN.4/1998/101/Add.2, 23 de febrero de 1998, párrafo 10.
- ⁵⁶ CDHDF, *Informe especial sobre explotación...*, *op. cit.*, párr. 190.
- ⁵⁷ *Ibid.*, párr. 174.
- ⁵⁸ *Ibid.*, párr. 185.
- ⁵⁹ Véase también en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ⁶⁰ CDHDF, *Informe especial sobre explotación...*, *op. cit.*, párr. 9. Los últimos datos que se tienen sobre niñas y niños de la calle son los de 1995, a partir de un censo en el Distrito Federal en el que participó la UNICEF, Véase <<http://www.elcaracol.org/html/sombras.html>>.
- ⁶¹ *Ibid.*, párr. 22.
- ⁶² *Ibid.*, párr. 50 y 51.
- ⁶³ Norma Elena Negrete (coord.), *Prostitución, no con nuestros hijos. La acción comunitaria como estrategia de prevención de prostitución infantil*, México, EDICA/Plaza y Valdés/ECPAT-México/Onlus Nova, 2005, p. 72.
- ⁶⁴ *Idem.*
- ⁶⁵ Arturo Páramo, “Destapan en Merced prostitución infantil”, *Reforma*, 24 febrero de 2005, Sec. B, p. 2.
- ⁶⁶ Véase *supra* nota 31.
- ⁶⁷ Véase también Véase también la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁶⁸ José Luis Rodríguez, “La PGDF investiga a una red de pederastas”, *Rumbo de México*, 10 de julio de 2005, p. 1, Secc. C.
- ⁶⁹ “Todo por mantener el nivel de vida”, *La Jornada*, 30 de julio de 2000, <<http://www.jornada.unam.mx/2000/07/30/mas-prostitucion.html>> (consulta 12 de diciembre 2007).
- ⁷⁰ Véase también la parte III, capítulos 15 y 16: Derecho a la salud y Derechos sexuales y reproductivos.
- ⁷¹ En relación con las personas menores de edad, véase CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial Infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafos 61- 65.
- ⁷² Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*
- ⁷³ *Idem.*
- ⁷⁴ Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, art. 14.
- ⁷⁵ Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, “Protocolo de Palermo”, artículo 9°.
- ⁷⁶ Información proporcionada al Comité por Sin Fronteras, I.A.P.
- ⁷⁷ Secretario General de la ONU, *Informe sobre la aplicación del Programa de Acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Respuesta recibida de los gobiernos, México*, E/CN.4/Sub.2/1999/15.
- ⁷⁸ ONU, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías, “Formas contemporáneas de la Esclavitud. Informe del Secretario General sobre la aplicación del Programa de Acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, presentado de conformidad con la resolución 1998/19 de la Subcomisión. Respuestas recibidas de los gobiernos. México”, E/CN.4/Sub.2/1999/15, 7 de junio de 1999, párr. 4.
- ⁷⁹ *Idem.*
- ⁸⁰ CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial Infantil en el Distrito Federal*, párr. 421.
- ⁸¹ *Idem.*
- ⁸² *Idem.*
- ⁸³ Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*
- ⁸⁴ *Idem.*
- ⁸⁵ *Idem.*
- ⁸⁶ *Idem.*
- ⁸⁷ *Idem.*
- ⁸⁸ *Idem.*
- ⁸⁹ Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sedec) al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- ⁹⁰ Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, arts. 4° y 17 a 20.
- ⁹¹ *Ibid.*, arts. 23 a 25.

⁹² *Ibid.*, arts. 27 a 29.

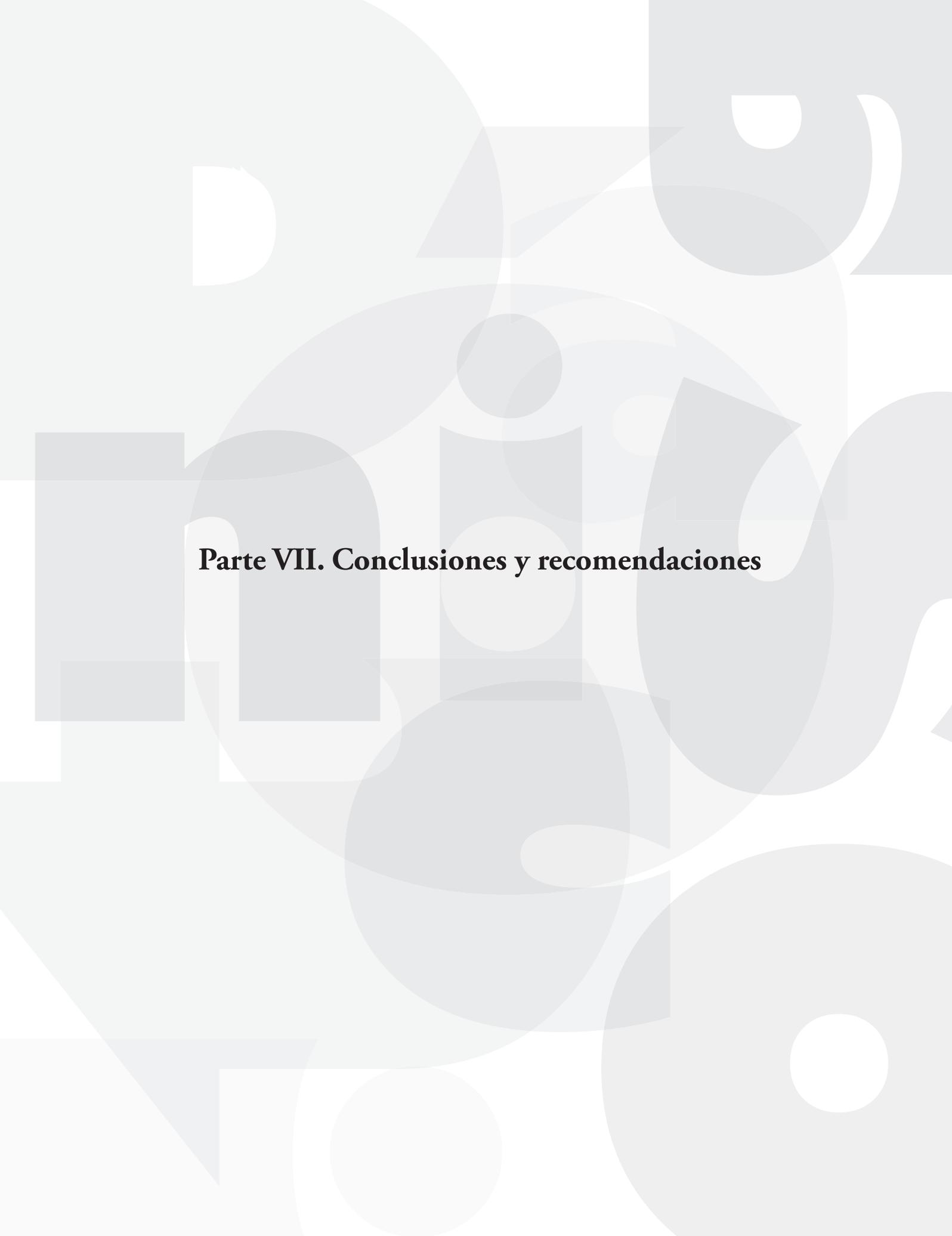
⁹³ Arturo Sierra, “Atacan explotación sexual de menores”, *Reforma*, 6 de septiembre de 2007.

⁹⁴ Véase también la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.

⁹⁵ Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.

⁹⁶ Información proporcionada por la PGJDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.

⁹⁷ Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*



Parte VII. Conclusiones y recomendaciones



Capítulo 36. Conclusiones generales

36.1 Contexto sociodemográfico

3805. A lo largo del siglo xx, el Distrito Federal –al igual que el resto del país– ha experimentando un proceso de transición demográfica caracterizado por tres grandes cambios: la reducción de la mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad. En este contexto, la inversión de la pirámide poblacional y el envejecimiento de la población abren un nuevo panorama para los próximos 20 años de la entidad, que implicará modificaciones al marco legal, a las políticas públicas, a la infraestructura social y urbana y en las asignaciones presupuestales. Dichas modificaciones deben planearse desde ahora.

3806. Asimismo se observan cambios en las características y composición de los hogares, en particular la reducción de los matrimonios, el aumento de los divorcios, y el incremento de los hogares con jefatura femenina. El Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de familias encabezadas por una mujer, una realidad que deben tomar en cuenta las autoridades capitalinas en la formulación de políticas económicas y sociales.

3807. Las características específicas de los diversos grupos de población que se analizan en el *Diagnóstico* definen otros desafíos que requieren adecuaciones, cambios de enfoque, generación de políticas públicas, transformación de instituciones, y reformas legislativas para garantizar y proteger sus derechos humanos.

3808. La migración es otro de los fenómenos sociodemográficos que inciden en la conformación de la población actual del Distrito Federal. De acuerdo con estudios del Consejo Nacional de Población (Conapo), hoy en día la migración interna e internacional es más determinante en los diferentes ritmos de crecimiento entre las entidades federativas que las brechas entre natalidad y mortalidad.¹

3809. En la presente década, el Distrito Federal junto con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) concentran casi 19% de la población nacional y constituyen uno de los conglomerados de población más grandes del mundo. La unidad de esta zona territorial requiere una coordinación intergubernamental eficaz, no sólo a nivel ejecutivo, sino de los demás órganos de gobierno.

3810. La revisión de los principales indicadores en materia de educación, trabajo, vivienda, salud, marginación y pobreza, revela una sociedad muy desigual, en la que cohabitan hogares ricos y otros en situación de extrema pobreza y marginación, así como condiciones y oportunidades diferenciadas entre hombres y mujeres. La desigualdad representa un obstáculo mayúsculo para ejercer un nivel de vida adecuado para millones de personas.

36.2 Naturaleza jurídica y estructura política del Distrito Federal

3811. Los organismos que constituyen los poderes locales del Distrito Federal han experimentado un proceso de transición de una Administración Pública federal centralizada a la administración local autónoma descentralizada. Si bien actualmente es una entidad federativa autónoma, tiene un régimen jurídico diferenciado. Esta diferenciación implica una serie de limitaciones a las competencias legislativa, hacendaria, gubernamental y política del Distrito Federal, así como a los derechos políticos de sus ciudadanas y ciudadanos.

3812. En particular, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comparte su competencia con el Congreso de la Unión y no tiene facultad para participar en el proceso de modificación de la Constitución federal. Sólo puede presentar proyectos de reforma ante el Congreso que estén estrictamente vinculados con temas referidos al Distrito Federal. Por su parte, el jefe de Gobierno también comparte competencias con el presidente de la República, lo cual limita su autonomía.

36.3 Políticas públicas, derechos humanos y género

3813. Si bien en el Distrito Federal hay programas y acciones que buscan incidir en el disfrute de algunos derechos humanos, así como programas dirigidos a grupos específicos, aún faltan esfuerzos para que la perspectiva de derechos humanos² y de género atraviesen el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las autoridades capitalinas.

3814. En muchos casos, la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se limita a señalar la universalidad en el disfrute y acceso a los servicios públicos omitiendo los instrumentos que posibiliten la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos. Si bien la universalidad es un principio que rige los derechos humanos, también hay otros, como la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, igualdad y la progresividad, que deben ser igualmente garantizados.

3815. La ausencia de diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos está relacionada con la falta de mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores de derechos humanos, así como de una coordinación más estrecha y eficiente entre las dependencias del gobierno, entre los tres poderes locales, con las autoridades de la zona metropolitana y con la Federación.

3816. La formulación de políticas públicas y acciones estratégicas centradas en la realización de los derechos humanos también implica fomentar una amplia participación y adecuada consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y acciones del gobierno. Sin embargo, las leyes y mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental.

3817. La intervención pública en materia de derechos humanos debe contemplar políticas de promoción y difusión de los derechos humanos, tarea aún pendiente para los órganos de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, son insuficientes las acciones de formación y capacitación orientadas a que la ciudadanía conozca y se asuma como sujeto de derechos, políticamente activo.

3818. Más aún, prevalece en general un gran desconocimiento por parte de las autoridades del contenido de los derechos, de sus obligaciones consagradas en el derecho internacional de los derechos humanos, y de la relación indisoluble que éstas tienen con sus responsabilidades en el servicio público.

36.4 Disponibilidad de información

3819. Cabe señalar la falta de un sistema de información local que permita recolectar, sistematizar y analizar datos estadísticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras. Estos datos servirían de insumos para el monitoreo de los avances y retrocesos en la realización de los derechos humanos en el Distrito Federal. Para medir avances específicos por cada uno de los derechos analizados, la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es claramente insuficiente.

3820. También faltan mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación –con base en indicadores de proceso e impacto– de los programas y acciones emprendidas y ejecutadas por el gobierno capitalino. Salvo en algunos casos, el Comité Coordinador no tuvo acceso a documentos de evaluación, sea porque no se hacen, porque la información no está sistematizada o porque no es accesible al público. Lo anterior impide medir a profundidad los impactos de dichas acciones en la realización de los derechos humanos de la población en general o de los grupos en particular.

3821. Asimismo, la labor del Comité Coordinador se dificultó a causa de la falta de sistematización de las sentencias del órgano judicial, de análisis legislativo sobre cada derecho y su marco legal en el Distrito Federal, así como por la escasez de investigaciones académicas y de informes de la sociedad civil enfocadas a la realidad local desde una perspectiva de derechos humanos.

36.5 Presupuesto y derechos humanos

3822. Con la información que pusieron a disposición del Comité la Secretaría de Finanzas y otras entidades y dependencias del gobierno de la ciudad, no es posible realizar un análisis presupuestario a fondo, situación que hace muy difícil el monitoreo del avance en la protección y promoción de los derechos humanos desde la perspectiva presupuestaria. Además, esta situación revela desconocimiento de las normativas internacionales sobre formulación de presupuestos con perspectiva de derechos humanos y falta de mayor transparencia y accesibilidad a la información.

3823. La falta de recursos económicos fue un argumento reiterado ante el Comité Coordinador para explicar las limitaciones de las políticas públicas en términos de falta de integralidad y progresividad de los derechos humanos. No obstante, la realización de los derechos humanos es una condición necesaria para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca y para garantizar la seguridad humana. El *Diagnóstico* revela que los derechos de la ciudadanía aún no han sido asumidos como indicador central de los órganos de gobierno del Distrito Federal y, por consiguiente, no se reflejan en la distribución presupuestal.

36.6 Marco jurídico local, trabajo legislativo y justiciabilidad

3824. A pesar de los avances en el establecimiento de un régimen jurídico propio del Distrito Federal, que se materializan en la adopción y revisión de leyes locales y de sus reglamentos, este régimen aún está incompleto: los ordenamientos jurídicos no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas al Distrito Federal ni se sustentan cabalmente en la normatividad internacional y regional en materia de derechos humanos. Incluso persisten vacíos jurídicos y contradicciones entre las distintas normativas. Asimismo, los derechos de varios grupos de población carecen de sustento legal y, en consecuencia, de instrumentos específicos para su protección.

3825. Un hallazgo común al conjunto de los derechos analizados en el presente *Diagnóstico*, es la falta de armonización de la legislación local con la federal y con el derecho internacional de los derechos humanos, materia que compete directamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a través de sus distintas comisiones.

3826. Además de la función de legislar, preparando para ello agendas legislativas públicas y abiertas a la participación ciudadana, la ALDF tiene competencia para evaluar la aplicación de las leyes ya existentes y de las políticas públicas que emanan de ellas. En particular, la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea puede promover y evaluar que el enfoque de derechos humanos esté presente en todos los planes de trabajo de la administración local. No obstante, no existe información pública que dé cuenta de que dicha atribución se ejerce.

3827. La escasa información obtenida, así como el diálogo directo con jueces y magistrados, permite concluir que los tratados internacionales no se utilizan de manera generalizada en el proceso de administración de justicia y no se conocen suficientemente. Ello redonda directamente en la dificultad de quienes habitan y transitan la ciudad, no sólo por la falta de mecanismos e instancias adecuadas para ejercer sus derechos humanos, sino para justiciabilizarlos.

Notas

¹ Conapo, *La situación demográfica de México 2006*, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_01.pdf>.

² Véase el anexo C, Política pública con enfoque de derechos humanos.

Capítulo 37. Conclusiones Núcleo Seguridad humana

37.1 Claroscuros de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal

3828. El *Índice de desarrollo humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ubica al Distrito Federal en primer lugar respecto a las otras entidades federativas. En particular, la capital tiene los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación (de educación primaria hasta licenciatura), el producto interno bruto (PIB) per cápita, y en los índices de educación, salud e ingreso.¹

3829. No obstante ese panorama general favorable, el análisis detallado del nivel de realización en el Distrito Federal de los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, y de los derechos sexuales y reproductivos, permitió identificar situaciones violatorias o de amenaza que afectan el ejercicio de dichos derechos y, por consiguiente, la seguridad humana de la población capitalina. Entre otras citaremos las siguientes:²

3830. *Derecho a un medio ambiente sano*: el Distrito Federal vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo. Aunado a las condiciones naturales peculiares de la cuenca en la que se asienta, las dinámicas demográfica, económica, social y política han derivado en consecuencias ambientales adversas que ponen en riesgo tanto los ecosistemas y recursos naturales de la ciudad, como la salud y el bienestar de la presente y futuras generaciones.

3831. *Derecho al agua*: se vive una situación hidráulica crítica por la reducción de la recarga natural del acuífero, el aumento de los procesos contaminantes (en aire, agua y suelo), la demanda creciente del vital líquido, y el acceso desigual a los servicios de agua y saneamiento. En cuanto al suministro de agua potable, más de un millón de personas no tienen acceso a un servicio continuo y suficiente. Se observa un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones, siendo las zonas de alta marginación las más afectadas.

3832. *Derecho a la vivienda*: en el Distrito Federal hay viviendas precarias en cuanto a su construcción y servicios, viviendas en condiciones de riesgo, persistencia de desalojos forzosos, así como oferta insuficiente ante la demanda de vivienda adecuada y a precios accesibles. Las condiciones socioeconómicas se convierten en un elemento de segregación en materia de acceso a los créditos para vivienda, dado que los instrumentos financieros del mercado están dirigidos a población que gana cuatro o más veces el salario mínimo.

3833. *Derecho a la educación*: no obstante las altas tasas de alfabetización y matriculación en la capital del país, el Distrito Federal es la entidad con mayor porcentaje de exclusión educativa. Apenas un tercio de la población de entre 18 y 29 años asiste a la escuela o a la universidad. Aunque el porcentaje de analfabetismo se ha reducido de manera sensible, sigue habiendo 1.6% de hombres y 3.5% de mujeres analfabetas, situación que atestigua la persistencia de diferencias entre hombres y mujeres en el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3834. *Derecho al trabajo*: el desempleo también afecta en mayor medida, en comparación con otras entidades federativas, a la población económicamente activa del Distrito Federal, aunado a fenómenos como la informalidad en el empleo y los empleos precarios, que en muchas ocasiones también se realizan en condiciones de riesgo. La mayoría de las personas empleadas no gana un salario suficiente para asegurarle a ellas y a sus familias el derecho a un nivel de vida adecuado y seguro.

3835. *Derecho a la salud*: a pesar de que la entidad tiene los mejores índices en indicadores de salud, también presenta los más altos en cuanto al porcentaje de personas con bajo peso al nacer, sobrepeso u obesidad en escolares, mortalidad por enfermedades del corazón, diabetes mellitus y tumores malignos, y en general, por enfermedades no transmisibles. Las personas que viven en situación de mayor pobreza tienden a presentar tasas de mortalidad infantil, materna, preescolar y escolar más elevadas, así como una mayor frecuencia y gravedad de las enfermedades. Las instalaciones y servicios de salud para la población abierta en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población que vive en pobreza, es en muchos casos insuficiente y no está actualizada.

3836. *Derechos sexuales y reproductivos*: persisten actitudes y barreras que propician negativas o dificultades para acceder a los servicios de salud, entre las que se encuentran: falta de personal debidamente capacitado y sensible, carencia de especialistas, actitudes discriminatorias del personal de salud hacia las personas que acuden a solicitar servicios de salud sexual o reproductiva. Las políticas públicas actuales están enfocadas sólo a los derechos reproductivos, dejando de lado los derechos sexuales. Al ser las mujeres las que llevan la carga biológica de la reproducción, son éstas las que se ven directamente afectadas por la falta de acceso a servicios de salud, situación que se agrava por la pobreza, pues no se tiene opción de recurrir a servicios privados para ser atendidas de manera oportuna y con calidad.

3837. Casi un millón de personas viven en condiciones de alta marginación y más de 1 200 000 se encuentran en situación de marginación. El Distrito Federal es la entidad federativa que presenta el nivel de desigualdad más alto del país en cuanto a la distribución del ingreso monetario.

3838. En este núcleo sobre seguridad humana se hizo énfasis en los factores estructurales que obstaculizan el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población en general. La información analizada evidencia que los derechos contenidos en este núcleo no se ejercen en igualdad de condiciones en particular en relación con el sexo, las condiciones socioeconómicas y la ubicación geográfica. La población en situación de pobreza y marginación, sobre todo las mujeres, son quienes más obstáculos enfrentan para el ejercicio de estos derechos.

3839. En la parte IV y VI de este *Diagnóstico* se profundiza sobre otras caras de la discriminación y exclusión, en particular por razones de edad, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, identidad y expresión de rol de género, y origen nacional; y se precisan los obstáculos específicos que ciertos grupos de población en situación de vulnerabilidad enfrentan en su cotidianidad para ejercer sus derechos económicos, sociales y ambientales, como en los casos de las y los niños, las y los jóvenes, las y los adultos mayores, las personas indígenas, las personas con discapacidad, las y los migrantes y refugiados, las personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y las personas en situación de calle o privadas de la libertad.

37.2 Obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: nivel de cumplimiento

Marco jurídico local

3840. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal consagra derechos sociales universales, en particular en materia de salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social. Asimismo, la ciudad cuenta con leyes sectoriales en materia de educación, salud, vivienda, medio ambiente y agua, que enuncian el contenido de estos derechos y especifican las competencias y obligaciones de las autoridades respectivas. En la letra, estos derechos no son considerados solamente como metas programáticas, sino como prerrogativas para las personas, exigibles a los poderes públicos.

3841. Sin embargo, resaltan vacíos jurídicos e incluso contradicciones que limitan la efectiva protección de los derechos humanos, como la restricción del acceso al agua para los asentamientos irregulares o la omisión de la seguridad jurídica en materia de vivienda. Por otro lado, en los capítulos correspondientes se da cuenta de ausencias, duplicidades y confusiones en la asignación de competencias, atribuciones y obligaciones para la efectiva realización de estos derechos, así como ausencias e imprecisiones en materia de reparación del daño y de vigilancia y aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales.

3842. De no hacerse las adecuaciones legislativas necesarias, se incumple con la obligación de armonizar el marco jurídico local con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Protocolo de San Salvador.

Política pública del Gobierno del Distrito Federal

3843. Se ha identificado que el Gobierno del Distrito Federal, tanto en sus discursos como en documentos de fundamentación de estrategias, políticas, programas y acciones, incorpora un lenguaje de derechos humanos y reitera su compromiso con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, y ambientales de toda la población.

3844. La política social del Gobierno del Distrito Federal está orientada a brindar bienes y servicios en materia de salud, vivienda, educación y empleo, en particular a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Con ello, el gobierno capitalino está reconociendo su obligación de avanzar progresivamente en la garantía del acceso sin discriminación a los servicios e instalaciones públicas indispensables para la realización de estos derechos. Además, se han generado acciones de gobierno afirmativas y compensatorias para grupos de población específicos.

3845. No obstante, el enfoque de derechos humanos³ no aparece de manera suficiente, sustantiva e integral en el conjunto de programas, acciones y prácticas del gobierno local. El diseño de los programas no se sustenta en un concepto integral de derechos humanos, de la manera en que se consagran en los instrumentos internacionales en la materia, por lo que no se contempla de manera adecuada

el conjunto de los factores esenciales e interrelacionados que componen cada uno de estos derechos, a saber: la calidad, disponibilidad, accesibilidad física, económica y sin discriminación, así como la información suficiente, la participación social y la justiciabilidad.

Coordinación entre dependencias, poderes y autoridades de entidades colindantes y la Federación

3846. Otro factor limitante de la política gubernamental en relación con los derechos humanos se refiere a la falta de coordinación y sinergia institucional entre las dependencias, órganos desconcentrados y demás entes públicos del Gobierno del Distrito Federal, entre los tres poderes de la entidad, y entre el Distrito Federal y la Federación.

3847. Por el carácter interdependiente e indivisible los derechos humanos, no es posible garantizar su goce y ejercicio sin una atención integral. La realización progresiva de cada uno de los derechos analizados en este núcleo requiere la adopción de medidas de carácter legislativo, administrativo, programático, presupuestario y judicial, lo cual implica una mayor y mejor articulación del Poder Ejecutivo local, pero también entre éste y los poderes Legislativo y Judicial de la entidad.

3848. En este mismo sentido, es imprescindible la coordinación –desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos–, en particular con las autoridades del Estado de México, debido a la estrecha interrelación en la vida de ambas entidades. Lo contrario limita la posibilidad de un abordaje integral de los problemas comunes, en particular respecto del acceso a los servicios públicos y en materia ambiental e hidráulica, en las cuales también faltan mecanismos de coordinación para atender debidamente cuestiones de compensación por daños causados a terceros. Una política integral en estas materias no se alcanzará si no se considera como referencia la zona metropolitana del valle de México, así como la situación de cercanía, interrelación y movilidad de sus habitantes, más allá de las fronteras administrativas.

3849. En todos los derechos analizados en los diversos capítulos del núcleo, además de otros aspectos que tienen que ver de manera amplia con la seguridad humana, como la protección civil y la infraestructura, existen responsabilidades y obligaciones que son parte del contenido de estos derechos y que implican concurrencia, concertación o colaboración entre el Distrito Federal y la Federación. Al igual que en el caso de la coordinación entre entidades federativas, la coordinación entre ambas esferas de gobierno –desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos– es indispensable para mejorar el cumplimiento de las obligaciones que se tienen con la ciudadanía.

Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

3850. La inexistencia de información sistematizada y accesible al público sobre las sentencias locales, incluyendo las de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, que se refieren al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y ambientales, impidió al Comité Coordinador hacer una valoración detallada del quehacer de las instancias judiciales en materia de estos derechos.

3851. Sin embargo, los obstáculos diagnosticados, basados en información proveniente de otras fuentes, dan cuenta de que en la entidad se está desatendiendo la obligación de proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos en lo que se refiere a estos derechos. Entre dichos procedimientos, se encuentran el derecho a la reparación integral del daño, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición, y el derecho a contar con recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales pertinentes, adecuados y efectivos. En particular, el Poder Legislativo no está cumpliendo adecuadamente su obligación de legislar integralmente en la materia.

3852. Algunas de las obligaciones del gobierno capitalino son: vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, e instaurar los procedimientos administrativos sancionadores en caso de violación a los mismos; sin embargo, los recursos asignados no permiten cumplir con esta obligación. Ejemplo de esto es la generalización de violaciones a la legislación laboral o los recurrentes daños al medio ambiente causados por actos de particulares o empresas que quedan sin sanción. Las áreas existentes en las dependencias gubernamentales, en particular las de reciente creación, carecen de capacidades institucionales para hacer efectivo el ejercicio pleno de la normatividad vigente.

3853. Además de lo relacionado con el juicio de amparo, especialmente en cuanto a que éste limita el acceso a la justicia a grupos o comunidades, hay otros obstáculos que menoscaban en la práctica la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal, como:

- el desconocimiento de las personas de sus derechos y la falta de cultura de denuncia;
- el marco normativo federal y local aún insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de estos derechos, en particular en lo referido a la responsabilidad, reparación del daño y sanciones en caso de violación de la ley;
- en materia administrativa, la falta de capacidades humanas, financieras e institucionales para vigilar adecuadamente el cumplimiento de la legislación, y la falta de coerción de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (cuando no son aceptadas), y de las procuradurías;
- el desconocimiento por parte del Poder Judicial local del derecho internacional y regional de los derechos humanos, o de las herramientas para aplicarlos;
- las prácticas de corrupción y la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia;
- la falta de mayor coordinación entre los distintos poderes del Distrito Federal, en particular entre el Ejecutivo y Judicial, para la resolución de conflictos y la aplicación de sanciones a quienes violen la normatividad.

37.3 Seguridad humana en el Distrito Federal

3854. A partir del análisis de los derechos contenidos en este núcleo se buscaron elementos que permitieran valorar el estado de la seguridad humana en el Distrito Federal.⁴ Este *Diagnóstico* da cuenta de situaciones críticas de riesgos o de afectación concreta a la seguridad humana de la población capitalina, que no tienen que ver con la seguridad pública, sino con el nivel de vida de la población

y el bienestar de cada grupo en particular, así como con la situación de la infraestructura social y urbana, y el funcionamiento de servicios públicos (accidentes, mal estado de las vialidades, obras públicas inconclusas, etc.). Asimismo, los factores de estrés y deterioro de la calidad de vida tienden a incrementarse en esta megaurbe, caracterizada por un entorno físico con una muy alta densidad de población, amplias zonas de marginación y una gran extensión.

3855. El Gobierno del Distrito Federal es responsable de algunos factores fundamentales para la seguridad humana de las personas que habitan y transitan por la entidad. En particular dispone de competencias exclusivas en la mayoría de los servicios públicos, y concurrentes con la Federación en materia de medio ambiente, salud (incluyendo servicios de salud sexual y reproductiva), educación, vivienda y trabajo.

3856. Si bien la legislación local sobre participación ciudadana y desarrollo social, así como las consideraciones de distintas leyes sectoriales, representan un paso fundamental en la democratización del ejercicio de planeación, queda pendiente precisar y traducir los enunciados generales de estas normas en acciones realmente participativas, como se deja ver a través de lo expresado por organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas a través de la información recibida por el Comité Coordinador.

3857. Los espacios actuales no permiten la participación efectiva de la sociedad, en particular de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, de las instituciones académicas y ciudadanas y ciudadanos interesados, pues se trata mayoritariamente de espacios consultivos que no tienen incidencia real en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

3858. La información es fundamental para ello. Sin embargo, no se cuenta con un sistema de información diseñado sobre la base de indicadores de derechos económicos, sociales y ambientales, desagregados por sexo, grupo etario, características de los grupos de población y por espacio territorial, que permita monitorear los avances y retrocesos en la realización de los derechos mencionados en sus distintos componentes. Asimismo, no se cuenta con evaluaciones periódicas —o no son de fácil acceso para el público— sobre los programas sociales y económicos que incluyan no sólo reportes de avances presupuestales, sino también información relativa al cumplimiento de las metas programadas en términos cuantitativos y cualitativos, a fin de que se midan sus impactos reales en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

3859. Las obligaciones del Estado mexicano en los ámbitos federal, estatal y municipal (y delegacional en el caso del Distrito Federal) y para los tres poderes, son de carácter imperativo, como se especifica en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México en 1981. El Estado tiene la obligación concreta y constante de avanzar de manera expedita y eficaz hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En razón de ello, las instancias del Estado en el Distrito Federal no pueden justificar incumplimientos por falta de recursos económicos o por particularidades administrativas y legales del Distrito Federal o por los problemas originados por el proceso de descentralización (específicamente en materia de salud y educación) o de cualquier otra índole.

3860. Deben, en cambio, hacer una programación que permita ir dando cumplimiento paulatino y progresivo –salvo en los casos en que el cumplimiento debe ser inmediato–, a sus obligaciones, mejorando la disponibilidad, calidad y accesibilidad física, económica y sin discriminación a los bienes y servicios indispensables para la realización de los derechos económicos, sociales y ambientales, así como para promover el acceso a la información, a la participación social y a recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos.

Notas

- ¹ PNUD, *Índice de desarrollo humano México 2006-2007*, México, 2007.
- ² Para revisar los detalles véase en la parte III, las conclusiones de los capítulos 10 al 16.
- ³ Véase el anexo C, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- ⁴ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presentará durante 2008 un informe especial sobre seguridad humana en el Distrito Federal que abundará sustantivamente en la información, análisis y propuestas sobre este tema.

Capítulo 38. Conclusiones Núcleo Democracia y derechos humanos

38.1 Democracia y cultura ciudadana

3861. La democracia tiene una relación indisoluble con los derechos humanos y no está solamente circunscrita a los derechos políticos. Implica que haya una participación ciudadana real y permanente en torno al quehacer del Estado; significa que las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal tengan acceso a la información y conozcan sus derechos, para así ejercerlos constantemente y transformarse en un contrapeso eficaz en relación con la actuación de los poderes públicos.

3862. Por el contrario, la falta de respeto a los derechos humanos, al poner en riesgo la gobernabilidad democrática, contribuye a la exclusión social y política, a la corrupción, a la falta de acceso a una vida digna, a una débil administración pública y a una limitada rendición de cuentas. La falta de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos conlleva el riesgo de incubar la ruptura democrática, agrede al fundamento mismo del Estado y atenta contra el desarrollo humano y social.

3863. La cultura de derechos humanos en la población es indispensable para el fortalecimiento de la democracia y la participación social. Sin embargo, al ser débiles tanto la cultura de respeto a los derechos humanos como el Estado democrático de derecho en el Distrito Federal, hay muchas razones y posibilidades para que la vida cotidiana sea compleja y conflictiva.

3864. Aunque el Distrito Federal dispone de una ley de participación ciudadana muy avanzada que contempla varios mecanismos de participación y que significa un avance considerable para una sociedad democrática, es muy poco utilizada. Esto se debe, por un lado, a la falta de una cultura democrática y de protección a los derechos humanos en la sociedad y, por otro, a la falta de mecanismos eficaces y accesibles que faciliten e impulsen la participación de las personas en los asuntos públicos.

38.2 Desigualdad, diversidad y convivencia social

3865. La desigualdad, la pobreza, la marginación, la segregación y la discriminación coexisten con los espacios de libertad, de desarrollo y de autoafirmación. Estos fenómenos no son privativos del Distrito Federal; en muchas ciudades del mundo la desigualdad es una característica central de la vida de sus habitantes. Sin embargo, es claro que México –país de grandes contrastes– refleja esos abismos en su capital. Estos son obstáculos importantes que menoscaban la democracia en dicha entidad federativa, limitan la participación real de las personas en los asuntos públicos y, al mismo tiempo, propician intolerancia y exclusión.

3866. Hay diferencias sustantivas en la antigüedad de ciertas zonas de la ciudad, en los grupos étnicos, en el nivel socioeconómico de la población, en los grados de marginación, en la calidad y el

acceso a los servicios públicos, en el transporte y vialidades, en la calidad del medio ambiente, en los índices de inseguridad, en el acceso a la educación, en las expresiones culturales, por mencionar sólo algunos ejemplos. Existen pues, enormes e importantes diferencias que suponen competencia por los recursos: naturales, materiales, económicos, de tiempo.

3867. La ciudad de México, además, tiene obstáculos importantes que la hacen compleja, que afectan el orden jurídico e institucional, así como las condiciones para una adecuada y respetuosa convivencia social. Resaltan el crecimiento de la inseguridad pública, las marchas –y en general el deterioro de las condiciones para la vialidad–, la cantidad de personas que la transitan cada día, la presión para el abastecimiento de servicios públicos y privados, la corrupción como cultura de relación, los tiempos per cápita de traslado, la dificultad cotidiana que supone la pobreza, los espacios ganados para el mercado y perdidos para la convivencia sin él,¹ y la falta de confianza ciudadana en la democracia, en los partidos políticos y en las instituciones públicas.

3868. Sin embargo, la ciudad de México también contiene, en su propia diversidad, la posibilidad de construir ciudadanía, de generar procesos de avance cultural, económico y social, y de afianzar tanto las libertades fundamentales como los derechos sociales. Las autoridades del Estado tienen como responsabilidades normar y regular la convivencia y la relación entre los habitantes; establecer mecanismos; transparentar los asuntos públicos; vigilar, sancionar y rendir cuentas, pero es la ciudadanía la que, con su participación, indiferencia o inmovilidad, construye o destruye las pautas de respeto entre las personas; se apropia o no de sus derechos, reconoce o no los de los demás, tolera o agrede, discrimina o incluye.

3869. En el pasado reciente diversos hechos políticos han detonado la emergencia de la intolerancia y la discriminación en muy diversos sectores de la población, siendo todo ello un peligro potencial para una convivencia social basada en el respeto a la dignidad. En el ámbito de lo privado, un signo igualmente preocupante es la creciente violencia intrafamiliar, con un claro sesgo de género.

38.3 Derecho a la igualdad y a la no discriminación

3870. No hay datos duros sobre el arraigo de la discriminación a nivel local, pues no se han llevado a cabo encuestas o estudios exhaustivos al respecto. Sin embargo, los resultados de las encuestas de percepción realizadas en el ámbito nacional, pueden ser representativos del Distrito Federal y revelan una cultura de discriminación en varios espacios de la vida cotidiana y en contra de diversos grupos de población. Dicha cultura permea tanto a la sociedad en general como a las instituciones públicas, los procedimientos y el espacio público. La discriminación es estructural y no incidental.

3871. La pobreza y la pertenencia territorial son dos de los motivos más frecuentes de discriminación en el Distrito Federal. La marginación se materializa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y se profundiza mediante la exclusión de los espacios de participación. El tema de la seguridad pública también constituye un riesgo serio en materia de discriminación. Las políticas y el marco legal que incentiva detenciones, así como las políticas de *limpieza urbana*, ponen en riesgo la integridad y seguridad personales de ciertos grupos, en particular de las poblaciones callejeras y de las y los jóvenes.

3872. Actualmente no se ha dado cumplimiento a las obligaciones que la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal establece para los entes públicos. En el análisis llevado a cabo en relación con este derecho, se detectó una ausencia grave de políticas públicas eficaces enfocadas a combatir la discriminación. Adicionalmente, el Consejo creado por esta Ley no ha generado adecuados mecanismos para su implementación.

3873. Aunque hay un gran número de disposiciones que se refieren a la igualdad, a la (no) discriminación y a diversos grupos de población, éstas no siempre consideran los estándares internacionales. Además, aún existen disposiciones en leyes, códigos y reglamentos que son discriminatorias.

3874. Las quejas presentadas en relación con violaciones al derecho a la no discriminación ante instituciones públicas son escasas. Sin embargo, no hay que interpretar este fenómeno como una ausencia de discriminación en la ciudad, sino de la aceptación de la misma, así como de falta de una cultura de denuncia.

38.4 Derecho al acceso a la información

3975. El ejercicio del derecho de acceso a la información refleja la intensidad con que vive la ciudadanía en el Distrito Federal. Muestra de ello es que esta entidad recibe más peticiones de información por cada 100 000 habitantes que cualquier otra del país. Sin duda alguna, es un dato positivo, a pesar de que sea un grupo reducido de la población el que hace uso de este derecho.

3976. Aunque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no garantiza la eliminación de la corrupción, sí permite hacer visibles los actos que la generan, así como inhibir su práctica e inducir sanciones contra quienes la llevan a cabo. De ahí la importancia de perfeccionar los mecanismos de sanciones descritos, además de modificar otras legislaciones para contar con una rendición de cuentas integral. Especialmente deben armonizarse los procesos de denuncia y queja ante órganos internos de control, y revisar la legitimación activa para dar seguimiento a casos tramitados ante las contralorías. Se trata de pasar a una fase de *exigibilidad* y *proactividad*, a un proceso completo de rendición de cuentas, esto es: información, responsabilidad y sanción.

3977. En general el Distrito Federal cuenta con un marco normativo adecuado para el acceso a la información. Si bien éste no resuelve siempre todos los problemas detectados ni garantiza la vigencia del derecho, es recomendable que se incluyan como sujetos obligados a todos los que reciban recursos públicos, como los partidos y agrupaciones políticas, y como sujetos obligados indirectos a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos.

3978. La participación social está estrechamente relacionada con el derecho a la información, pues sólo se hace efectiva en un contexto en el que se asegure el acceso a la información gubernamental oportuna, veraz, sistematizada y de fácil entendimiento, que permita la adecuada toma de decisiones. Al respecto, el gobierno capitalino carece de acciones de concientización y educación masivas y permanentes en materia de derechos humanos, para que la población conozca las obligaciones del Estado y sus derechos, y así, sepa ejercerlos y exigirlos.

3979. Es también necesario que el conjunto de las instancias del Distrito Federal mejore la difusión de información sustantiva relacionada con la vigencia de otros derechos. También es indispensable tener acceso a información sobre exenciones fiscales, regímenes especiales en materia tributaria especial, y contar con versiones públicas de declaraciones patrimoniales de los y las servidoras públicas.

3980. Finalmente, es imprescindible establecer un sistema de información que no sólo se entregue a las personas que la solicitan, sino que también la genere y conserve. Esto sería de mucha utilidad para crear estadísticas y evaluar políticas y programas públicos.

38.5 Derecho a la libertad de expresión

3881. Es justo reconocer las iniciativas de varios actores por instrumentar acciones y medidas orientadas a defender y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión en el Distrito Federal. Entre ellas destaca la aprobación de varias leyes.

3882. Salvo la necesidad de regular la cláusula de conciencia y otros derechos laborales de las y los periodistas, así como el establecimiento de criterios equitativos para la asignación de publicidad oficial, en general se puede decir que la legislación que regula la libertad de expresión en el Distrito Federal se encuentra acorde a los estándares internacionales y, en algunos casos, los supera. Sin embargo, es necesario contar con información suficiente y mecanismos de evaluación que permitan analizar si dicha legislación, efectivamente, protege la libertad de expresión, y si está siendo aplicada adecuadamente.

3883. En relación con los casos de agravio a periodistas en el Distrito Federal, se ha registrado un creciente número de agresiones cometidas en contra de aquellos y aquellas que ejercen el derecho a la libertad de expresión. De las afectaciones a este derecho reportadas en 2006 en el plano nacional,² 21% sucedieron en el Distrito Federal. Esta cifra supone, además, un aumento en relación con lo registrado en 2005.³

3884. Es indispensable que los distintos ámbitos de gobierno actúen para evitar las agresiones y para sancionar a quienes cometen este tipo de delitos. Es necesario establecer una política de protección y, sobre todo, de prevención, que impida que los homicidios y agravios contra periodistas continúen, así como también un aceleramiento en las investigaciones para combatir la impunidad.

3885. En el plano de la pluralidad informativa hace falta que el gobierno capitalino promueva medios de comunicación tendientes a cubrir sectores de la sociedad que no tienen acceso ni representación adecuada. Por ejemplo, resulta urgente que las autoridades locales y federales emprendan las acciones respectivas para generar las normas jurídicas que reconozcan a los medios comunitarios.

3886. La posibilidad de que el Distrito Federal cuente, como el resto de las entidades federativas, con la oferta de medios públicos de comunicación ayudará a tener una mayor pluralidad informativa. La instauración del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal⁴ constituye una señal positiva frente a la posibilidad de que dicho proyecto reproduzca los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

Notas

- ¹ Entiéndase la diferencia de crecimiento entre los centros y espacios comerciales en las últimas décadas y el de áreas verdes y plazas públicas.
- ² De los casos registrados de afectaciones a la libertad de expresión durante el sexenio 2000-2006 se desprende que las entidades con mayores ataques al ejercicio periodístico en México fueron el Distrito Federal (21%), Tamaulipas (11%), Oaxaca (10%), Veracruz (9%), Chiapas (9%), Sonora (7%) y Sinaloa (5%). Con menores cuantías le siguen estados como Querétaro (3%), Chihuahua (3%), Hidalgo (3%), Guanajuato (3%) y Guerrero. *Recuento de daños 2006*, Fundación Manuel Buendía, Reporteros sin Fronteras, Cencos, Sindicato de Redactores de prensa Artículo XIX.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Aprobada el 2 de febrero de 2007.

Capítulo 39. Conclusiones Núcleo Sistema de justicia

3887. En el núcleo del Sistema de justicia se analizó el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades gubernamentales y judiciales del Distrito Federal a través de la revisión del derecho a la integridad, libertad y seguridad personal, el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad.

3888. Los resultados del análisis indican que el principal obstáculo para el pleno goce de los derechos vinculados al Sistema de justicia, y en consecuencia la principal obligación incumplida, se refiere a la tendencia inquisitorial del sistema penal y la falta de cultura de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades involucradas en la procuración y administración de justicia.

3889. En el diagnóstico realizado se encuentran elementos transversales de vulneración a los derechos que integran este núcleo, así como cuestiones que si bien afectan directamente al goce de un determinado derecho humano, como consecuencia de la integralidad e interdependencia de éstos, impactan de forma indirecta el ejercicio del resto de los derechos humanos. Nos referimos a los siguientes aspectos:

39.1 Sistema penal inquisitorio

3890. El sistema penal tiene características inquisitoriales (demostradas en figuras como el arraigo, la prisión preventiva, la prueba tazada y el papel del Ministerio Público), lo que tiene repercusiones en la política de prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integridad, la libertad y la seguridad personal y en la administración de justicia. Además, la forma en que está concebido el sistema penal y la reparación del daño implican una fuerte exclusión de la víctima durante las diversas fases procesales.

39.2 Falta de sensibilización de los órganos encargados de procurar y administrar justicia

3891. Hay desconocimiento y desinterés de las obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, así como de las derivadas específicamente de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México donde éstas se establecen, motivo por el cual no se cumplen. No obstante, es importante mencionar que si bien se requieren procesos de sensibilización de las y los servidores públicos, la probabilidad de observancia de los derechos humanos mejorará si se generan incentivos en las instituciones correspondientes. En razón de ello, frente a la violación de derechos humanos no se puede mantener la impunidad como regla general.

39.3 Autoconcepción de la función judicial

3892. El hecho de que las y los jueces asuman su función como órganos sólo de legalidad, promueve y facilita una sistemática inobservancia de los principios de derechos humanos y la falta de aplicación de medidas equitativas para grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Esto afecta de forma directa la imparcial y efectiva administración de justicia en todas sus materias.

39.4 Sistema penitenciario: hacinamiento y no aplicación de penas sustitutivas a la prisión

3893. El encierro produce efectos perniciosos en la población reclusa, no cumple con su objetivo ni resuelve el problema de la delincuencia, por lo que es urgente implementar el uso de las medidas sustitutivas a la prisión. Los centros de reclusión presentan deficiencias en sus capacidades materiales y humanas que dificultan el cumplimiento de los derechos humanos de las personas internas.

3894. Uno de los principales problemas tiene que ver con la sobrepoblación en los centros penitenciarios, generada, entre otras razones, por la inaplicación de las sanciones sustitutivas, el uso excesivo de la prisión preventiva y las reformas al Código Penal del Distrito Federal, lo cual tiene gran impacto en el ambiente que se vive en los centros, así como en la distribución y suficiencia de los recursos aplicados.

39.5 Falta de recursos humanos y materiales para la administración y procuración de justicia

3895. Este constituye otro de los problemas por el que el sistema de justicia afecta transversalmente diversos derechos, lo que se manifiesta, por ejemplo, en las deficiencias en la defensoría de oficio (afectando el derecho a una defensa adecuada), la ausencia de las y los jueces en las audiencias (y, en general, en el grueso de las fases procesales), el hacinamiento en las prisiones, etc. Esto va de la mano con la necesidad de aumentar el número de juzgados y hacerlos eficientes, de instaurar cursos de sensibilización y conocimiento de las obligaciones provenientes de los derechos humanos, de institucionalizar premios y castigos, así como de profesionalizar a las corporaciones policiacas, por mencionar algunas.

39.6 Falta de información

3896. Un elemento recurrente en todos los derechos que integran al sistema de justicia fue la inexistencia de bases de datos oficiales para obtener la información necesaria no sólo para diagnosticar la situación del derecho respectivo, sino también para hacerlo con perspectiva de género y no discriminación. Es importante destacar que esta falta de información no sólo impide saber cómo se encuentra el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones estatales respecto a determinado derecho, también afecta la posibilidad de generar estimaciones futuras para establecer políticas públicas adecuadas para el debido cumplimiento del derecho en cuestión.

3897. En consecuencia, no hay bases de datos que especifiquen cuántos juicios seguidos en los diversos juzgados (no sólo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sino incluso de los tribunales locales autónomos y de los dependientes del Poder Ejecutivo local) tienen relación con los derechos humanos; en cuáles de ellos se utilizaron de forma directa tratados internacionales de derechos humanos, cuáles fueron los argumentos que determinaron el sentido de la sentencia y si estos argumentos ampliaron o restringieron los derechos que aplicaban; o en cuántas de las sentencias dictadas se hizo uso de los principios generales de los derechos humanos o se ejerció el ofrecimiento, desahogo o perfeccionamiento de las pruebas mediante las facultades de mejor proveer, optimizando la administración de justicia en la fase probatoria.

3898. Tampoco sabemos cuántas personas necesitaron intérprete por año de gestión y cuántos lo obtuvieron; cuántas personas fueron sentenciadas debido al valor pleno que el sistema de prueba tazada –de la mano con el sistema penal inquisitorial– otorga a las diligencias ministeriales; cuántas de las personas requirieron un abogado de oficio, cuántas lo obtuvieron y cuántas horas dedicó dicho abogado al caso en cuestión. Todos esos datos son indispensables para hacer la valoración del Sistema de justicia.

3899. Los costos de la transición del sistema inquisitorio actual al sistema acusatorio, así como de las acciones necesarias para revertir los factores que impiden el efectivo goce de los derechos relacionados con el sistema de justicia, no deben ser subestimados. En este sentido vale señalar que: “Muchos aspectos de la administración de justicia, el entrenamiento de los jueces y abogados, e incluso la arquitectura y estructura física de los tribunales, experimentarían modificaciones significativas. Asimismo, la adopción de procedimientos verbales a gran escala implicaría un conjunto de habilidades totalmente diferentes para cada uno de los involucrados en el proceso penal [...] Sin embargo, tales costos deben evaluarse de cara al incremento de las ventajas que se obtendrían de las tan necesitadas reformas”.¹

3900. Lo mismo sucede con la adopción de todas aquellas medidas que reviertan la concepción actual de la pena y que se enfoquen a la aplicación de penas alternativas a la prisión, la disminución en el uso de la prisión preventiva, el mejoramiento de las condiciones de los centros de reclusión, la capacitación y respeto a los derechos laborales del personal encargado de administrar dichos centros, etcétera.

3901. Se debe tomar en cuenta el papel instrumental que desempeñan los derechos que integran el núcleo del Sistema de justicia frente al goce y ejercicio del resto de los derechos humanos. La vulneración de cualquiera de los derechos requiere de la generación de un sólido andamiaje institucional de justiciabilidad, por lo que la procuración y administración de justicia cobran mayor relevancia para hacer exigibles los derechos humanos vulnerados.

3902. Finalmente, vale la pena destacar la importancia de hacerse cargo de las necesidades de información detectadas en este *Diagnóstico*, a fin de llevar a cabo un nuevo ejercicio que permita analizar, por ejemplo, la efectividad de los recursos y órganos existentes para atender violaciones a los derechos humanos que integran los tres núcleos de este *Diagnóstico*.

Notas

- ¹ Comité de Abogados para los Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”. *Injusticia Legalizada: Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001, p. 25.

Capítulo 40. Conclusiones sobre los grupos de población¹

3903. Las violaciones a derechos humanos cometidas contra las personas que forman parte de los distintos grupos analizados requieren de acciones específicas de las autoridades gubernamentales. Tales acciones deben ser acordes a lo que se requiere para poder ejercer de manera integral cada derecho, y el conjunto de ellos, pues su interdependencia es mucho más evidente en tanto más vulnerabilizada esté la persona.²

3904. Sin embargo, hasta el momento, para ninguno de los grupos analizados en el presente *Diagnóstico* existen políticas públicas que garanticen el acceso al ejercicio de todos los derechos relacionados con la seguridad humana, con la democracia y con el sistema de justicia. Como se menciona en el capítulo de derechos de las personas con discapacidad, haciendo una analogía con la accesibilidad, las políticas funcionan como “eslabones accesibles aislados”,³ pues sólo permiten el acceso a ciertos servicios pero no a todos los que están ligados a un derecho.

3905. Esto tiene relación con que las políticas públicas se han ido construyendo desde un enfoque asistencialista y en distintos periodos de tiempo, bajo perspectivas de gobiernos diferentes, a partir de situaciones concretas a las cuales se debe dar solución –situaciones que con el tiempo varían–, a partir de las atribuciones de las instancias públicas existentes, y dependiendo del presupuesto público disponible. Salvo casos específicos, en el Distrito Federal las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos no se han ocupado como base para el diseño de las mismas.

3906. Las acciones específicas diseñadas para un grupo de población pueden tener impactos de diverso tipo en otros grupos de población, por lo que se deben abordar desde una visión integral y no sólo sectorizada, desde la perspectiva de cada institución responsable. Aunque existen instancias diseñadas para el diálogo interinstitucional e intersectorial de las políticas públicas, el impacto de estos espacios no es *de facto* relevante para asegurar una perspectiva integral, donde, por ejemplo, las acciones y programas para las adultas mayores tengan en perspectiva lo necesario para ejercer sus derechos a partir de lo específico de ser mujer, de las necesidades de protección social y de empleo, de la perspectiva de la no discriminación, de la situación socioeconómica, de sus necesidades de salud, y de la accesibilidad física y comunicacional, entre otros.

3907. El marco legislativo de protección a los derechos humanos de los grupos de población analizados en el *Diagnóstico* no es adecuado, en razón de que no existe en el caso de ciertos grupos o no responde completamente a los principios de los estándares internacionales o no está armonizada en el conjunto de la legislación local. Es por ello necesario revisarla integralmente y crear legislación local que responda a los estándares internacionales así como realizar una armonización legislativa. Estos procesos deberán realizarse por medio de consultas amplias e informadas con los grupos de población interesados.

40.1 Seguridad humana

Pobreza y protección social⁴

3908. El mayor obstáculo que tienen las personas para un efectivo ejercicio del conjunto de sus derechos humanos es la pobreza y las condiciones de desventaja de todo tipo que ésta genera. Cuando a la pobreza se suman otras condiciones que incrementan la exclusión de ciertos grupos de población, la posibilidad de que sus derechos sean vulnerados crece exponencialmente.

3909. Ante esta situación, los mecanismos locales para la protección social de las personas que más requieren el ejercicio de este derecho son sumamente débiles, lo que pone en riesgo cotidianamente la vida y el patrimonio de una gran cantidad de personas. El derecho a la protección social no es materia exclusiva del gobierno federal, por lo que a nivel local se pueden generar una serie de mecanismos y políticas para cumplir no sólo con la progresividad que requiere, sino con el imperativo del cumplimiento inmediato.

3910. En el análisis de los grupos de población es claro que las instancias y condiciones de asistencia social son inexistentes; por su parte, aquéllas que tienen un enfoque de atención a necesidades son insuficientes o inadecuadas y no responden a las obligaciones del Estado, quizá en parte porque fueron creadas con otra finalidad en otros contextos sociopolíticos. Esto último se refleja en el corte tutelar de muchas políticas públicas, diferente de un necesario enfoque de derechos.

3911. La ausencia del Estado ha sido cubierta por la sociedad civil organizada a través de cientos de instituciones de distinto tipo que atienden a los grupos de población mayormente vulnerabilizados, prestan servicios de salud o promueven el empleo. La actividad de la sociedad civil, aunque laudable y necesaria, no puede sustituir la responsabilidad de las instancias públicas en cada materia.

3912. Los programas de transferencias financieras a grupos en situación de desventaja que ha implementado el gobierno local son a todas luces necesarios, pero no pueden suplir la responsabilidad de garantizar la integralidad de las obligaciones en materia de protección social.

Derecho a la educación⁵

3913. Para el Estado mexicano es una obligación garantizar a todas las personas el derecho a la educación, es decir, establecer todas las medidas, programas y políticas que faciliten el ejercicio de este derecho. Sin embargo, las políticas públicas aún son insuficientes. Se requiere una gran voluntad política de todos los actores; es un tema que tiene que ver con las competencias y con los recursos, pero que no se agota en ellos. Es necesaria la participación de toda la comunidad educativa, sin que esto elimine la obligación del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos de todas las personas.

3914. Hay factores que están ligados a procesos de exclusión educativa que se derivan de situaciones estructurales, como la pobreza y la marginación, directamente relacionadas con la discriminación por diversas causas, como el origen étnico, las discapacidades, la edad y aquéllas que se han ido culti-

vando e incubando en un clima de intolerancia, miedo y falta de respeto y de políticas segregadoras que impiden el disfrute pleno de este derecho.

*Derecho a la salud*⁶

3915. La actual situación de goce de este derecho es deficiente. Los niveles de cobertura y acceso –así como de atención integral y específica– para las mujeres, las personas con discapacidad, las comunidades indígenas, las personas adultas mayores, las y los jóvenes, y las poblaciones callejeras y otros grupos son menores en relación con la población en general. Asimismo, varios factores en la dinámica y la estructura urbana del Distrito Federal afectan en mayor medida la salud de ciertos grupos de población.

3916. Las actuales políticas públicas de salud tienen un importante retraso en la adaptación del sistema de salud al cambio sociodemográfico, así como a la prevención de situaciones específicas, como los trastornos alimenticios, la salud mental y la prevención del VIH/SIDA.

3917. El Comité DESC de las Naciones Unidas interpreta el derecho al más alto nivel de salud física y mental como un derecho que abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promuevan las condiciones para que las personas puedan llevar una vida sana. Sin embargo, las políticas públicas no están diseñadas de manera integral, por lo que se requieren otras más efectivas que garanticen cabalmente el goce de este derecho.

*Derecho al trabajo*⁷

3918. El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos, ya que sirve al mismo tiempo para la supervivencia del individuo y su familia en la búsqueda de un nivel de vida adecuado, y debe contribuir a su realización y reconocimiento en el seno de la comunidad.

3919. Sin embargo, en el Distrito Federal no existen mecanismos eficaces para facilitar su goce. Los grupos de población que se mencionan en el *Diagnóstico* enfrentan actitudes discriminatorias, políticas inexistentes y un sistema de promoción de empleo no adecuado. Ello implica mayor dificultad para el acceso a un trabajo que responda a sus intereses y habilidades. Los programas gubernamentales de apoyo son ineficientes y tienen institucionalizadas prácticas segregadoras.

3920. Por otra parte, el trabajo de jóvenes y de niños y niñas no está suficientemente regulado, lo que favorece situaciones de explotación infantil y que se refleja al mismo tiempo en altos índices de deserción escolar.

40.2 Democracia y derechos humanos

Género

3921. Un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática es reconocer la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres. Sin embargo, la dominación de un género produce la opresión del otro y ambas obstaculizan la posibilidad de dicha humanidad diversa.⁸

3922. Sin embargo, el análisis de los grupos de personas a partir de la perspectiva de género refleja que los estereotipos de género y el sexismo en el Distrito Federal significan que ser mujer es vivir en desventaja, y con mayores posibilidades de violaciones a los derechos. Estas violaciones están directamente relacionadas con la violencia, la pobreza, la falta de oportunidades laborales y de participación en los asuntos públicos, y tienen relación con todos los derechos y con todos los grupos de población analizados en el *Diagnóstico*.

Igualdad y no discriminación

3923. En la cultura predominante en el Distrito Federal persiste la discriminación hacia ciertos grupos de población, fundada en prejuicios y estereotipos por el sexo, la edad, la pertenencia étnica y otras características que son causa y consecuencia de la polarización social.

3924. A pesar de los avances legislativos y de las acciones –todavía dispersas– que se han emprendido para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de ciertos grupos de población, hay algunos de ellos que aún requieren de atención especial de las instituciones gubernamentales, pues debido a la discriminación permanecen invisibilizados. Incluso existen lagunas de ley para regular su situación específica. Por ejemplo, las trabajadoras del hogar, las personas víctimas de trata, y las y los trabajadores sexuales son víctimas constantes de violaciones a derechos humanos, pero, debido a que no existen leyes específicas para atender sus problemáticas particulares, no tienen posibilidad de acceso a la justicia y viven sometidos a la violencia y la indiferencia de la autoridad.

3925. Las brechas de desigualdad y la división territorial de la ciudad son herramientas clave para comprender el fenómeno de la exclusión. En el Distrito Federal hay circunscripciones territoriales con un Producto Interno Bruto (PIB) comparable a los existentes en Europa, mientras que en otras se viven situaciones de marginación y bajos niveles de desarrollo social y humano.

3926. Algunas de las divisiones territoriales ponen de manifiesto que, aunque coexisten en esta megalópolis una diversidad de grupos, éstos no se mezclan debido a cuestiones de estigmatización. Esta fragmentación social manifestada territorialmente se recrudece con las políticas de “mejoramiento de la imagen urbana” y con la aplicación subjetiva y particularizada –con tintes de discriminación– de políticas dirigidas a la población de bajos recursos económicos, claramente marcados por la Ley de Cultura Cívica.

3927. A pesar de que existen políticas, programas y leyes específicas para algunos de los grupos mayormente discriminados en la ciudad de México, se detectan tres problemas comunes:

- Son incompletos, ya que buscan paliar los efectos pero no las causas estructurales de la discriminación y de la desigualdad;
- Son contradictorios, en el sentido de que los resultados que se logran gracias a una política se ven prácticamente anulados por otra, y
- Son tutelares y reflejan una visión discriminatoria de los grupos de personas más discriminadas e invisibilizadas, y contribuyen a limitar su poder y autonomía.

3928. La discriminación es más grave cuando los afectados pertenecen simultáneamente a varios de los grupos analizados. Todos los grupos de población cuyos derechos son específica, sistemática y reiteradamente violados tienen integrantes que están en una situación más vulnerable que el resto de las personas. Esto se da en particular en el caso de la pertenencia a dos o más de estos grupos, es decir, la acumulación de características por las cuales se discrimina, agudiza las violaciones de las que puede ser objeto una persona. Si se es mujer, indígena, menor de dieciocho años, con discapacidad y/o lesbiana en el Distrito Federal, se es víctima de formas múltiples o agravadas de discriminación y a su vez, de violaciones a diversos derechos humanos.

Participación ciudadana

3929. La participación ciudadana contribuye a la promoción y consolidación de un Estado democrático. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹ reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano y ciudadana a participar en la dirección de los asuntos públicos. Otros tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocen que el Estado debe tomar en cuenta la opinión de niños y niñas para el diseño de las políticas públicas, así también el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre indígenas, entre otros.

3930. Entre los grupos de personas que se han estudiado, podemos afirmar que las mujeres son quienes han logrado obtener mayores avances en la participación política, aunque sigue pendiente garantizar la igualdad de género en diversas instancias para la toma de decisiones.¹⁰ Sin embargo, esto no ha ocurrido con otros grupos sociales que viven en condiciones de exclusión y discriminación por diversas razones, como la apariencia, la edad, la pobreza, la etnia y otras. Estas características que determinan la poca o nula participación de estos grupos, están relacionadas con la falta de información respecto del marco jurídico, en el que se reconocen espacios formales de participación.

Derecho a vivir en un entorno libre de violencia y maltrato

3931. A pesar del reconocimiento del derecho a vivir en un entorno libre de violencia, la información presentada muestra que aún hay muchas políticas y acciones pendientes por parte del Estado, para disminuir la violencia y maltrato que viven los grupos de personas altamente discriminadas.

3932. Son diversos los factores que se ven asociados a esta situación, entre los que destaca el desconocimiento del impacto y las causas que tiene la violencia en sus diversas modalidades, así como la escasez de datos y estadísticas oficiales sistemáticas que permitan saber si las acciones de política pública emprendidas por el Estado son eficaces. Es necesario que se precisen los tipos de violencia que

afectan a dichas poblaciones.¹¹ En general, la asignación de los recursos no se realiza con un enfoque de derechos humanos que permita prevenir, atender y proteger a las víctimas.

40.3 Sistema de justicia

Acceso a la justicia

3933. El derecho de acceso a la justicia va mucho más allá que el garantizar a las personas la posibilidad de acudir ante los órganos de administración de justicia. La actividad del Estado tiene que ser eficiente, predecible y equitativa para todas las personas, independientemente de su condición económica, social, política, de género o de cualquier otra índole.

3934. Sin embargo, se ha podido comprobar que el derecho de acceso a la justicia en el Distrito Federal no es equitativo, lo que afecta especialmente a las personas que requieren de condiciones especiales y acciones específicas que garanticen el goce de este derecho. Aunque se han realizado algunos actos para garantizar este derecho a favor de diversos grupos de personas, como las personas con discapacidad, niños y niñas, mujeres, poblaciones callejeras y comunidades indígenas, entre otros, hasta el momento las acciones emprendidas no han sido eficientes ni suficientes. Todavía existen condiciones que imposibilitan su goce, tales como la falta de acceso físico o sensorial, falta de traductores e intérpretes, actitudes discriminatorias de la autoridad, ineficiencia en la defensoría de oficio y prácticas corruptas.

Criminalización de la pobreza

3935. Las acciones de limpieza social que se han llevado a cabo en el Distrito Federal, como la intensa vigilancia de los sectores populares, la represión a la venta ambulante, los actos de molestia y violaciones a derechos humanos de las poblaciones callejeras,¹² son algunas de las expresiones de las políticas represivas emprendidas por autoridades locales y particulares. Lo anterior se detona con las recomendaciones que hizo Rudolph Giuliani,¹³ entre las cuales las 121, 123 y 124 son las que hacen referencia a las poblaciones callejeras en específico.¹⁴

3936. La pobreza se convierte en un factor que ubica a las y los jóvenes como “posibles delincuentes”. Una clara muestra de lo anterior se puede ver en los programas de “antidoping y mochila segura” promovidos por las autoridades federales y retomados en el ámbito delegacional. El objetivo de dichos programas es prevenir el uso de las sustancias, justificando su aplicación aunque se conculquen diversos derechos, como el de la libertad, el de la intimidad, respeto y dignidad.

3937. Otro factor que conviene resaltar es la creciente tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social en conflictos diversos, y el permanente grado de impunidad y corrupción del sistema de justicia penal y civil.¹⁵

Notas

- ¹ Las conclusiones particulares de cada uno de los grupos de población se encuentran en el último apartado de cada capítulo.
- ² Por ejemplo, una persona con discapacidad que no tiene un entorno físico y social accesible, o una persona LGBTTT que es discriminada, o una niña o niño que vive violencia o pobreza no podrán ejercer sus derechos a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado de la misma manera que quienes no tienen esas restricciones.
- ³ La accesibilidad es “un proceso complejo que requiere que cada una de las partes se cumpla para conseguir el todo; se trata de un sistema integral o una cadena de eslabones que deben estar unidos para que funcione como tal. No basta, entonces, con cumplir con una sola de las dimensiones [la movilidad, la comunicación, la comprensión y el uso y manipulación eficiente del entorno], sino que se debe intentar, cuando corresponda, cumplir con todas ellas de manera que todo el proceso que envuelve al entorno o al servicio sea accesible”. Definición utilizada en: Ana Rapoport; *Manual del curso básico: La accesibilidad en el servicio público*, Equipo Aceplan, abril 2005, p.100, <http://www.cocemfe.es/libroverdeaccesibilidad.pdf> (visitado en 30 de enero de 2008)
- ⁴ “La *seguridad social*, como un concepto que podríamos considerar más restringido que el de *protección social*, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y posteriormente en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...], donde se especifica que este derecho incluye el del seguro social. Parecería que el concepto de *seguridad social* se relaciona a aquellos derechos vinculados al empleo o a los lazos familiares; mientras que el de *protección social* abarcaría un espectro más amplio de situaciones de vulnerabilidad, en el que se incluirían también los programas de asistencia social [la cual] involucra políticas públicas diseñadas para transferir recursos a grupos cadenciados” Carmen Artigas, *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*, Cepal, Serie Políticas Sociales, 2005, p. 7.
- ⁵ Véase en la parte III las conclusiones del capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁶ Véanse en la parte III las conclusiones del capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷ Véanse en la parte III las conclusiones del capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸ Marcela Lagarde, “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y Horas, España, 1996.
- ⁹ PDCYP, artículo 25.
- ¹⁰ Véase en la parte III, Capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ¹¹ Esto se demuestra en el Capítulo 30, Derechos de las Poblaciones Callejeras del presente diagnóstico, al referir en la sección de violencia y muerte callejera: “la muerte callejera ahora mismo continúa siendo una gran desconocida, los registros son inexistentes, el uso de la fosa común parecer ser lo normal, y perdemos información epidemiológica de gran valor”.
- ¹² Documento encontrado en internet. *Cárceles para la tolerancia cero: cláusula de pobres y seguridad de ciudadanos. Última Década Núm. 16, CIDPA*. Viña del Mar, marzo 2002, pp. 181-182.
- ¹³ Incorporadas en el *Diagnóstico sobre la inseguridad en la ciudad de México*, elaborado por el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, integrado por 146 recomendaciones.
- ¹⁴ Véase parte VI, Capítulo 30: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ¹⁵ Véase OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 158.

Capítulo 41. Recomendaciones generales

1. *Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el Diagnóstico*

- La elaboración de un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, basado en el presente *Diagnóstico*, permitiría avanzar hacia la construcción de una política de Estado en esta materia, de acuerdo con los compromisos asumidos local e internacionalmente.
- Para ello, es necesario que la elaboración del Programa sea transparente e incluyente y que, al igual que el *Diagnóstico*, resulte de un ejercicio de participación, interlocución y consenso entre instancias públicas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, poniendo especial énfasis en la participación de las delegaciones políticas.
- El Programa debe, a partir de las conclusiones y recomendaciones, determinar en 2008 acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y los organismos autónomos, con miras a la cabal realización de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el Distrito Federal.

2. *Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*

- Con el fin de asegurar la continuidad del *Diagnóstico* y una adecuada ejecución del Programa, se requiere conformar un mecanismo plural y participativo de actualización, seguimiento y evaluación tanto del *Diagnóstico* como del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Este mecanismo tendría como tarea la actualización de la información del *Diagnóstico*, y la realización de análisis más amplios sobre los derechos, grupos de población o temas que fueron abordados, y sobre aquellos que no se pudieron abordar.
- Asimismo, el mecanismo que se implemente deberá contar con instrumentos para medir de manera periódica los avances en el cumplimiento de los objetivos y acciones contempladas en el Programa a través de indicadores específicos, y de evaluaciones de resultados e impacto; además, analizará los retrocesos o estancamientos y propondrá las medidas correctivas necesarias.

3. *Difundir el Diagnóstico*

- El presente *Diagnóstico* contiene una gran riqueza de información, tanto acerca del contenido de cada uno de los derechos que en él se abordan, como sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia. Constituye un referente sin precedente en la ciudad, por lo cual se considera necesario darle una amplia difusión. Esto implica un compromiso y acciones específicas de las instancias públicas, de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas.
- En particular, se recomienda realizar campañas permanentes para informar y difundir los derechos humanos y el *Diagnóstico* entre la población en general y, en particular, entre los y las servidoras públicas.

4. *Investigar los derechos humanos y temas faltantes*

- En el marco de este *Diagnóstico* no fue posible abordar todos los derechos a profundidad, ni hacer un análisis exhaustivo para todos los grupos de población. Para suplir estas lagunas, es importante generar investigaciones puntuales sobre el respeto, garantía y ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal, y sobre los temas que no fueron materia de este *Diagnóstico*.
- Se recomienda que, a través del mecanismo de actualización, seguimiento y evaluación, se continúe el análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de, entre otros, el derecho a una nivel de vida adecuado, el derecho a la protección social, el derecho a la alimentación, el derecho a la identidad, los derechos políticos, los derechos económicos, los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, los derechos culturales, el derecho al transporte, el derecho a la ciudad, la seguridad pública, la prestación de servicios públicos y la infraestructura social y urbana, aspectos incluidos en el derecho a la ciudad.

5. *Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal*

- Hay un importante vacío de información que, por diversas razones, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) no puede cubrir con la especificidad necesaria para medir el cumplimiento de derechos humanos. Sin un sistema integral de información, la posibilidad de análisis, de planeación de las acciones de las instancias públicas y de toma de decisiones legislativas se hace de manera incompleta y se disminuye la posibilidad de impacto estructural.
- Por ello, es necesaria la creación de un instituto local de estadística e informática con autonomía presupuestal y de gestión para generar información, en particular datos sistemáticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras, que reconozca sectores y problemáticas determinadas, como base para el diseño y evaluación de políticas públicas focalizadas y para la asignación apropiada y suficiente de inversión pública. Las instancias públicas deberían estar obligadas a utilizar la información generada por el instituto para la planeación de sus programas de trabajo.
- Además, esta información permitiría conocer con toda claridad la situación del cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de personas o grupos específicos de población y de derechos analizados y por analizar.

6. *Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación sobre derechos humanos en el Distrito Federal*

- A lo largo del *Diagnóstico* se evidenció el escaso desarrollo de investigaciones académicas sobre la situación del Distrito Federal desde la perspectiva de derechos humanos. Por ello, es necesario que se incremente esa producción de investigaciones, que se podrían hacer a través de un programa de apoyos económicos a partir de una agenda temática definida de acuerdo con las necesidades de información o de generación de conocimiento evidenciadas en el *Diagnóstico*.
- En particular, es necesario ampliar la generación de información y conocimiento sobre la situación de derechos específicos, de su interdependencia, así como de las necesidades

diferenciadas de los diversos grupos de población para ejercerlos adecuadamente, de tal forma que la problemática particular de éstos no permanezca invisible o incomprendida.

7. *Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género*

- Se recomienda continuar y mejorar la formulación de presupuestos con perspectiva de género que se ha iniciado en el gobierno de la ciudad, y formular presupuestos con perspectiva de derechos humanos en todas las instancias públicas del Distrito Federal.
- Ello haría posible identificar las necesidades presupuestarias para facilitar los mecanismos a través de los cuales se garantizaría el acceso al ejercicio de los derechos, así como medir el avance en su protección. Lo anterior deberá ir acompañado de indicadores claros para la identificación de procesos, procedimientos, dependencias y actores clave que intervienen en la asignación presupuestaria, así como en la planeación, organización, instrumentación y evaluación de la política pública.
- Además de la elaboración del presupuesto con enfoque de derechos humanos, es necesario aumentar los recursos financieros para ciertos rubros y con condiciones específicas, pues el aumento no significa de manera directa mayor garantía de ejercicio de derechos. Dicho aumento debería enfocarse a temas prioritarios, muchos de los cuales se presentan en el contenido de este *Diagnóstico*.

8. *Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género*

- El enfoque de derechos humanos debe atravesar, de manera suficiente, sustantiva e integral, el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno y organismos autónomos en la materia de su competencia.
- En este sentido, el diseño, ejecución y evaluación de dichas políticas y programas debe apegarse a los principios fundamentales de los derechos humanos (universalidad, integralidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad, no discriminación, progresividad) y considerar algunas condiciones mínimas de operación, como la intersectorialidad (involucrar a una diversidad de sectores y entidades públicas), intergubernamentalidad (permitir la articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno), la participación social (garantizar una amplia participación y consulta de la población), el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Las políticas públicas deberán tener como centro articulador los derechos humanos, incluida la perspectiva de género, con miras a garantizar el respeto y promoción de éstos a todas las personas sin discriminación. El enfoque de derechos humanos deberá incluirse no sólo en el diseño de las políticas públicas, sino también en su implementación, evaluación y seguimiento.
- Para medir los avances o retrocesos en materia de derechos humanos en el Distrito Federal, es necesario crear un sistema de indicadores actualizado a partir de la información que se genera en las instancias públicas y los informes civiles, académicos y de organismos internacionales.

9. *Promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales*

- Las lagunas en el marco legal del Distrito Federal, en razón de que no se ha logrado armonizar el marco legal local con el federal y en muchos casos con el derecho internacional de los derechos humanos, tienen un impacto negativo en el reconocimiento, disfrute y justiciabilidad de los derechos de quienes habitan o transitan por el Distrito Federal.
- Los órganos ejecutivo y legislativo del Distrito Federal deben cumplir con su obligación de promover y armonizar el marco jurídico local con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, en caso de duda, optar por el principio de la norma más favorable (principio pro persona). La armonización legislativa debe partir de una revisión exhaustiva de la legislación y buscar garantizar el pleno reconocimiento de todos los derechos en la legislación local.
- Asimismo se deben corregir los vacíos jurídicos e incluso las contradicciones, existentes, eliminar la duplicidad y/o confusión en la asignación de responsabilidades, atribuciones y obligaciones, así como resolver las ausencias y/o imprecisiones en materia de reparación del daño, de vigilancia y de aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales.
- Se debe garantizar un acceso adecuado a la justicia mediante mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos adecuados a cada derecho y cada grupo de población específica.
- Es necesario que se tomen medidas legislativas como las que se han adoptado en otros congresos locales y en el federal, para garantizar una participación más activa e independiente de las y los asambleístas en la evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos así como incrementar la rendición de cuentas y la transparencia en las labores de las comisiones.
- Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de sus órganos y mecanismos, debe mantener una agenda legislativa actualizada que permita avanzar progresiva y organizadamente en la adecuación de los marcos legislativos locales frente a los acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos de grupos de población específicos como niñas, niños, jóvenes, poblaciones indígenas, personas con discapacidad, adultas mayores, migrantes, personas víctimas de trata, entre otros, a fin de que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.

10. *Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana*

- Una gran cantidad de derechos analizados en el *Diagnóstico* se refiere a materias que son de competencia federal o concurrente con el Distrito Federal. En este sentido, es necesario definir mecanismos y revisar las materias para que esta división de facultades no repercuta en contra de la ciudadanía, como ahora sucede en muchos casos. En la zona metropolitana se detectan situaciones similares.
- Es necesaria la creación y fortalecimiento de mecanismos de articulación y comunicación entre instancias federales y del Distrito Federal, con miras a lograr una coordinada estrategia que resulte en el mejor respeto y garantía de todos los derechos humanos.

11. *Capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos*

- A lo largo de este ejercicio de diagnóstico se observó un alto desconocimiento y desinterés de las obligaciones establecidas en el derecho de los derechos humanos así como de los tratados internacionales, tanto sobre sus contenidos esenciales como sobre el tipo y alcance de las obligaciones que tiene el Estado al respecto.
- Para revertir esto, se requiere elaborar y ejecutar programas de capacitación permanentes en materia de derechos humanos que permitan la profesionalización de funcionarios y funcionarias públicas del Distrito Federal.
- Si bien se requieren dichos procesos de sensibilización de las y los servidores públicos, la probabilidad de observancia del derecho de los derechos humanos mejorará sólo si se generan incentivos y sanciones en el interior de las instituciones correspondientes. Si frente a la violación de derechos humanos se mantiene, como regla general, la impunidad, el mejoramiento de la observancia de los derechos humanos será poco fructífero. Si no se establece como requisito para ocupar cargos o para mejorar el escalafón, la formación y aplicación del derecho de los derechos humanos de forma sistemática y notoria, no habrá incentivo que los impulse.

12. *Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas*

- Es indispensable revisar y mejorar el marco normativo para permitir a organizaciones de la sociedad civil y personas en lo particular, realizar aportaciones de forma real y efectiva en la elaboración de políticas públicas, programas de gobierno y acciones.
- Un ejercicio real de democracia participativa exige que la sociedad civil sea consultada y tomada en cuenta en el diseño y aplicación de las políticas públicas, programas y acciones, así como en la creación de marcos legales para el Distrito Federal.
- La participación de la sociedad civil es un derecho y no un privilegio que otorga la autoridad. Desde la sociedad civil se construyen propuestas y modelos alternativos que pueden, sin duda, enriquecer y retroalimentar la labor de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo la participación ciudadana permite realizar ejercicios de gobierno más transparentes y con un mayor consenso social.

13. *Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos*

- Toda persona víctima de violaciones a sus derechos debe tener la garantía de acceso a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales pertinentes, adecuados y efectivos. Para ello, es necesario superar una serie de obstáculos que menoscaban en la práctica la justiciabilidad de los derechos, como el desconocimiento de los derechos humanos, la falta de cultura de denuncia; así como la existencia de un marco normativo e institucional insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, en particular en lo referido a la responsabilidad, las sanciones en caso de violación de la ley, y la reparación del daño en las formas de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición.

14. *Modificar la tendencia inquisitorial del sistema penal*

- El hecho de que el sistema penal tenga características inquisitoriales tiene repercusiones en la política de prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integridad, libertad y seguridad personal y en la administración de justicia. Además, la forma en que está concebido el sistema penal y la reparación del daño implican una fuerte exclusión de la víctima durante las diversas fases procesales.
- En consecuencia, es necesario modificar dicha tendencia para que las y los procesados tengan mayor capacidad de defensa ante las y los jueces disminuyendo el peso probatorio que tienen las actuaciones frente al ministerio público y dando mayor peso a las y los juzgadores en la etapa de investigación.

15. *Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos*

- Las estrategias a largo plazo que promueven y fortalecen programas con la finalidad de combatir los factores de riesgo permiten enfrentar con mayor nivel de eficacia y eficiencia la alta incidencia de las inequidades y desigualdades.
- El Gobierno del Distrito Federal deberá desarrollar políticas públicas que promuevan la reivindicación de derechos humanos de grupos de población vulnerabilizados, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de derechos como salud, protección social, trabajo, accesibilidad, educación, protección legal, capacidad jurídica, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, vivienda, entre otros.
- Ello deberá ir vinculado con la participación ciudadana de los propios grupos afectados, y sustentado en la fiscalización y auditoría de la sociedad civil a fin de asegurar mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas.

16. *Elaborar una iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal*

- Con la elaboración y adopción de una Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal, basada en los estándares internacionales de la materia, se podrán aclarar y ordenar las obligaciones en materia de derechos humanos del conjunto de las servidoras, servidores e instancias públicas del Distrito Federal; para ello, será necesario definir mecanismos operativos, espacios de coordinación, división de responsabilidades, procesos de medición, evaluación y control, canales de información a la ciudadanía y sanciones aplicables para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ya existentes.

¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

Anexos

Anexo A

CARTA COMPROMISO SIGNADA POR EL GOBIERNO, LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, TODOS ESTOS ÓRGANOS DEL DISTRITO FEDERAL, LAS ORGANIZACIONES FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A. C., RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A. C., ASÍ COMO POR LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, SEDE MÉXICO Y LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA, PARA DETERMINAR LAS BASES DE COLABORACIÓN RELATIVAS A LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

CONSIDERACIONES

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) presentó en el 2003, un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país y definió una serie de recomendaciones y propuestas para superarlas.

Este Diagnóstico sirvió de base para la instrumentación del Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual fue presentado en diciembre de 2004 por el Gobierno Federal.

A partir de los resultados obtenidos en el ámbito nacional, en el mes de marzo de 2006, la OACNUDH hizo una propuesta de colaboración para la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, enfocada a conformar, en el nivel local, espacios de análisis y participación en donde confluyan los diferentes actores que deberán participar en la elaboración de un Diagnóstico Estatal sobre la situación de los Derechos Humanos, como un paso previo necesario para la conformación del Programa respectivo.

La elaboración de este tipo de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, es una experiencia nueva a nivel mundial, por lo que México sería el primer país en el que las autoridades locales y la sociedad civil se comprometen a la realización de un proyecto de esta envergadura.

DECLARACIONES

I. Ante la imperiosa necesidad de conjuntar acciones para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, las partes de la presente Carta Compromiso consideran fundamental la suscripción de dicha Carta, a efecto de lograr este objetivo de manera coordinada y con el acompañamiento de la OACNUDH.

II. De conformidad con las disposiciones aplicables a cada parte, reconocen mutuamente su capacidad jurídica para suscribir la presente Carta Compromiso a través de sus respectivos representantes, por parte del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubon; por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente de la Comisión de Gobierno, Dip. Víctor Hugo Círiga Vásquez; por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, su Presidente, Magdo. José Guadalupe Carrera Domínguez; por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su Presidente, Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria; por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Jacqueline L'Hoist Tapia; por la Red por los Derechos de la Infancia en México, Lic. Gerardo Sauri Suárez; por el Grupo de Información en Reproducción Elegida, Mtra. María Luisa Sánchez Fuentes; por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Dra. Giovanna Valenti Nigrini y por la Universidad Panamericana, Dr. José Antonio Lozano Díez.

III. Como testigo de honor interviene en la presente Carta Compromiso, el Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Amerigo Incalcaterra.

IV. Que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal tendrá como objetivo: Identificar los principales obstáculos que impiden a las y los que habitan y transitan el Distrito Federal, el goce efectivo y ejercicio de los derechos contenidos en el orden jurídico mexicano y en el derecho internacional de los derechos humanos.

V. Que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá como objetivo: A partir del Diagnóstico, generar políticas públicas, compromisos, acciones y propuestas para todas las instituciones públicas y de la sociedad civil que participan en la Carta Compromiso, a efecto de superar los obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan el Distrito Federal, el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Para cumplir el objetivo de la presente Carta de Compromiso, las partes signatarias asumen los siguientes:

COMPROMISOS

I. Elaborar conjuntamente un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, bajo el acompañamiento de la OACNUDH. Los principios que regirán su elaboración son: la integralidad, interdependencia y universalidad de los derechos, la igualdad, la participación, la progresividad y la interpretación más favorable a la persona.

II. Celebrar los convenios y demás instrumentos jurídicos que formalicen los términos y alcances de la colaboración derivada de la realización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, haciendo eficientes los mecanismos de coordinación al interior del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México.

III. Brindar la información sistematizada y los recursos necesarios para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Los recursos económicos que aporten las autoridades públicas, se harán conforme a la suficiencia presupuestal para el ejercicio fiscal de 2007.

IV. Fomentar la participación de la ciudadanía y de las autoridades en los trabajos relativos al Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

V. Informar oportunamente a las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y al público en general, a través de los medios de difusión más convenientes, sobre los avances en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el fin de que sea un proceso transparente y participativo.

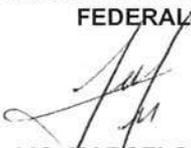
A efecto de cumplir con los compromisos, se constituye un Comité Coordinador así como su Secretaría Técnica. El Comité estará conformado por los representantes de las partes que firman la presente Carta Compromiso y será la entidad encargada de coordinar la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; para tal efecto diseñará sus Lineamientos de Operación. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será la entidad encargada de fungir como Secretaría Técnica.

La elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá concluir en noviembre de 2007, a efecto de que las instancias públicas consideren lo conducente en las propuestas presupuestales para el ejercicio fiscal de 2008.

Esta Carta Compromiso no es limitativa, por lo que las partes se reservan la celebración de cualquier convenio o instrumento legal con dependencias públicas, instituciones académicas u organizaciones civiles.

La presente Carta Compromiso se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de mayo del año dos mil siete, por diez originales constantes en cinco hojas.

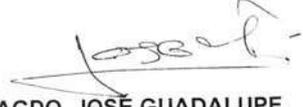
**POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL**


**LIC. MARCELO LUIS
EBRARD CASAUBON
JEFE DE GOBIERNO**

**POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL**


**DIP. VÍCTOR HUGO CÍRIGO VÁSQUEZ
PRESIDENTE**

POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL


MAGDO. JOSÉ GUADALUPE
CARRERA DOMÍNGUEZ
PRESIDENTE

POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL


MTRO. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
PRESIDENTE

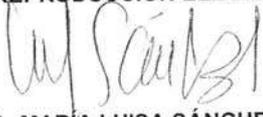
POR FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A.C.


JACQUELINE L'HOIST TAPIA

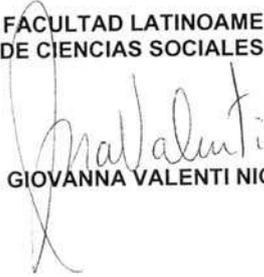
POR LA RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO


LIC. GERARDO SAURI SUÁREZ

POR GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A.C.


MTRA. MARÍA LUISA SÁNCHEZ FUENTES

POR LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES


DRA. GIOVANNA VALENTI NIGRINI

POR LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA


DR. JOSE ANTONIO LOZANO DÍEZ



COORDINACIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

CONVENIO

Carta Compromiso signado por el Gobierno, La Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, ambas del Distrito Federal, así como las Organizaciones Civiles, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Red por los Derechos de la Infancia en México, Grupo de información en Reproducción Elegida A.C., la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México y la Universidad Panamericana.

Órgano o Área de apoyo que solicita" Secretaría Técnica

Original Registrado Bajo el Número CDHDF/CON/67/07

3-Mayo-2007

TESTIGO DE HONOR


REPRESENTANTE DE LA OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

SR. AMERIGO INCALCATERRA

Esta página forma parte de la Carta Compromiso que se firmó el día tres de mayo de 2007, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Anexo B

Lineamientos de operación del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal

Considerando

Que el 3 de mayo de 2007, con la firma como testigo de honor del Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); el Gobierno del Distrito Federal (GDF); el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF); el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Fundar, Centro de Análisis e Investigación; la Red por los Derechos de la Infancia en México; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Panamericana (UP), asumieron el compromiso de elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, mediante la firma de una Carta Compromiso.

Que a efecto de cumplir con dicho compromiso, se creó el Comité Coordinador, así como su Secretaría Técnica.

Que con el fin de reglamentar su funcionamiento, se establecen los siguientes:

Lineamientos de operación del comité coordinador

Capítulo I. Objeto y atribuciones del comité

ARTÍCULO PRIMERO.- El Comité Coordinador es la instancia plural y representativa, que tiene por objeto elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para su funcionamiento contará con la Secretaría Técnica y los Espacios de Análisis y Participación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se entenderá por:

- I. Diagnóstico, al *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*.
- II. Programa, al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- III. Comité, al Comité Coordinador.
- IV. Secretaría, a la Secretaría Técnica del Comité Coordinador.
- V. OACNUDH, a la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- VI. EAP, a los Espacios de Análisis y Participación.

ARTÍCULO TERCERO.- El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Diagnóstico y el Programa.
- II. A propuesta de la Secretaría, adoptar el plan de trabajo y metodología para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- III. Realizar las actividades necesarias para ejecutar el plan de trabajo y la metodología.
- IV. Solicitar la asesoría y el apoyo técnico de expertos/as, institutos especializados y/o instituciones académicas.
- V. Diseñar una estrategia de difusión del proceso así como del Diagnóstico y Programa.
- VI. Hacer llegar el Diagnóstico y Programa a las autoridades correspondientes a fin de llevar a cabo su implementación.
- VII. Convocar a los EAP.
- VIII. Todas las demás que sean necesarias para la elaboración del Diagnóstico y Programa.

Capítulo II. Integración del comité

ARTÍCULO CUARTO.- El Comité estará conformado por nueve integrantes, cada uno de ellos de:

- I. El Gobierno del Distrito Federal.
- II. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- IV. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- V. El Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.
- VI. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- VII. La Red por los Derechos de la Infancia en México.
- VIII. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- IX. La Universidad Panamericana.

Los titulares del Comité serán aquellas personas que suscribieron la Carta Compromiso para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para cada titular se nombrará un/a representante.

La designación de representante que haga cada institución integrante del Comité será notificada, vía oficio, a la Secretaría. Los representantes podrán asistir a las sesiones del Comité a falta del titular. Dicha persona deberá ser la misma durante todo el proceso y tener las facultades de decisión necesarias para asumir y ejecutar los acuerdos del Comité.

Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, existirá la suplencia, que estará a cargo de otra organización de la sociedad civil: el suplente de Fundar, Centro de Análisis e Investigación será el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.; el suplente de Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.; será la Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C.; y el suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México, será el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, A.C.

ARTÍCULO QUINTO.- La OACNUDH participará como observador permanente en el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa y con esa calidad tendrá derecho a voz en las sesiones del Comité.

ARTÍCULO SEXTO.- Ninguno de los/las integrantes del Comité podrá atribuirse por sí mismo/a la representación del mismo.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Corresponde a los/las integrantes del Comité:

- I. Cumplir los compromisos asumidos a través de la firma de la Carta Compromiso para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- II. Asistir a las sesiones del Comité e intervenir en los debates de las mismas.
- III. Cuando sea necesario, emitir su voto respecto de los asuntos tratados en las sesiones del Comité.
- IV. Proponer al Comité asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones del mismo.
- V. Proponer la creación de grupos de trabajo.
- VI. Colaborar en todas las tareas propias del Comité.
- VII. Aportar toda la información pertinente para la elaboración del Diagnóstico y Programa, que se encuentre en sus respectivas instituciones y entregarla de forma sistematizada.
- VIII. Las instancias públicas deberán establecer canales de comunicación al interior de sus instituciones, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.
- IX. Las organizaciones de la sociedad civil y la academia deberán establecer canales de comunicación al interior de sus instituciones y con sus homólogas, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.
Para estos efectos, las organizaciones de la sociedad civil conformaron una Comisión Consultiva de Organizaciones de la Sociedad Civil para los Trabajos del Comité Coordinador, instancia independiente del Comité.
- X. Observar las disposiciones de los presentes Lineamientos y cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones del Comité.
- XI. Realizar todas las acciones necesarias para la elaboración del Diagnóstico y Programa que el mismo Comité decida.

Capítulo III. Operación del comité

ARTÍCULO OCTAVO.- La Coordinación de las sesiones ordinarias y extraordinarias será ejercida cada sesión por uno de sus integrantes, de manera rotativa. Los/las integrantes del Comité decidirán por votación quién tendrá a su cargo la Coordinación. No podrá haber reelección sino hasta que cada uno de los/las integrantes del Comité hubieren ocupado la Coordinación.

ARTÍCULO NOVENO.- La Coordinación será la encargada de:

- I. Velar el cumplimiento de los presentes lineamientos en las sesiones del Comité.
- II. Abrir y levantar la sesión del Comité, dar lectura al orden del día, dirigir los debates, conceder la palabra y proclamar los acuerdos adoptados.
- III. Agotar todos los puntos incluidos en el orden del día, para lo cual podrá proponer al Comité la limitación del tiempo de uso de la palabra y la limitación del número de intervenciones de cada orador/a sobre una misma cuestión.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será la entidad encargada de fungir como Secretaría y tendrá como funciones:

- I. Proponer al Comité la metodología y plan de trabajo para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- II. Convocar, elaborar el orden del día y las actas de las sesiones del Comité.
- III. Dar seguimiento e informar al Comité sobre el cumplimiento y estado de los acuerdos adoptados en las sesiones.
- IV. Emitir las convocatorias para las actividades de los EAP, previo acuerdo del Comité.
- V. Proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las sesiones del Comité.
- VI. De considerarse necesario, crear grupos de trabajo para realizar tareas específicas.
- VII. Custodiar y mantener los archivos y actas del Comité.
- VIII. Las demás previstas en los presentes lineamientos.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Los EAP serán aquellos convocados por el Comité, en donde participarán los diferentes actores que podrán aportar a la elaboración del Diagnóstico y Programa. Su objeto será brindar información sobre el proceso y recoger insumos para el mismo.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- La Secretaría tendrá la responsabilidad de levantar el acta de cada sesión y de hacerla llegar a los/las integrantes del Comité, quienes determinarán los mecanismos para hacer públicas dichas actas, así como sus documentos de trabajo.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- El Comité se reunirá cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que será aprobado en la segunda sesión ordinaria de su ejercicio. En caso de ser necesario, se celebrarán sesiones extraordinarias.

Para la celebración de las reuniones ordinarias, la convocatoria deberá ser firmada por la Secretaría, enviada con cinco días de anticipación y acompañarse del orden de día. Las sesiones extraordinarias serán convocadas con uno o dos días de anticipación, dependiendo del caso.

La documentación relativa a los asuntos a tratar en las sesiones, deberá enviarse con una anticipación de no menos de tres días hábiles, en el caso de reuniones ordinarias y de veinticuatro horas, cuando se trate de reuniones extraordinarias.

La recepción de las convocatorias y documentos deberá ser confirmada por todos/as los integrantes del Comité.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- Al inicio de las sesiones, la Coordinación dará lectura del acta de la sesión inmediata anterior para su aprobación. Posteriormente, el acta será firmada por los/las integrantes del Comité que hubieren estado presentes en la sesión así como por la Secretaría, haciendo constar en ella, la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- El orden del día se revisará y aprobará al inicio de cada sesión. Los debates se ajustarán a los asuntos previstos en el orden del día. El Comité podrá considerar cualquier asunto no especificado en la convocatoria, cuando así lo aprueben los/las integrantes presentes.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- El acta de cada sesión se distribuirá dentro de los próximos cinco días hábiles, en forma provisional, a todos los/las integrantes del Comité quienes podrán, dentro

de los cinco días hábiles siguientes a la recepción del acta de la sesión, proponer rectificaciones a la Secretaría, quien la integrará y enviará la versión final.

Las actas de las sesiones serán distribuidas a los/las integrantes del Comité y podrán ser facilitadas a quienes lo soliciten.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- Para la validez de las reuniones del Comité se requerirá de la asistencia de por lo menos siete de sus integrantes.

ARTÍCULO VIGÉSIMO.- En las decisiones del Comité se privilegiará el consenso. De no alcanzarlo, se llevarán las decisiones a votación. Cada integrante del Comité tendrá un voto.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO.- Las decisiones del Comité se tomarán por la mitad de votos de los/las presentes en las sesiones.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO.- Las sesiones del Comité se llevarán a cabo en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Cuando el Comité lo considere necesario, se podrá sesionar en otros lugares.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO.- El Comité tendrá como domicilio para recibir documentos y notificaciones, el correspondiente a la Secretaría Técnica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ubicada en la Calle Dr. Carmona y Valle número 5, cuarto piso, colonia Doctores, código postal 06720, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO.- Los acuerdos de las sesiones del Comité, así como lo relativo al proceso, serán publicados en la página de Internet que se cree para tal efecto.

Capítulo IV. Gastos

ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO.- Ninguno/a de los integrantes del Comité recibirá retribución alguna por las actividades que desarrolle dentro del mismo. Cada integrante del Comité cubrirá sus respectivos gastos para poder cumplir con el mandato que se señala en los presentes lineamientos.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO.- La distribución de los gastos que se deriven de la elaboración, difusión, edición y publicación del Diagnóstico y Programa decidida por el Comité y correrá a cargo de las instituciones públicas.

Para el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa, las instituciones integrantes del Comité podrán recibir apoyo financiero de instituciones y organismos nacionales e internacionales, en cuyo caso deberán hacerlo saber al Comité.

Asimismo las instituciones públicas se comprometen a que en sus respectivos anteproyectos de presupuesto del año 2008, que presentarán a la Secretaría de Finanzas, se contemplen los gastos para la implementación del Programa.

Estos Lineamientos de Operación fueron aprobados el 7 de mayo de 2007 por el Comité Coordinador, que estará encargado de la aplicación e interpretación de los mismos.

El Comité Coordinador estará facultado para hacer las reformas que considere necesarias a los presentes lineamientos, mismas que deberán ser aprobadas según su mecanismo de toma de decisiones.

Anexo C

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

La relación entre las políticas públicas y los derechos humanos es una preocupación reciente en la región, que en la última década se ha convertido en un campo de interés y estudio, abriendo la posibilidad de construir puentes entre diversas disciplinas, tales como el derecho, las ciencias políticas, la economía y la sociología, entre otras,¹ así como entre diversos actores, en particular entre la academia, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y autoridades.

El enfoque basado en los derechos humanos resulta en una manera novedosa de concebir y diseñar políticas públicas en las que “los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización”.²

Desde esta perspectiva, los derechos humanos se presentan como el fundamento ético de la formulación y ejecución de las políticas públicas y, a su vez, los programas de acción gubernamental se orientan hacia la concreción, protección o defensa de los derechos establecidos en los principios constitucionales y en el derecho internacional de los derechos humanos.³

La perspectiva de derechos humanos se fundamenta, en particular, en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las disposiciones vinculantes de los tratados de derechos humanos. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) afirma que: “sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza”.⁴

Asimismo, hace más sólidas las bases morales del trabajo gubernamental⁵ al ubicar a la dignidad humana, inherente a los seres humanos y origen de los derechos humanos, en el centro de la formulación de las políticas públicas, y por consecuencia, del proceso de desarrollo socioeconómico y humano.

Principales aportes del enfoque de derechos humanos

En el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Marco conceptual*, la OACNUDH define las principales características de un enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias de reducción de la pobreza, mismas que se pueden extender a las políticas públicas en general.

Dicho estudio subraya, en particular, que la aplicación del marco normativo de los derechos humanos en la definición de las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a lograr que los elementos esenciales, como el otorgamiento de poder, la responsabilidad, la igualdad y no discriminación o la participación, reciban la atención que merecen.

Otorgamiento de poder a las personas en situación de pobreza, y de manera general a todos los individuos: los derechos humanos facultan a los individuos y a las comunidades al otorgarles derechos que imponen obligaciones jurídicas para otros actores, en particular el Estado.⁶ El enfoque de derechos humanos permite “a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia; por esta razón, los marcos jurídicos se reconocen como instrumentos que pueden ser efectivos para revertir la desigualdad real”.⁷

Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales: implica en particular, prestar especial atención a los tratados ratificados por un Estado, los cuales son jurídicamente vinculantes para todos los Poderes. De esta forma, sirve para recordar a todas las personas que participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas que “tienen el deber, como mínimo, de evitar políticas y prácticas que dificulten a ese gobierno cumplir con las obligaciones que asume en función de ese tratado con individuos y grupos dentro de su jurisdicción. Además, todos los participantes deben poner su máximo empeño en ayudar a un gobierno a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de un tratado de derechos humanos”.⁸

Responsabilidad: el enfoque de los derechos humanos insiste en “las obligaciones y exige que todas las personas que tienen deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidas por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales”.⁹ Asimismo, implica mecanismos para garantizar la responsabilidad (de tipo judicial, cuasijudicial administrativo y político, nacionales, regionales e internacionales) que sean accesibles, transparentes y eficaces.¹⁰

Igualdad y no discriminación: estos dos principios gemelos están consagrados en numerosos instrumentos internacionales, lo cual garantiza que toda política pública con perspectiva de derechos humanos deba “prestar la debida atención a la situación particular de los individuos y grupos vulnerables, marginales, desfavorecidos y socialmente excluidos”.¹¹ En particular, cabe destacar que el enfoque basado en los derechos humanos integra a los principios que rigen la formulación de las políticas públicas,¹² los derechos humanos de la mujer y la prohibición de la discriminación por razones de sexo, garantizando así la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas.

Participación: el marco normativo de los derechos humanos internacionales incluye el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos,¹³ que implica la participación activa y documentada de todas las personas interesadas en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.¹⁴

Interdependencia: en dicho estudio se hace énfasis en los “otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias de reducción de la pobreza”,¹⁵ que remitan a características de los derechos humanos que son indivisibles e interdependientes, es decir “los derechos humanos traen consigo otros derechos humanos y depende de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otros”.¹⁶ Sobre esta base, la perspectiva de derechos humanos hace énfasis en que “el respeto de todos los derechos es un requisito fundamental para la paz y el desarrollo sostenibles”.¹⁷

Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia: El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los derechos humanos se realizarán de manera progresiva y hasta el máximo

de recursos disponible.¹⁸ No obstante, “lo que distingue al enfoque de los derechos humanos es que impone ciertas condiciones a esas características, con el fin de que la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva”.¹⁹ En particular, esta perspectiva exige una supervisión eficaz por medio de metas, indicadores y puntos de referencia nacionales²⁰ que permitan medir los avances o retrocesos en la realización de cada derecho.

Otro aporte fundamental del enfoque basado en los derechos humanos es la *Transparencia y rendición de cuentas*, ya que “contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y dé a la población y a las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos”.²¹

Características de una política pública con perspectiva de derechos humanos

Los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos no contienen prescripciones detalladas relativas a la adopción de políticas públicas; no obstante, se desprenden de ellos algunas condiciones mínimas que debe observar una política pública con enfoque de derechos humanos. Al respecto, cabe referirse al estudio de William Guillermo Jiménez Benítez titulado *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*, que pone en evidencia los siguientes elementos:

- *Integralidad.* Los programas de acción deben tener en cuenta los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, realizando un tratamiento de manera sistemática (como unidad).
- *Intersectorialidad.* Las políticas públicas en derechos humanos comprenden acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas.
- *Participación.* Deben ser elaboradas e implementadas con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por el problema; la apertura debe ser más allá de lo público estatal e incluir planes no solamente para adoptar la participación en sí, sino además para que la política misma se convierta en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas.
- *Universalidad.* Las políticas tendrán cobertura universal, para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión. Las políticas selectivas sólo se justifican cuando se dirijan a fortalecer o restablecer la equidad (perspectiva de género, grupos étnicos, infancia, intergeneracionalidad...)
- *Intergubernamentalidad.* Las políticas públicas en derechos humanos deben permitir la articulación en los diferentes niveles de gobierno territorial: lo nacional, lo departamental y lo local. La racionalización de esfuerzos, la armonización de planes, proyectos y recursos tendientes al fortalecimiento de los derechos humanos, deben ser aplicados en el diseño de estas políticas públicas.
- *Coordinación.* Debido a lo anterior se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública. De igual manera, al interior de los mismos niveles de gobierno, se requiere

utilizar la desconcentración, la delegación y la descentralización funcional con altos niveles de responsabilidad social y política.”²²

Tipo de políticas públicas en materia de derechos humanos

Finalmente, la intervención pública en materia de derechos humanos puede tomar las siguientes formas:

- *“Políticas de promoción.* Buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos de derechos social y políticamente activos.
- *Políticas de defensa y protección.* Pretenden evitar el deterioro de los derechos humanos, su violación y vulneración, como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.
- *Políticas de concreción y materialización.* Son las más *novedosas* y aparecen como un desarrollo directo del enfoque de los derechos humanos. Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos. Hablamos sobre todo de políticas sociales en perspectiva de derechos humanos y son programas dirigidos a la búsqueda de la complementariedad y a la satisfacción integral de las personas: política educativa, política agraria, política en salud, política de empleo e ingresos, políticas redistributivas, política laboral, políticas de salarios, políticas de desarrollo humano, políticas de seguridad social, políticas de subsidios a grupos vulnerables, política alimentaria, etcétera.”²³

Notas

¹ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar*, Bogotá, Univ. Sergio Arboleda, 7 (12): 31-46, enero-junio de 2007, p. 32.

² *Ibid.*, p. 31.

³ *Ibid.*, p. 40.

⁴ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. i.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 37.

⁸ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 16.

⁹ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 19.

¹² OACNUDH, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 19.

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶ OACNUDH, Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, núm. 8, 2005, p. 4.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ En particular el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice a la letra: “cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr

progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

¹⁹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ OACNUDH, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 17.

²² William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 43.

²³ *Ibid.*, p. 44.

Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal
se terminó de imprimir en mayo de 2008
en los talleres de
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (Comisa),
General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio,
11860 México, D.F.
Para su composición se utilizaron
tipos Garamond de 8:10, 10:12 y 11:14 puntos
El tiro fue de 3000 ejemplares impresos en papel bond de 75 g.



**Comité Coordinador
para la Elaboración del
Diagnóstico y Programa
de Derechos Humanos del
Distrito Federal**

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Donceles esq. Allende s/n, col. Centro Histórico,
del. Cuauhtémoc, 06010 México, D. F.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**
Av. Chapultepec 49, col. Centro Histórico,
del. Cuauhtémoc, 06040 México D. F.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Plaza de la Constitución y 5 de Febrero,
col. Centro Histórico, del. Cuauhtémoc,
06068 México, D. F.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
DEL DISTRITO FEDERAL**
Niños Héroes 132, col. Doctores,
del. Cuauhtémoc, 06720 México D. F.

**RED POR LOS DERECHOS
DE LA INFANCIA EN MÉXICO**
Av. México-Coyoacán 350, col. General Anaya,
del. Benito Juárez, 03340 México, D. F.

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A. C.
Cerrada de Alberto Zamora 21,
col. Villa Coyoacán, del. Coyoacán,
04000 México, D. F.

**GRUPO DE INFORMACIÓN EN
REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A. C.**
Apartado Postal 21-547, Admón. 21,
del. Coyoacán, 04021 México, D. F.

**FACULTAD LATINOAMERICANA
DE CIENCIAS SOCIALES-MÉXICO**
Carretera al Ajusco 377, col. Héroes de Padierna,
del. Tlalpan, 14200 México, D. F.

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA,
CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO**
Augusto Rodín 498, col. Insurgentes-Mixcoac,
del. Benito Juárez, 03920 México, D. F.

**CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
FRAY FRANCISCO DE VITORIA, O. P., A. C.**
Odontología 35, col. Copilco Universidad,
del. Coyoacán, 04360 México, D. F.

**ELIGE, RED DE JÓVENES POR LOS
DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS, A. C.**
Víctor Hugo 89/B, interior 12, col. Portales,
del. Benito Juárez, 03300 México, D. F.

**OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS**
Alejandro Dumas 165, col. Polanco,
del. Miguel Hidalgo, 11560 México, D. F.

Nuestra ciudad, nuestros derechos

El movimiento de derechos humanos ha jugado un papel fundamental en el impulso de cambios políticos para construir una relación entre los Estados y la sociedad, basada en el respeto y la protección de los derechos y las libertades fundamentales. Aunque por años fue causa de sospecha y represión, el respeto de éstos representa actualmente un indicador para la gobernabilidad democrática.

A pesar de los notables avances en la materia, todavía hay grandes brechas en la realidad que se traducen en la ausencia de condiciones necesarias para vivir dignamente.

Para transitar hacia una estructura de Estado que permita el pleno ejercicio de los derechos humanos y transforme la cultura política y social, se requiere identificar las fortalezas y debilidades del sistema de protección de los derechos humanos, así como determinar las principales causas que generan las violaciones a éstos y los contextos en que se presentan.

De ahí la necesidad de elaborar el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, cuyo principal objetivo es identificar los obstáculos que enfrentan las personas en esta ciudad para el ejercicio y goce efectivo de sus derechos humanos, reconocidos en el ámbito nacional e internacional.

Este es un punto de partida común para los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas con miras a la elaboración posterior de un Programa de Derechos Humanos, que mejore el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia. Pero, sobre todo, es un paso firme para que quienes habitamos y transitamos esta compleja ciudad—donde se conjugan grandes potencialidades al lado de enormes expresiones de inequidad y desigualdad— alcancemos el pleno goce y ejercicio de nuestros derechos humanos.