Diagnóstico de derechos humanos

del Distrito Federal

Ciudad de México, 2008

Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Ciudad de México Capital en Movimiento
Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos México
México Red por los Derechos de la Infancia en México
fundar Centro de Análisis e Investigación
GIRE Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.
FLACSO México
Universidad Panamericana
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.
Qlige Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos A.C.

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)
Instituciones públicas		
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Dip. Víctor Hugo Círigo Vásquez	
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
Instituciones académicas		
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
Organizaciones de la sociedad civil Titulares		
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	
Organizaciones de la sociedad civil Suplentes		
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 *de Geneva for Human Rights*

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:

Nombre	*Institución*
Aída Marín Acuapan	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:

Nombre	*Institución*
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 Justiciabilidad 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.
Incide 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 *Diagnóstico* 47
4.1 Definición del enfoque del *Diagnóstico* 47
4.2 Determinación de la estructura de análisis del *Diagnóstico* 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 se 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 Federa 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	• 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: • 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	• Derecho a la igualdad y a la no discriminación • Derecho al acceso a la información • Derecho a la libertad de expresión	
Sistema de justicia	• 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 Iguíniz, 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*

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 Mexicanos[8] y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal[9] 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 diagnóstico[10] 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 reunión[8] 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 compromiso[10] 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 7° 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 5° 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 CCOSC[3] organizó un foro que se llevó a cabo el 21 de junio de 2007[4] 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 agosto[6] para presentarles el objetivo del proceso, y entregar a cada instancia solicitudes de información específicas[7] 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 convocaron[8] 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	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	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	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 capitulos sobre los siguientes grupos de población:

- mujeres[4]
- 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 anteriormente[8] 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 ocho[11] (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 magistrados[13] y la realización de cuatro grupos focales[14] –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 días[17] 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; determinaran 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, LGBTTT, 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 Justiciabilidad.

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 protagónicos/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

Capítulo 5. Contexto sociodemográfico del Distrito Federal

132. El Distrito Federal, con 1 485 km^2 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 nucleares[23] 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 Conteo 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 Conteo 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 Conteo de población y vivienda* 2005 citado en Boletín Metrópoli, 2025. Panorama demográfico de la ZMVM, 2005, noviembre de 2006, año 1, núm. 11, <www.metropoli.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&s=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 Conteo 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.anuies.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 Conteo 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/usosdesuelo06.pdf>.
46 INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, Resultados definitivos del II Conteo 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 estadunidense, 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, Atzcapotzalco, 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, o*p. 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 Vizzuett, *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 9° 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 Investigación[7] 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 4°, 16 y 17.[13]

268. Hay que hacer notar que los derechos humanos que deben se 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 patrones, 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 Federal[21]

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 divida 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 la 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 sociopolítico 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>. 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.Distrito Federal.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.tcaDistrito Federal.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.cdhdf.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 octure 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 al 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 lista[15] 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), P*reguntas 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.

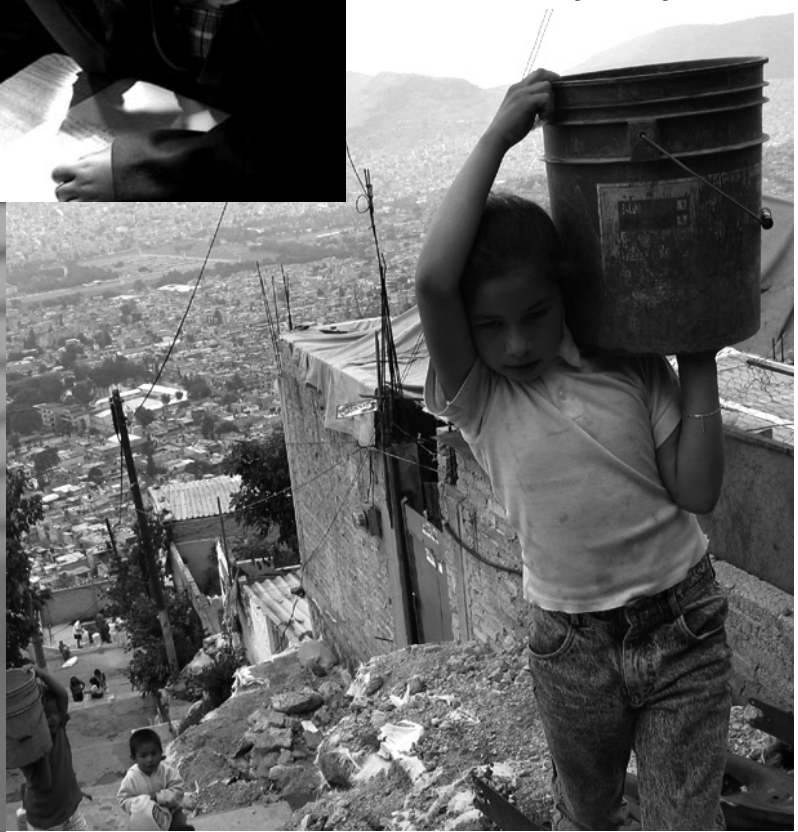
15 Véase la parte I, capítulo 4, apartado 4.3: Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

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 1948[13] 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, viudez, 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 Culturales[17] 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 3°, 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 Maastricht[35] 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-policiaca. 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 apegue 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] vivienda[49] 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 122[51] 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 desigualdades[61] 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. 3º 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. 6º del PIDESC), <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

[20] En la mayoría de las observaciones generales, el término inglés *fullfill* 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 (CDESC). 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. 2º, 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. 2º 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. 2º, 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. 3º del Pacto), 34º periodo de sesiones, 2005.

[32] Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 3º.

[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 (IIJ) 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 sano[1]

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 Sostenible[21] 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 fomente 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 acarrean 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 conservación[43]

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 incorrecta[52] y derribo del arbolado urbano[53]

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 agua[55] 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 años[63] 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 escombro. 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 (O_3) en el aire y de partículas menores a 10 micrómetros de diámetro (PM_{10}) 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 amoniaco (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 ansiedad[79] 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 4° 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 ambiente[94] y exclusivas en materia de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales[95] 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 Federal[98] 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 Riesgo[102] 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 PAOT[109] 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 Federal[114] ni

en el Reglamento de Anuncios para el Distrito Federal[115] se hace mención específica al respecto. En la Ley Ambiental del Distrito Federal antes citada, hay dos artículos[116] 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 Federal[117] 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 complementen[120] 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 122[131] 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	• 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)	• 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)	• Impulso de acciones para el consumo de combustibles, energía y materiales diversos de oficina y construcción del Gobierno del Distrito Federal.*	• 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 sobrexplotación 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 m^3 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 Federal[142] 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. Tambien 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 participación[149]

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 la 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 del 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 quejas[165] por presunta violación al derecho a un ambiente sano, siendo la Secretaría del Medio Ambiente y las jefaturas delegacionales de

Cuauhtémoc, Tlalpan 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, Flacso.

23 Informe del secretario general de la OEA en cumplimiento de la resolución AG/RES. 1896 (XXXII-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 km^2", *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 Brañes 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. 1º.

[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. 1º.

[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 4º, 25, 27, 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 7º y 8º 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. 1º.

[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/accionesasam.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 concurran 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 PGJ-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 paarte 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, ciclopistas, 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 encarpetamiento 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, Flacso.

[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 habitantes[13] 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 Conteo 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 1100 km^2 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 1400 km^2 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 m^3/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 "desecación" 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 4.7m^3/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 m^3/s de aguas residuales y sólo se tratan 1.2 m^3/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 m^3 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 restructuración 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 m^3 al bimestre podrían costar 30 pesos y en colonias de mayor ingreso como Las Lomas, esos mismos 20 m^3 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 Unión[59] como en la sociedad civil[60] 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 6º están plasmados los principios de calidad,[71] accesibilidad física, económica[72] 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 (DGCOH), 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 Metropolitana[93] 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) 2004-2009[97] –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 *Vivendi*)[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 Anglian Wat*er	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	*Severn Trent of Britain*	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	*Bechtel* Co., su filial es *United Utilities*[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 Aguas[121] 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 participación[124] 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 quejas[130] 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, 9/2004[133] 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 dramáticamente. 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 6º 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* (E/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 Conteo 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 DESCA, 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.metropoli.org.mx/htm/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 m^3/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 Conteo 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: <htpp://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 SACMA 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 1º.

70 Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de abril de 2003, artículo 5º.

71 *Ibid*., artículo 6º, 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 6º, 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 6º, 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 6º, fracción IX.

75 *Ibid.,* artículo 6º, fracción VIII.

76 *Ibid.*, artículo 6º, fracción V.

77 *Ibid.,* artículo 6º, fracción XII.

78 *Ibid.*, artículo 6º, 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 7º.

[90] *Ibid.,* artículo 16, inciso I.

[91] *Ibid.*, artículo 18.

[92] *Ibid.,* artículo 4º, 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 interdomiciliaria 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 articulo 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 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 recomendatorios 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 5º.

[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 adecuada[1]

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 Conteo 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 Estado[8]

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 atienda 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 Conteo 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 m² de construcción en abril de 2004[b]	Costo de la vivienda a pesos de diciembre de 2007[c]
Casa popular 36 m²	Casa habitación unifamiliar popular	3 057.85	180 473.25
Casa económica 49 m²	Casa habitación unifamiliar baja	3 977.64	319 533.15
Casa media 230 m²	Casa habitación unifamiliar media	5 830.12	2 198 361.40
Casa de lujo 500 m²	Casa habitación unifamiliar alta	9 279.07	2 725 968.15
Edificio 3 780 m² con apartamentos de 120 m²	Edificio habitacional plurifamiliar media	5 626.95	1 107 000.95
Edificio de 11 269 m² con 21 apartamentos de 391 m² 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 repoblamiento 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-Profivi y Programa Especial de Crédito y Subsidios a la Vivienda-Prosavi), 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 salud[44] 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 arrendatarios[72] 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 m^2 (espacios mínimos con una superficie libre útil de 33.0 m^2, 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 desmanteló 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 lentos[101] 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 Federal[108] 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 CDHDF[114] 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/derechociudad/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 Secretaria 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 nùm. 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 justica, 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 Brañes 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 CDHEF 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 específica 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 Conteo 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 matrículas[22] 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 Federal[26]

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 años[32] 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	
Localidad	*No asiste*	(%)	*No asiste*	(%)	*No asiste*	(%)
Distrito Federal	5 933	100	16 065	100	17507	100
Iztapalapa	1 738	29.3	4 255	26.5	4864	27.8
Gustavo A. Madero	709	12	2 087	13	2339	13.4
Álvaro Obregón	452	7.6	1 346	8.4	1523	8.7
Suma de las tres delegaciones	2 899	48.9	7 688	47.9	8732	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 generales[43] 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 cuadro[51] 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 indisociables 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 maestra o maestro;
- 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 apodos 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 Federal[94] 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 Violencia[96] 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 Mexicanos[100] 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 carcaterísticas.

Cuadro comparativo[a]		
1. Primaria obligatoria y gratuita		
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
2. Secundaria generalizada y accesible		
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
3. Educación superior accesible para todas las personas		
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 educativos, incluida la educación superior)	contemplado
4. Desarrollo de la personalidad humana y fortalecimiento del respeto a los derechos humanos como objetivos de la educación		
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

5. Libertad de los padres y madres para escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos

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

6. Libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza

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

7. Fomentar la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria

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

8. Desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza (sistema adecuado de becas y mejora continua de las condiciones de docentes)

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

9. No discriminación

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

10. Enseñanza técnica y profesional generalizada

CPEUM	no se menciona específicamente	no contemplado
LGE	no se menciona específicamente	no contemplado
LEDF	no se menciona específicamente	no contemplado

11. Libertad académica

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 decretos[103] 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 restructuración 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 Escolares[120] 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 Cuautepec[124] 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 Federal[126] 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 federal[127]
- 5 planteles de Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH)[128] y 9 planteles de Escuela Nacional Preparatoria[129] 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, informa[134] 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 Toxicológico[138] 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 Federal[141]

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.

		Gasto por ramos		
Año	*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 quejas[149] 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 1°, 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 SEDF, 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 educativas[164] 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 cuenta[171] 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) OIT (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.anuies.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&s=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, secundaría, 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&s=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 (SEDESO), 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 Conteo 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, SEDESO, 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 Conteo 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 Conteo de población y vivienda, 2005*; UNICEF, SEDESO, 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, SEDESO, 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, SEDESO, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F., op. cit*., p. 25. Con base en INEGI, *II Conteo 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, SEDESO, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F., op. cit.,* p. 41. Con base en INEGI, *II Conteo 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 Conteo 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 Conteo 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/jueventud_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 Didriksson, 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 Genero (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.educación.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, <cgservicios.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 m^2.

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 (DGECYTM)- y de los subsistemas decentralizados -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 SEDF, 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 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, 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 trabajo[1]

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 internacionales[2] y regionales[3] 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 proscribe 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) A*ccesibilidad 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 informal[13] 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 subocupación[25] 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 pensión[43] 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] Está 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 participación[52] en el mercado de trabajo (de 76.2% y 47.5%, respectivamente) y la tasa de ocupación parcial y desocupación[53] (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. 87[61] 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 quejas[101] por presuntas violaciones al derecho al trabajo. Dentro de estas quejas, en 49 casos se mencionan[102] 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, LGBTTT 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.escr-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…, o*p. 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 Conteo Nacional de Población y Vivienda, 2005, Resultados por localidades*, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/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 SEDESO, 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 SEDESO 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 salud[1]

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 internacionales[2] 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 a*ccesibilidad*: 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;

iiii) 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 a*ceptabilidad*: 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 c*alidad*: 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 2º 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 mortinatalidad 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 vida[13] y las tasas más bajas de fecundidad[14] 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 mortalidad[19] 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 agua[22] 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 2005[27] 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 infantil[36] 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 infantil[37] 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 morbilidad[39] y mortalidad de niños y niñas en el Distrito Federal, causadas por enfermedades gastrointestinales o respiratorias.

a) Contaminación del aire y del agua[40]

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 (O_3) 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 alimenticios[45]

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 sobrepeso[55] 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 Federal[71]

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 riegos 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-oriente, 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 recibidas[99] 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 mayores[104] 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 población[110] 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 1987[123] 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 Cuautepec 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 2007[151] 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 quejas[158] 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 información[164]

1140. El acceso a la información, definido en la Observación general núm. 14 del Comité DESC[165] 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 pertinentes[168] 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 quejas[171] 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 desprendía 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 0000 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 dirimirlas.[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 avanzando 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 cardiacas, 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, LGBTTT 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.I, 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. 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, *4° 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/panoepide31dic2006.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 Rodriguez 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 Conteo 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 Conteo 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 lnternet 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, o*p. 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 Poliomielitis, difteria, tétanos, tosferina, haemophilus influenzae tipo B, hepatitis B, tuberculosis meníngea, 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 reproductivos[1]

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 integralidad, 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

> abarcan 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 indisociable.[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 salud[10] 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 reformas[21] 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]

Jóvenes[29]

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

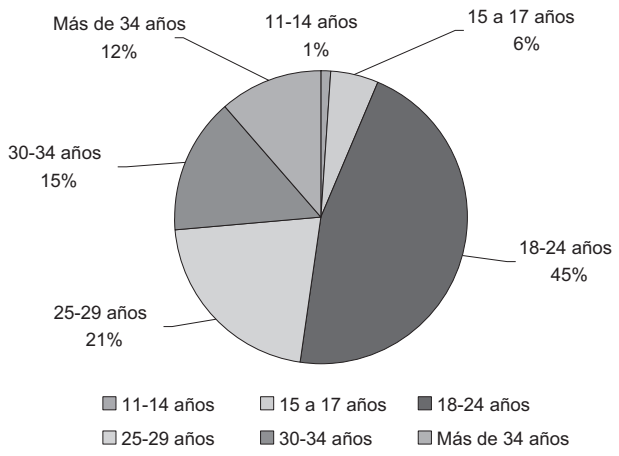
1219. El Distrito Federal es la entidad del país con leyes y procedimientos más avanzados en materia de ILE.[51] El aborto no se considera un delito cuando el embarazo es resultado de una violación o inseminación artificial no consentida, cuando representa un grave peligro para la salud de la mujer, 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]

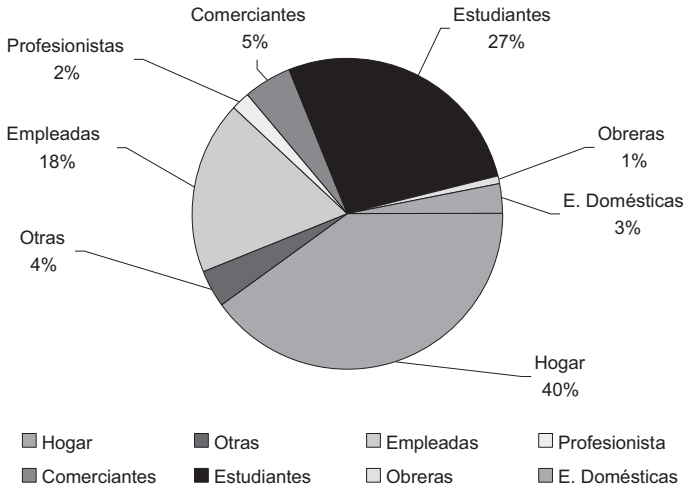
- Contar con un acuerdo que establece los lineamientos para que las y los agentes del Ministerio Público, autoricen la ILE cuando es resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida.[54]
- La realización de diversas reformas legislativas al Código Penal del Distrito Federal, 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]

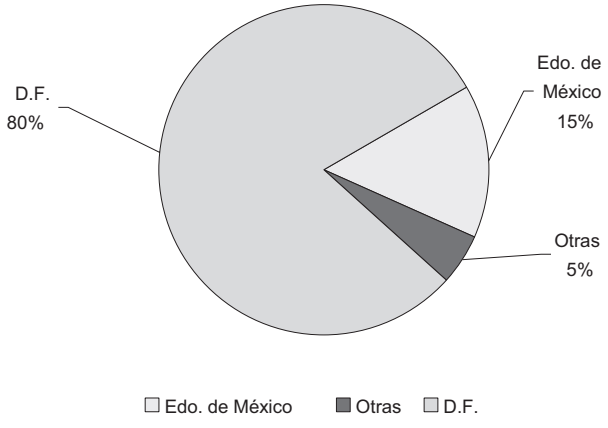
1222. Del 24 de abril de 2007 al 23 de enero de 2008, de acuerdo con información proporcionada por el Secretario de Salud del Distrito Federal, Manuel Mondragón y Kalb, se realizaron 5 200 ILE,[58] sin derivar ningún caso en complicaciones médicas. De las ILE realizadas, 1% fueron a mujeres de 11 a 14 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.



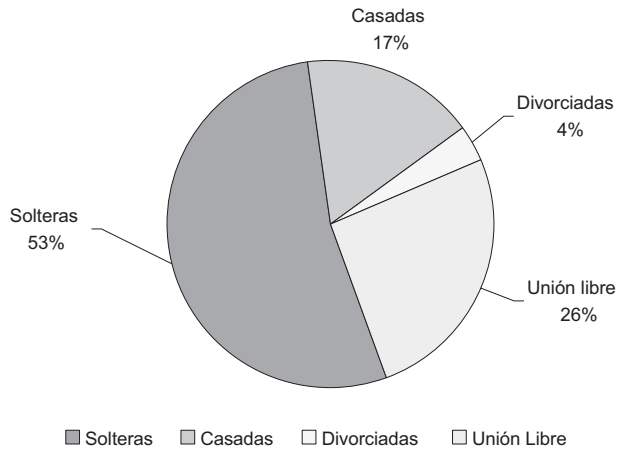
1223. Las ocupaciones de las mujeres que se practicaron la ILE son: 40% hogar, 27% estudiantes, 18% empleadas, 5% comerciantes, 3% empleadas domésticas, 2% profesionistas, y 1% obreras.[59]



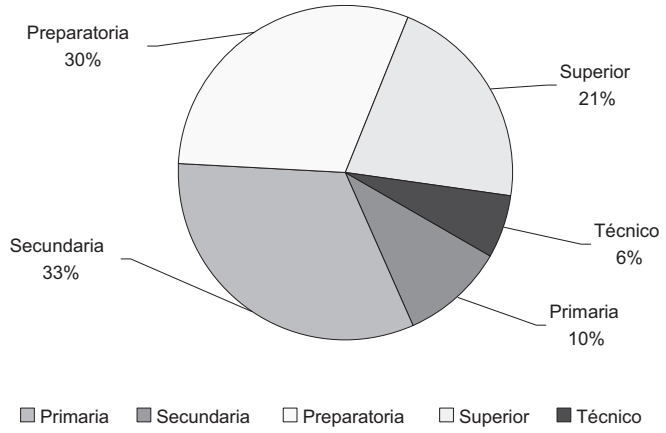
1224. Además, 80% son originarias del Distrito Federal, y 20% de otros estados de la República, aunque cabe destacar que de ese 20%, 18% son del Estado de México.[60]



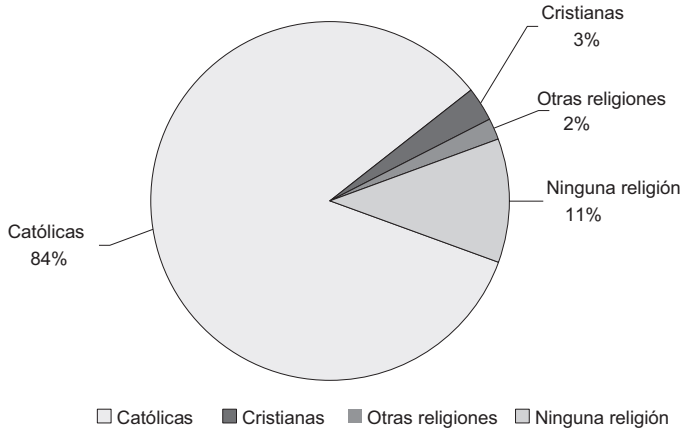
1225. El 53.2% son solteras; 17.2%, casadas; 3.6% divorciadas, y 25.6% en unión libre.[61]



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 anticoncepción 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 trabajo 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 solicitó[71] 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 internacionales[72]

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 capítulo[78]

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 Conteo 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 el 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 el 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 derechos[2] 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 sustancial. 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 publica."[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 1999/57[20] y 2000/47[21] 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 políticos[26]

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 Federal[33] 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 ciudadana[46] 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 recorridos[48] 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 Ciudadano[50] 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 intrasocietales 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 Niñopan 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. 9°, 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. 4°, 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 Ferrajioli, *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. 8°, 1993.

16 *Ibid.,* art. 5.

17 Carta Democrática Interamericana, preámbulo.

18 *Ibid.,* art. 1°.

19 *Ibid.,* art. 6°.

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. 6º, 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. 6º, 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 discriminación[1]

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 discriminación[12] 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 9°, 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 encuesta[21] 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 transgenéricas 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 detenciones[40] 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 jóvenes[42] 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 2007[45] 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 bancos[54] y otros establecimientos[55] 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 publicas, 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 construidos 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 LPEDDF[62] 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 LGBTTT, 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 9º). 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 mercantiles[67] 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 querella.

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 especifica, 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 especifica, 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	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	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	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 Secretaria 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 derechohabiencia 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 cuestionario[75] 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 ombusdman 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 4°, 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 6° 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/Porrúa/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 Ferrajioli, *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] Sedeso 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 Conteo 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 Dfensor*, 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 Liliana 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/contracrimenes.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://erradiquemosladiscriminacin.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 Conteo de población y vivienda*, 2005.

58 La CPEUM se refiere genéricamente a "derechos y libertades de las personas" mientras que la LFPED 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 3°, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

65 Véase el artículo 2°, 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 9°, 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, "Habrá 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 acopiada, 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 resolución[8] 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 expresión[15] 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 información[18] 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 y 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 (TEPJF) 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 culturales[25]

1501. Como se señaló, una concepción de democracia[26] 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 salud[31] 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 ambiente[35] 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 competa 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 político[45]

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 2006[61] 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 autónomo[66]

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 Azcapozalco) 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 compartirla[92] 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 12[96] 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 preverse 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, Frederich 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.), *Transparentar 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 humahos

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 Periodo 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 la 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 Rescia, "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 9°, 13, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en los artículos 7°, 8°, 9°, 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 (PICP), 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/edosfin/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-COMAIP, 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 estadistico* 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 estadistico* 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 demás[19] 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 mismo[20] 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 expresión[28] 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 periodístico [45] [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 señaladas[70] 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 1º 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 6° 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 aquélla 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 púbico 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. Recientemente[96] 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 inhibidor sobe 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 televisión[113] 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 Federal[114] 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 Federal[119] 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 6º 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: "*1.* 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 coarten 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 Liberad de Expresión*, cap. II, aparte B, 70 p., citando a Felipe Fierro Alvídez, "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, 2º.

[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 IFEX 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 PropiaImagen 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 Humanos[1]

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 inadmisible 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 personal[28] 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 humanos[37] 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 justicia[38] 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 inculpados, 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 justicia[41] 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.

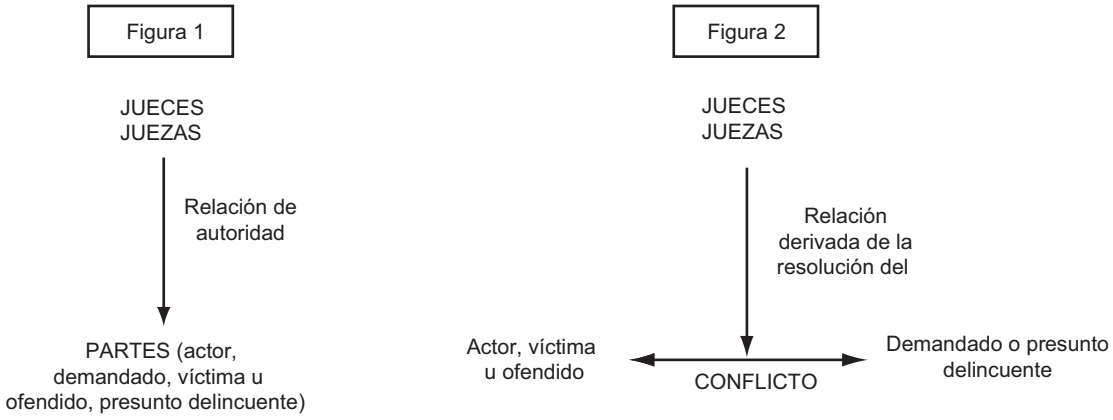
1773. La mejor opción para que haya seguridad y convivencia social son los procesos justos en los que se respeten los derechos, reconocidos tanto en el ámbito nacional como en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto para la investigación de delitos como para el procesamiento de probables 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 mínimas[43] 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.

Juezas y jueces 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 garantista[45] 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]

Criterios 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 Nacion (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 internacionales[53] 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 definición[56] 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 horizontal[61] 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 dignidad[63] 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 Crueles, 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 Cebrían 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, acarrearon 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 Rangel 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 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 Flacso 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 estatalista. *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 acudirse 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 5º 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 2º 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 Reeducación 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 personales[1]

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 4°), 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 suspendan[6] 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 integridad[8] 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 internacionales[15] 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 maltratamiento 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 Iberoamericana[41] 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 Recomendación[47] 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 CDHDF[48] 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 1°, 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 autoinculpatorias 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 autoinculpatorias 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 13/2002[72] 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 autoinculpatoria 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 autoinculpatoria 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 CADH [79] 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] 18[83] y 19[84] 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 arbitrariamente[86] 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 recurso[93] 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 oficiales[95] y expedientes[96] 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]
- Tipificar[101] la desaparición forzada[102] 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 víctima[106] 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 disminuírsele 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 establece[118] 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 paradero[121] 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 querella.

- 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 habérseles 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 9°, 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 querella.

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, *videocaseteras*, 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:

> Cuando 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:

> Cuando 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, reporta[140] 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, reporta[142] 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 anteproceso 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 CDHDF,[148] 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 Constitución[158] 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 autoinculpatorias. 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 9°, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, párr.1.

11 Coidh, Caso Instituto de Reeducación 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 Coidh, 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 disminuírsele 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.unhchr.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.cdhdf.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.* B*arómetro 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.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/317ab54d16e0e6aac1256bdd0026bd27/368b95356ee75621c12572800052e338/$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, 9° 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. 3°), Ley que establece las Normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados (arts. 1°, 2°, 3° y 6°), el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (arts. 132, 133, 133-bis, 134, 134-bis, 134.2, 3° 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 7° y PIDCP, artículo 9°.

[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.cdhdf.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. CHJPJ/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 centros de reclusión, 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'Donell, 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 justicia[1]

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 1°, 2°, 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 local[12] 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 7 294 879 593[29] 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 estructurales[32] 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 proceso[37] 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 desconfianza[42] 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 estudio[49] 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 principios[54] 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]

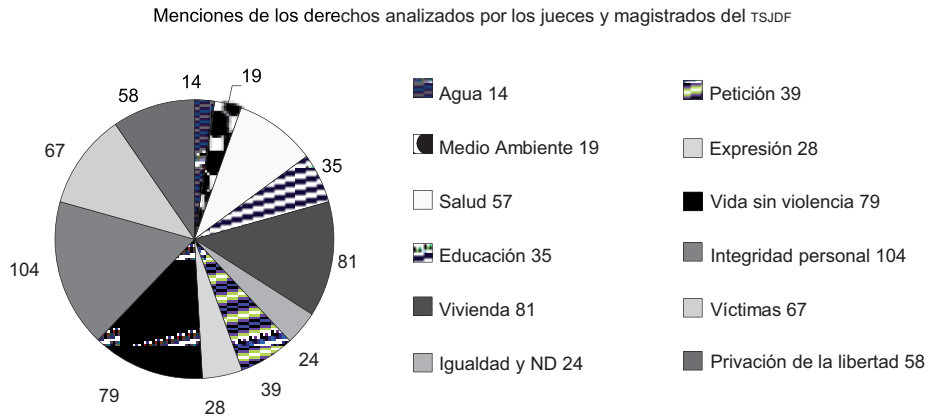
2008. Por su parte, la Contraloría Interna, órgano que tiene a su cargo el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores/as públicos y empleados/as del TSJDF, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, 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 redunda en un inadecuado acceso a la justicia.

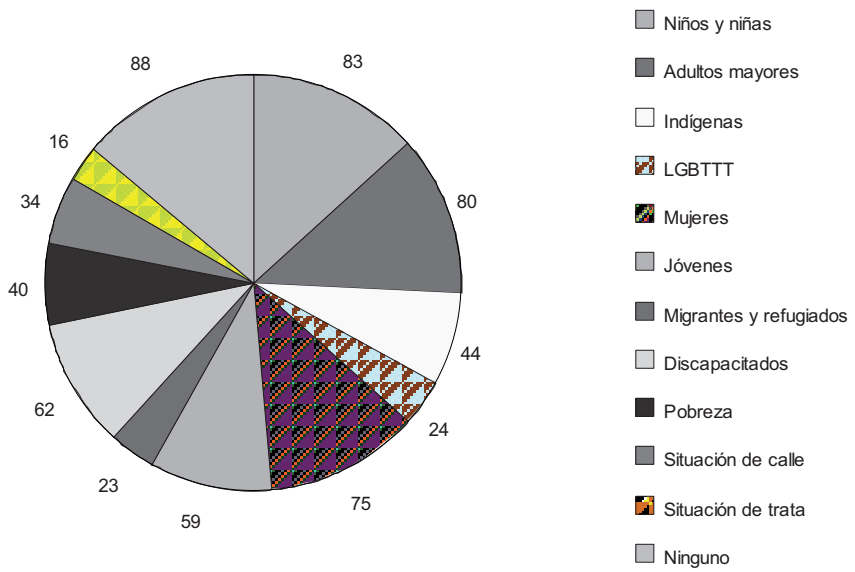
2038. Las mujeres ofendidas o víctimas de delito (especialmente de violencia familiar o de delitos sexuales), además de ser violentadas en su derecho de acceso a la justicia, son doblemente victimizadas. Es frecuente que las quejas en la CDHDF se refieran a la negativa a recabar su denuncia e incluso 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 prontos, 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 justicia[89] 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 requieren 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 Federal[91] 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 atención[97] 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 imparcialidad[101] 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 planteé, 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 3°, 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 2° 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 (CPEUM): "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*, Flacso /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 evitarse 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 decidible, 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 Flacso 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 señalo: "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 publico 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 numero 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 Congeso 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/justiciaalternativa/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,* E/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*, E/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.