



DEFENSOR



Los jóvenes excluidos

Atlas Delictivo del Sistema Penitenciario del Distrito Federal

Carta Europea de Salvaguarda
de los Derechos Humanos en la Ciudad

... .

... .

... .

... .

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

PRESIDENTE

Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO

Elena Azaola Garrido
 Judith Bokser Misses
 Daniel Cazés Menache
 Santiago Corcuera Cabezut
 Denise Dresser Guerra
 Patricia Galeana Herrera
 María de los Ángeles González Gamio
 Armando Hernández Cruz
 Clara Jusidman Rapoport
 Carlos Ríos Espinosa

SECRETARIO TÉCNICO

Ricardo Bucio Mújica

VISITADURÍAS**Primera**

Alejandro Delint García

Segunda

Miriam Marisela Rocha Soto, Encargada del despacho

Tercera

José Cruz Lavanderos Yáñez

Cuarta

Luis González Placencia

DIRECCIONES GENERALES**Administración**

Román Torres Huato

Comunicación Social

Hugo Morales Galván

Educación y Promoción de los Derechos Humanos

Daniel Ponce Vázquez

Quejas y Orientación

Patricia Colchero Aragonés

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

DIRECCIONES EJECUTIVAS**Investigación y Desarrollo Institucional**

Gabriela Aspuru Eguiluz

Seguimiento de Recomendaciones

Víctor Morales Noble

COORDINACIONES**Asesores**

Luis J. Vaquero Ochoa

Asuntos Jurídicos

María del Rosario Laparra Chacón

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Laura Gutiérrez Robledo

Órgano de difusión mensual de la CDHDF Número 9, Año IV, septiembre de 2006. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. **Comité editorial:** Emilio Álvarez Icaza Longoria, Alejandro Delint García, Ricardo Bucio Mújica, Jaime Calderón Gómez, Luis Vaquero, Patricia Colchero Aragonés, Gabriela Aspuru Eguiluz y Laura Gutiérrez Robledo. Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. **Impresión:** Ediciones Corunda, S.A. de C.V., Tlaxcala 17, Col. Barrio de San Francisco, Del. Magdalena Contreras, 10500 México, D.F., Tels.: 5568 4751 y 5568 4741, Fax.: 5652 5211 **Suscripciones y distribución:** Jacqueline Ortega Torres, Tel. 5229 5600, Ext. 1734, Carmona y Valle núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, 06720 México, D.F. Tiraje: 3,500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico.
 issn: 1665-8086

DFENS R



CDHDFensor, Órgano oficial de difusión
 Número 9, Año IV, septiembre de 2006

**EDITORIAL**

5 Derechos de la niñez
 y adolescencia:
 avances y retos

**OPINIÓN Y DEBATE**

6 Terrorismo y derechos humanos
Emilio Álvarez Icaza Longoria

9 Los jóvenes excluidos
Elena Azaola Garrido

13 La reforma del artículo 18 constitucional y su
 impacto en el Sistema de Menores Infractores
Ruth Villanueva Castilleja

19 Delincuencia de menores y políticas públicas
 en el Distrito Federal
Francisco Castellanos García

**DEFENSA**

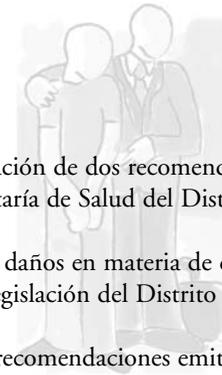
28 Emisión y aceptación de dos recomendaciones por
 parte de la Secretaría de Salud del Distrito Federal

32 La reparación de daños en materia de derechos
 humanos en la legislación del Distrito Federal

35 Situación de las recomendaciones emitidas
 por la CDHDF

37 Conciliación en un entorno inédito

39 Atlas Delictivo del Sistema Penitenciario
 del Distrito Federal





PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN

40 Desaparición forzada de personas: importancia y vigencia actual



FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

- 45** Convocó la CDHDF a concurso público de oposición del Servicio Profesional en Derechos Humanos
- 46** Diplomado Transparencia y Acceso a la Información Pública
- 47** Nuevas oficinas de Información Pública Virtual en la CDHDF
- 48** Reforma al artículo 105 constitucional: se amplían las atribuciones de las Comisiones de Derechos Humanos



REFERENCIAS

49 Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad



LIBRERO DEL DFENSOR

- 60** *¿Hacia dónde se dirigen los valores? Coloquios del siglo XXI*
- 61** *Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas*
- 61** *Género, valores y sociedad: una propuesta desde Iberoamérica*
- 62** *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*
- 62** *La democracia constitucional: una radiografía teórica*



63 BREVES DE DERECHOS HUMANOS



En la portada: Ilustración de Edgar Sáenz a partir de una imagen fotográfica





Derechos de la niñez y adolescencia: avances y retos



La reciente reforma del párrafo IV y la adición de los párrafos V y VI al artículo 18 Constitucional deben leerse, sin duda, como un importante logro en materia de derechos humanos. Diversas razones definen esta perspectiva: por una parte, el hecho que señala el punto de partida en el que se origina todo un proceso de reflexión destinado a consolidar un ámbito integral de protección para los derechos de la niñez y adolescencia mexicana, es decir, la necesidad de armonizar la constitución y la legislación secundaria a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ratificada por el Senado mexicano en 1990. Por la otra, el paulatino proceso de ascenso y consolidación de una visión constitucional como eje del Estado actual en occidente, que coloca el debate jurídico allende los límites estrechos del Derecho, más bien en *los* derechos, con las implicaciones que ello tiene en las parcelas tradicionales del Derecho Civil, Familiar y en especial, en lo que a la reforma concierne, del Derecho Penal.

Este contexto plantea de suyo un horizonte de interpretación que orienta la reforma en dos direcciones fundamentales: la primera, de carácter epistemológico y doctrinal, hacia la necesidad de superar el paternalismo y el peligrosismo insertos en la tradición del *derecho tutelar de menores* con miras a adoptar una óptica respetuosa e integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Esta dirección fue emprendida, sin duda, con la adhesión a la Convención, y la parte destinada a la positivación de los derechos sociales, económicos y culturales de la infancia y la adolescencia mexicanas fue claramente cubierta con la posterior reforma al artículo 4o. de la Constitución Federal y con la consecuente aprobación de la Ley Federal de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del año 2000 así como de sus referentes locales.

Quedaba sin embargo, pendiente, la necesidad de delinear las libertades y derechos derivados del hecho real e insoslayable de que, con independencia de los límites formales de la dogmática penal, niñas, niños y adolescentes enfrentan contidamente conflictos de distinta índole con las leyes penales que tienen como consecuencia la limitación de sus derechos, muy especialmente de su derecho a la libertad.

La segunda dirección, estrechamente relacionada con la primera, es de carácter procedimental y tiene que ver desde luego, con las limitaciones procesales que los modelos híbridos propuestos por la Ley de los Consejos Tutelares de 1991 representan frente a la garantía efectiva del debido proceso que, por primera vez en la historia normativa del país, ocupa un lugar preponderante en el texto constitucional, precisamente en el del nuevo artículo 18.

De ahí que para el desarrollo de la legislación secundaria en la federación, los estados y naturalmente en el Distrito Federal, la exigencia sea doble: por un lado, la de elaborar un modelo de responsabilidad para los adolescentes frente a la ley penal que deje de lado todo posible resabio de tutelarismo para armonizarse con la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia de la ONU; por el otro, la de adoptar un modelo procesal sustentado en el respeto pleno de los principios de defensa efectiva, impugnación, contradicción, publicidad, intermediación, concentración, oralidad, continuidad, libertad probatoria y libre valoración y argumentación de la prueba, condiciones *sine qua non* del debido proceso legal.

En opinión de esta CDHDF, en adelante, el debate hay que darlo para garantizar que la disposición constitucional sea plenamente respetada y para promover los mecanismos para su efectiva instrumentación.



Emilio Álvarez Icaza Longoria

Terrorismo y derechos humanos¹

OPINIÓN Y DEBATE

El Seminario Internacional Terrorismo y Derechos Humanos, auspiciado por instituciones y organismos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Universidad Iberoamericana, la Unión Europea, las embajadas de Estados Unidos y de Canadá, y la Fundación MacArthur, se llevó a cabo del 11 al 13 de septiembre. El presente texto es una transcripción de las palabras de Emilio Álvarez Icaza Longoria, Presidente de la CDHDF, en la sesión inaugural.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es una gran oportunidad poder debatir un tema que, como comunidad de derechos humanos, es obligado compartir con el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Amerigo Incalcaterra, así como entre todos nosotros.

Cuando se dice “11 de septiembre” viene al imaginario colectivo una serie de tragedias en la historia de la humanidad. Para mí, surge inmediatamente [la historia de] Chile hace 33 años. Si se piensa en terrorismo es inevitable recordar el terrorismo de Estado y no debemos perder ese telón de fondo porque eso ayuda a explicar lo que hoy estamos viviendo; lo que de manera contundente reapareció en escena hace cinco años a partir de la caída de las Torres Gemelas y que ha sido un parteaguas en muchas dimensiones. No sólo cayeron las Torres; cayeron también muchos de los preceptos del orden global, del término de relaciones entre los Estados, del papel de Naciones Unidas, del papel del debido proceso internacional, del Derecho Internacional, de los derechos humanos y del Derecho Humanitario. Se han redefinido reglas y se han construido nuevos procesos que generan la percepción —y en algunos sectores, la convicción— de que hay ciertos fundamentos básicos de los derechos humanos que están seriamente amenazados.

El debate está centrado en lo que podría denominarse como guerra o confrontación contra el terrorismo en coexistencia con la construcción y vigencia de los derechos. Hoy, nuestra tarea es definir los términos y los procesos de relación con los que se abordará un fenómeno donde actos terroristas (como guerrilla global), amenazan a ciudadanos y ciudadanas en muchas partes del mundo.



El terrorismo de Estado vulnera los derechos humanos de todas y todos.

Ilustración: CDHDF.

¹ Participación de Emilio Álvarez Icaza Longoria, Presidente de la CDHDF, en la inauguración del Seminario Internacional Terrorismo y Derechos Humanos.

Tal reflexión surge a partir de lo sucedido en Estados Unidos, Madrid y Londres y nos lleva a preguntar porqué está pasando esto y cómo es que se está reproduciendo. Es entonces cuando hay que integrar a los elementos de análisis el fenómeno de la globalización, el multiculturalismo y la construcción social de la otredad en un espacio donde vemos desaparecer cada vez más las fronteras, no sólo en el ámbito cultural y social, sino en el económico y político. Para entender estas relaciones, basta ver lo que sucede hoy en Europa o en regiones desarrolladas donde se da este fenómeno de mosaico multicultural.

Resulta todo un reto impulsar el reconocimiento a la otredad cuando existen fuertes tendencias que la niegan, que la ven como una poderosa amenaza, ubicando lo distinto o las diversas identidades religiosas como factores constitutivos de discursos para la agresión o para la amenaza.

La Organización de las Naciones Unidas ha tenido que desempeñar su papel en un mundo unipolar que nos ha dejado con claras limitaciones: no hemos podido contener para la construcción de un nuevo orden que ponga en el centro de la discusión la dignidad de la persona. En el desarrollo de los últimos años se ha dado la reproducción de nuevos odios y enconos. Como ejemplo está lo ocurrido en Medio Oriente producto, de acciones unilaterales de ciertas coaliciones.

¿De qué hablamos cuando referimos seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana?, ¿dónde queda la construcción y la vigencia de derechos para las y los ciudadanos? Cuando se tiene la concepción del enemigo en casa, la discusión sobre la seguridad pública se tiende a enfocar desde el sentido de la seguridad nacional. Bajo esta lógica, el enemigo puede ser cualquiera, por eso es importante establecer los códigos del debido proceso sin entrar en las reglas de excepción que se han construido a partir de la lucha contra el terrorismo, pues con ellas se han desatendido reglas mínimas.

En este sentido, la caída de las Torres Gemelas significó mucho más que la caída de edificios. Los costos no son sólo económicos. Han surgido poderosos pilares de violencia y no hemos tenido capacidad internacional de contenerlos. Por ello, la discusión de los derechos humanos toma un papel central en la recuperación de la dignidad de las personas para buscar elementos mínimos que, aun en esos contextos, den espacio al Derecho Humanitario e Internacional que permita un fortalecimiento significativo del reconocimiento a tal dignidad en la otredad.

Hoy por hoy hemos visto retrocesos impensables en términos de Derecho Internacional y eso nos lleva a pensar cuáles son esas reglas mínimas que se deben respetar,

aun en los conflictos. Lamentablemente, parece haberse establecido el argumento del mal menor. Libertades tradicionales como la de correspondencia, de tránsito o del debido proceso, están sometidas a una fuerte presión.

En ánimo de la seguridad, todo el mundo cede, poco a poco, una parte de sus derechos. Hemos ido cediendo derechos sin que sea claro cuál es el límite. Esta dinámica manifiesta sus consecuencias más allá de las cuestiones de seguridad, pues afecta la relación de la o el ciudadano con el gobierno.

El tema del debate es seguridad *versus* derechos, y no está resuelto porque se ha abordado desde una perspecti-



En los últimos años, la seguridad pública se ha visto amenazada por diversos conflictos violentos en la naciones. Ilustración a partir de una fotografía de Fortunato Emilio Razo Trejo: CDHDF/Edgar Sáenz Lara.

va de crisis y porque la excepción de la regla se ha convertido en su permanencia. Hemos tenido que aceptar un término de relación bajo el supuesto de que si no colaboramos, somos las próximas víctimas. La cesión de derechos y la construcción de nuevos poderes —que a menudo parecerían no tener límites— con el argumento de la lucha contra el terrorismo, ha afectado profundamente la civilidad democrática fundada en el respeto a la dignidad de las personas y la construcción de un Estado democrático de Derecho. Estos cinco años han constituido un desafío sustantivo a esos proyectos de Estado, sobre todo desde la perspectiva internacional y frente a la necesidad de contar con unidad entre los países cuando existen poderes unipolares. Parte del desafío está en reforzar la vigencia de ese Estado democrático de Derecho en los ámbitos local, regional y global.

En la consolidación de estados, aquéllos que pretenden dar el ejemplo mundial de respeto a los derechos humanos son los primeros en no someterse a las reglas mínimas de la civilidad colectiva. Uno de tantos casos fue cuando México ganó en La Haya el debido proceso relativo a los mexicanos que no son sometidos al servicio consular, y Estados Unidos se retiró rechazando, una vez más, las indicaciones de la Corte y de la comunidad internacional.

Resulta obligado preguntarse si es en esos términos que se va a abordar la relación entre derechos y seguridad.

Ciertamente, la solidaridad y la sensibilidad deben ser en primer término hacia las víctimas y por ello, desde el terreno de los derechos humanos, se debe observar que hoy las víctimas podrían ser muchas más que aquellas afectadas por actos terroristas. No se trata de un asunto de buenos y malos ni de blancos y negros ni de musulmanes y católicos. Es importante ubicar quiénes son las víctimas, pues en este momento no son solamente las personas; podría serlo también el sistema de derechos que hemos construido en los últimos 50 años.

Tenemos que caminar hacia el apuntalamiento de nuevos consensos, enfrentando estos desafíos de orden mundial.

Espero que salgamos de este encuentro muy fortalecidos y enriquecidos con las experiencias de otros países de distintas regiones del continente y también de Europa. Sin duda esto nos llevará a caminar por el derrotero de un tema que no tenemos resuelto, uno que tiene *grande dolor* y *grande temor*, pero que también obliga a empujarlo con la *grande esperanza* de seguir reforzando construcciones mínimas para el respeto de la dignidad de las personas.



El terrorismo vulnera los derechos de las personas que lo padecen, forzándolas a, incluso, dejar sus países de origen.

Ilustración: CDHDF/Edgar Sáenz Lara, a partir de una fotografía de Alejandro Montaña Rodríguez.

Los jóvenes excluidos

Si de mí hubiera dependido no nacer, indudablemente no habría aceptado la existencia en condiciones tan irrisorias.

Dostoievski, *El idiota*.

Muchos de los jóvenes integrantes de pandillas que habitan en los barrios marginales de nuestras ciudades sentirían que tal vez sus circunstancias de vida se hallan bastante bien reflejadas en estas palabras de *El idiota* de Dostoievski. Quizás también los jóvenes que viven en condiciones parecidas en otras latitudes. No hay más que dar vuelta a las páginas de los diarios para toparse con palabras y testimonios tanto más estremecedores que los que empleara el novelista ruso hace ya más de un siglo. Y no es para menos si se detiene uno a analizar tales circunstancias, como lo haremos brevemente en el presente trabajo.

A un cierto nivel parecería que no habría necesidad de justificar porqué hemos elegido precisamente a los jóvenes excluidos como el sujeto que ocupa nuestra atención. En el imaginario colectivo ha cobrado carta de naturalización el vínculo aparentemente indisoluble, y tantas veces reproducido por los medios, entre jóvenes/pandillas/violencia y drogas, que también habría cobrado realidad como una entidad cada vez más difícil de desmenuzar. Se trata, más bien, de una imagen construida a la que, sólo si sometemos a un análisis cuidadoso, podemos descomponer en sus diferentes elementos. Entre los factores que han propiciado la construcción de dicha imagen cabe referir el clima de alarma social —según algunos—² o de pánico moral —según otros—³ que ha permitido colocar a los jóvenes en el lugar privilegiado para hacerlos responsables de los elevados índices de criminalidad en general, y de violencia, en particular, que se observan durante la última década tanto en México como en otros países.

La creación de dicha imagen también es producto de un clima que ha exacerbado la desconfianza entre los distintos sectores sociales pero que de manera preponderante centra esta desconfianza en los jóvenes. Así, y para dar cuenta de estos



Los índices de criminalidad tienen a la población joven como a una de las principales responsables.
Fotografía: Jesús Isaías Quintanar, *Derecho a la protección contra los tratos crueles e inhumanos*.

¹ Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

² García Méndez, Emilio, *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires, 1998.

³ Jenkins, Philip, *Moral Panic*, Yale University Press, New Haven, 1998.

fenómenos, diversos estudios han hecho referencia al “deterioro de la sociabilidad” que se habría producido en países de la región latinoamericana sujetos a procesos de cambio relativamente acelerados como consecuencia de la modernización y de la puesta en práctica de los modelos de ajuste económico.

En un informe reciente sobre *Las paradojas de la modernización en Chile*, por ejemplo, los autores señalan que dicho deterioro de la sociabilidad se manifiesta en “un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, la descomposición de las identidades colectivas tradicionales, e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional en la familia”.⁴ Refieren, asimismo, que otros autores han llamado a estos fenómenos “patologías del vínculo social” entre las que destacan: “la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, las adicciones, los actos de incivilidad y desborde anómico y la delincuencia juvenil.”⁵

Describen también en dicho informe un sentimiento de inseguridad poco preciso pero muy difundido que relacionan con el debilitamiento del vínculo social, del sentimiento de comunidad, así como de la noción de orden. De igual modo, reportan que la noción de “nosotros” que existe en la comunidad, es decir, la identidad, la confianza y la sociabilidad, se habría “resquebrajado” (1998:22).

Con palabras semejantes podría describirse la atmósfera que se respira, no sin dificultad, en los distintos países de Latinoamérica. Sin pretender anular o desconocer las —en ocasiones importantes— diferencias históricas, políticas o las particularidades que tiene el desarrollo económico en los países de la región, lo que aquí nos interesa destacar es un hecho que, en mayor o menor medida, caracteriza hoy en día a sus sociedades: la creciente exclusión que sufre la gran mayoría de su población joven. Es ésta una realidad con la que una y otra vez, nos encaran las noticias y los diarios. Por ello, nos conviene escuchar las voces de estos jóvenes; a menos que nuestra posición sea la de ser cómplices silenciosos de dicha exclusión o la de querer cerrar los ojos y los oídos a sus consecuencias.

No está de más recordar el giro, el vuelco enorme que la exclusión de los jóvenes, o de la mayoría de ellos, significa. En unos cuantos años, y en un giro que se habría producido sin que casi nos diéramos cuenta, los jóvenes han dejado de ser la esperanza, el futuro, la mayor riqueza con la que puede contar una sociedad, para pasar a ser la escoria, el excedente, el peligro más grande que acecha a la

propia sociedad.⁶ Las “operaciones de limpieza” que han tenido lugar en Colombia y en otros países nos permiten vislumbrar la salida que en algunos sitios comienza a ensayarse para desembarazarse de dicho peligro. Puerta falsa, sin duda, pues lejos de limpiar cualquier cosa, la medida no hace sino enturbiar aún más el ambiente y exacerbar, como si todavía fuera posible y hasta límites impensables, la violencia.

No obstante las apariencias, hay que decirlo, los jóvenes no son los únicos, y muchas veces ni siquiera los principales, responsables de la violencia en nuestros países. Si miramos con cuidado los datos que nos ofrece el Reporte Mundial de la Violencia elaborado por la Organización Mundial de la Salud en 2002, resulta que sólo podemos atribuir a los jóvenes una parte de los hechos de violencia que cotidianamente se suscitan en nuestros países.

En efecto, de 12 países latinoamericanos cuya tasa de homicidios aparece registrada en dicho Reporte, en ocho, o sea en dos terceras partes (Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), hay diferencias muy poco significativas entre la violencia perpetrada por los jóvenes de 10 a 29 años y la que han ocasionado los adultos, incluso en cinco casos (El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), casi la mitad del total, es menor la violencia cometida por los jóvenes. Sólo en cuatro casos, una tercera parte de los países incluidos (Brasil, Colombia, Panamá y Venezuela), la violencia perpetrada por los jóvenes resulta ser significativamente más elevada que la que cometen los adultos.

Estos datos permiten, desde luego, matizar la imagen construida en la que los jóvenes aparecen, casi de manera exclusiva, como los responsables de la violencia en Latinoamérica. Pero, más allá de las tasas de muerte por homicidio ¿qué nos dicen algunos trabajos acerca de los jóvenes marginados y sus pandillas?, ¿de sus barrios y sus familias?, ¿de sus sueños y su futuro?

En un texto que pronto saldrá a la luz pública, Carlos Mario Perea se acerca a mirar el mundo como lo miran y desde donde lo miran tanto jóvenes pandilleros colombianos como mexicanos.⁷ Nos hace accesible su lógica y

⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, 1998, p. 28.

⁵ *Op. Cit.*

⁶ Hace unos cuantos días, la prensa daba cuenta de un incidente al que consideraba “simpático” y que habría dado la vuelta ante millones de telespectadores norteamericanos. Mientras el Presidente Bush pronunciaba un encendido discurso sobre la vitalidad de los jóvenes norteamericanos y la bondad de las reformas educativas emprendidas por su gobierno, un adolescente situado a su lado bostezaba repetidamente y volteaba de manera insistente a mirar su reloj antes de que el sueño lo venciera y cayera ante las cámaras profundamente dormido. El incidente hace pensar no sólo en el contraste entre la vitalidad de los jóvenes evocada por el Presidente y el hastío del adolescente a su lado, sino también en la diferente situación de los jóvenes, en general, y de los jóvenes marginados, en particular, entre países ricos y pobres.

⁷ Carlos Mario Perea, *Con el diablo adentro*, Siglo XXI Editores (en prensa).

comprensible su mundo. Al mismo tiempo, contrasta esta mirada con la forma como los jóvenes son vistos desde fuera por otros actores y, en el extremo, por los responsables de las operaciones de limpieza. Deja en claro que, tanto los jóvenes pandilleros como quienes pretenden eliminarlos, son el resultado de una misma descomposición social. La eliminación de los jóvenes mostraría los extremos a que puede llegar, en una puesta en acto, la fantasía o el deseo de excluirlos.

En otro texto, Gabriel Kessler aborda la realidad de los jóvenes marginados argentinos que nos sorprende por la aparente facilidad con la que, cada vez más, tendrían necesidad de combinar la lógica del trabajo con la del robo para poder sobrevivir.⁸ A través de una serie de interesantes testimonios, los autores nos revelan con sus propias palabras el mundo de estos jóvenes y subrayan la tendencia a la normalización que, por lo menos en algunos círculos, habría de ciertas prácticas delictivas como el robo, no así de las relacionadas con las drogas.

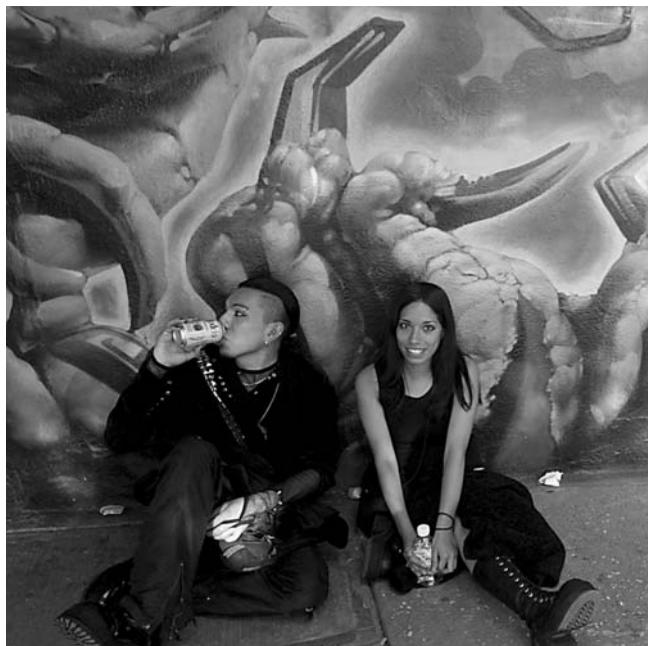
Manfred Liebel, por su parte, hace notar que las pandillas en Centroamérica son una forma de vida, de asociación entre los jóvenes, que no se agota en la violencia y la delincuencia.⁹ Se propone, por ello, hacer visibles las relaciones de los jóvenes con su familia, con la escuela, con el trabajo y con su barrio y analizar los procesos que en los distintos países centroamericanos han llevado a conformar este tipo de grupos.

Uno de los temas que quizás está presente de manera más o menos explícita en estos y otros trabajos, y que considero importante destacar, es el de la necesidad de pertenencia de los jóvenes, la necesidad de asociarse para pertenecer o visto desde otra perspectiva el de las formas de sociabilidad, en ocasiones desviada, pero de sociabilidad a fin de cuentas, que se revelan en la necesidad de pertenecer a la pandilla. Se trataría de la participación en la pandilla como una forma de compensar la falta de reconocimiento social, o incluso de retar a la sociedad que los expulsa asociándose la pandilla.

Esto último nos permite recordar lo que, desde una perspectiva histórica, ha propuesto Pascal Bruckner para explicar la debilidad del ser humano en nuestros tiempos, sobre todo si comparamos su situación con las certezas que le producía vivir en el Antiguo Régimen.¹⁰ Bruckner

reseña el pasaje de la siguiente manera: el individuo es un producto reciente que surge entre el Renacimiento y la Revolución. Habría ambicionado, nos explica, salir de la esclavitud mental que antaño lo sometía al pasado, la comunidad o una figura trascendente (la Monarquía, la Iglesia, Dios). La Ilustración significó la conquista de cada cual de su propia autonomía, “quedando librado el individuo al coraje de pensar por sí mismo sin estar dirigido por el otro”. A partir de entonces, el individuo “es problemático y no triunfante, portador tanto de las mayores esperanzas como de los mayores temores”. Por ello, nos dice, ninguno de los teóricos posteriores al individualismo podrá desembarazarse de un cierto pesimismo.

“Hasta entonces en efecto los hombres se interperterneaban a través de un redes de relaciones y de reciprocidad que representaban una traba pero que también les garantizaban una condición y un lugar. Nadie era verdaderamente independiente, una serie de deberes y de servicios ataba a cada cual a sus prójimos, la sociabilidad era rica y variada. El estallido de las solidaridades arcaicas (del clan, de la aldea, de la familia, de la región) va a trastocar este estado de hecho. A partir del momento en que está libre de cualquier obligación y se sabe su propio guía bajo la única luz de su entendimiento, el individuo pierde al mismo tiempo la seguridad de un lugar, de un orden, de una definición. Al ganar la



Algunos (as) de las y los jóvenes que pertenecen a pandillas lo hacen para compensar la falta de reconocimiento social.

Fotografía: Luis Enrique Olivares Quiroz, *Los cuates de Heidi*.

⁸ Gabriel Kessler, “De proveedores, amigos, vecinos y barderos. Acerca del trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires” en *Revista Desacatos*, núm. 14, primavera-verano, 2004, pp. 60-84.

⁹ Manfred Liebel, “Pandillas juveniles en Centroamérica o la difícil búsqueda de justicia en una sociedad violenta” en *Revista Desacatos*, núm. 14, primavera-verano, 2004, pp. 85-104.

¹⁰ Bruckner, Pascal. *La tentación de la inocencia*, 4a. edición, Anagrama, Barcelona, 2002.

libertad también ha perdido la seguridad, ha entrado en la era del tormento perpetuo” (2002:21-22).

Bruckner agrega: así como la liberación posee una especie de grandeza, la libertad nos tiraniza a través de sus exigencias. De ahí que señale que este cambio significa, al mismo tiempo, tanto “una promoción como una maldición”, lo que explica que tantos seres humanos se intenten “consolar” el día de hoy, adhiriéndose a nuevas tribus (pandillas), consumiendo drogas o sumándose a grupos políticos extremistas o a misticismos de toda índole. Y concluye: “el ocio, la diversión, la abundancia material constituyen a su nivel una tentativa patética de reencantamiento del mundo, una de las respuestas que la modernidad aporta al sufrimiento de ser libre, al inmenso cansancio [que produce] ser uno mismo” (2002:44-45).

Aparece aquí la necesidad de pertenencia a la que antes nos hemos referido así como las diferentes maneras en que dicha necesidad es encarada o intenta ser resuelta por distintos grupos. Sobra decir que, entre los jóvenes, encontraríamos todas las estrategias que Bruckner refiere: desde unirse a pandillas, grupos políticos extremistas o místicos, hasta consumir drogas o cometer robos que les permitan acceder al ocio, la diversión y el consumo que, de otra forma, les estarían vedados.

Por caminos distintos pueda ser que lleguemos al mismo punto. Me refiero a lo que algunos teóricos del control social, como Travis Hirschi, han dicho respecto de ciertos comportamientos delictivos en los que, a mi manera de ver, cabe muy bien situar los de jóvenes pandilleros excluidos. Para Hirschi, cierto tipo de actos delictivos son perpetrados por personas que tienen débiles vínculos con la sociedad.

De acuerdo con su teoría, estamos atados a respetar las leyes no mediante el temor que podamos sentir por las consecuencias o las sanciones que podrían derivar de dichos actos, sino mediante los lazos de afecto que nos unen a aquellos que resultarían lastimados por nuestros actos, esto es por el daño que el delito ocasionaría a nuestras expectativas para el futuro y por nuestra convicción de que cometer un delito es incorrecto. De aquí que, según Hirschi, aquellos con un débil lazo de apego a los otros y con limitadas perspectivas de alcanzar logros en el futuro, son más propensos a vivir el momento con una escasa preocupación por lo que pueda ocurrir después. Aquellas personas para las que el futuro no cuenta o tiene un escaso valor son, entonces, las más propensas a cometer delitos. Para ellos las consecuencias legales tienen poco peso. Es poco probable que las personas con débiles lazos o distantes hacia los otros se sientan disuadidas por las acciones potenciales de un sistema de justicia que, a fin de cuentas,

se halla representado por quienes le resultan todavía más extraños.¹¹

El tema de la exclusión de los jóvenes vuelve a aparecer aquí por partida doble: tanto en el debilitamiento de los lazos que los unen a la sociedad, como en sus limitadas expectativas de alcanzar logros en el futuro.¹² En otros términos, la reducción de las oportunidades de educación, empleo, salud, vivienda, cultura, etc., que se observa para los jóvenes de nuestras sociedades, particularmente durante la última década, supone —sin lugar a dudas— un debilitamiento grave de los lazos que los unen con la sociedad y una incapacidad severa por parte de ésta para insertarlos, integrarlos de manera sana en el curso de su desarrollo.

Por último, cabe también decir que la creciente exclusión de los jóvenes coloca serias interrogantes sobre el modelo de sociedad que tenemos y sobre el tipo de sociedad que puede aspirarse a edificar con estos cimientos. No podría tratarse de una sociedad democrática si por ésta entendiéramos, como propone Savater, la búsqueda razonable de lo mejor o la que permite a todos elegir y participar igualitariamente desde su pluralidad de opciones en el futuro que va construyéndose socialmente.¹³

Tampoco parece corresponder a lo que Michael Ignatieff considera como la novedad radical de la sociedad de ciudadanos, a diferencia de otras formas de convivencia del pasado. Aquellas, dice, “no eran democracias basadas en la igualdad de derechos, ni se sostenían en la premisa de un modelo cívico de inclusión”. En la sociedad de ciudadanos, “lo que mantiene unida a una sociedad no es la religión común, la raza, la etnia, la lengua o la cultura, sino un acuerdo normativo respecto al imperio del derecho y la creencia de que somos individuos iguales portadores de los mismos derechos”.¹⁴

Sólo resta decir que la exclusión de los jóvenes constituye para nuestras sociedades uno de los retos principales que no podemos continuar ignorando.

¹¹ Hirschi, Travis. “Control Theories”, en *Encyclopedia of Crime and Punishment*, Thousand Oaks, Sage Publications, vol.1, 2002, pp. 311-315.

¹² El tema de las expectativas escasas para el futuro en relación con los crecientes índices de criminalidad entre los jóvenes, es retomado en un texto reciente de Marcelo Bergman que pronto será publicado: *Rising Crime in Urban Argentina: The Effects of Changes in Labor Markets and Community Breakdown*.

¹³ Savater, Fernando. *El valor de elegir*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 142-143.

¹⁴ Ignatieff, Michael, *El honor del guerrero*, citado por Savater, *op. cit.*, pp. 146-147.

La reforma al artículo 18 constitucional y su impacto en el Sistema de Menores Infractores

El 12 de diciembre de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reformó el artículo 18 constitucional en lo relativo a los menores de edad que infraccionan la ley penal. Esta reforma fue producto de diversos análisis y enfoques que no siempre tuvieron una orientación adecuada por lo que la condición jurídica de ese grupo se ha confundido, y ha sido aplicado un Derecho Penal para adultos en los casos de menores infractores como forma de garantizar sus derechos.

El proyecto inicial del 4 de noviembre del 2003 surge ante la necesidad de diseñar una *justicia penal para menores de edad*, argumentando que “al sentar las bases constitucionales para el establecimiento de un sistema integral de justicia penal para adolescentes se permitirá, no sólo adecuar nuestra legislación a los diversos instrumentos internacionales que han sido ratificados por México, sino también abrir la posibilidad de crear todo un mecanismo integral de readaptación social para aquellos adolescentes que debido a la marginación, a los altos índices de pobreza o a la carencia de oportunidades, han presentado una conducta tipificada que deba ser sancionada por las leyes penales en la que por la falta de un sistema adecuado de justicia de menores, se ven actualmente violentados en sus derechos humanos fundamentales”.²

Consideraciones como la anterior fueron tomadas en cuenta para la elaboración del primer proyecto donde también se incorporaba una reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no fue aprobada. Gracias al dictamen de la segunda lectura del 31 de marzo de 2005 y como pro-



Es necesario establecer un sistema integral de justicia penal para menores de edad.

Fotografía: CDHDF.

¹ Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Doctora en Administración de Justicia por la Pacific Western University. Ha sido autora de diversos textos sobre derechos humanos y protección de menores.

² Villanueva Castilleja, Ruth, et al., *En Defensa de la Razón. La Justicia de Menores Infractores en la Reforma al artículo 18 constitucional*, México, 2006.

ducto de los debates, se llegó a la conclusión de establecer un sistema diferenciado no penal bajo las siguientes consideraciones generales:

1. Obligación de establecer un Sistema Integral de Justicia para quienes hayan realizado una conducta tipificada como delito y tengan entre 12 y 18 años de edad, por parte de la Federación, los Estados y el Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias

Este punto es primordial en la reforma porque establece un sistema integral que conlleva a entender el sistema como concepto, es decir, el conjunto de elementos ordenadamente relacionados entre sí, y que conforman una unidad con una misma finalidad.

Por otro lado, la integralidad se debe entender como la aplicación de cada una de las partes que entran en la composición de un todo, haciéndose necesarias e indispensables.

Por lo anterior, un Sistema Integral de Justicia para Menores Infractores debe conceptuarse como un conjunto de instituciones, tribunales y autoridades especializadas interrelacionado para la atención de los menores infractores en materia de prevención, procuración e impartición de justicia, y ejecución de medidas, que forman una unidad con plena independencia entre ellas, pero con el mismo fin común que comprende el establecimiento de diversos programas como: planeación, especialización, difusión, análisis estadístico, seguimiento y evaluación, con el fin de lograr la reintegración social familiar, así como el pleno desarrollo de la persona del menor y sus capacidades.

2. Los menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia

En este rubro se hace una diferenciación del menor de edad de conformidad con las ciencias de la conducta, las cuales marcan de los cero a los 12 años la etapa de la infancia y de los 12 a los 18 la de la adolescencia, de manera general. Por esto, en la reforma se utiliza el término de *adolescente* para circunscribir la competencia, y en algunos proyectos el concepto que se utiliza es *justicia para adolescentes*. En mi opinión el término *menor* atiende a la minoría de edad que señala la Convención sobre los Derechos del Niño cuando manifiesta que “para los efectos de la presente Convención, se entiende por *niño* todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. En México la

mayoría de edad se adquiere a los 18 años, por lo que la aplicación de *niño* hasta los 12 años de edad, como se prevé también en la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, es jurídicamente contraria a la Convención. No obstante, esta consideración constitucional es una bondad de la reforma, ya que efectivamente las características biopsicosociales de una persona menor de 12 años son significativamente diversas, al atravesar por las tres etapas de la infancia. En la última de ellas, la persona inicia la lógica inductiva y es un periodo que los especialistas en el ámbito de la psicología denominan *de las operaciones concretas* y en el ámbito social se le conoce como *periodo de latencia*, lo que significa que todavía no inicia el pensamiento abstracto y que sus operaciones formales aún no son visibles para muchos de ellos, por lo que su atención e intereses en relación con el adolescente son sumamente diversos. Se entiende pues que esta consideración constitucional a ser sujetos de rehabilitación y asistencia debe recaer en instituciones como el DIF o algunas similares.

3. El establecimiento de formas alternativas de justicia

Este rubro es sumamente importante en el ámbito de esta justicia especializada, ya que retoma lo previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño en el artículo 40, punto 3, donde se señala: “los Estados Partes tomarán todas las medidas necesarias para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos (...)” resaltando en el inciso b) que “siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetaran plenamente los derechos humanos y las garantías legales”.

En este mismo numeral, en el punto 4, se enfatiza que “se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.

Este señalamiento, en relación a que “las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente”, es una posibilidad de evitar efectivamente el interna-

miento y trabajar sobre la base de una justicia restaurativa y específica atendiendo al interés superior del niño y tomando en consideración a una figura muy importante, que es la víctima.

4. Los procedimientos observarán las garantías del debido proceso legal

Esta consideración debe entenderse en el más amplio sentido, por lo que es necesario recurrir a la teoría de la institución en virtud de la cual los derechos fundamentales no sólo constituyen una garantía de la libertad individual, sino que tienen una dimensión institucional para la consecución de los fines colectivos y sociales constitucionalmente proclamados.

Entendida la garantía constitucional del debido proceso como una institución, es conveniente comprender los elementos que la definen y los intereses por ella protegidos, de tal forma que cualquier limitación que se imponga a través de una ley, acto administrativo o resolución judicial, que niegue una protección razonable, ha de considerarse contraria a la norma respectiva.

En virtud de la garantía constitucional del debido proceso como una institución instrumental, debe ase-

gurarse a las partes en todo proceso —legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones injustificadas— la oportunidad razonable de ser oída por un tribunal competente determinado por la ley, independiente e imparcial; de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria; de aportar pruebas; de contradecir y de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley.

Así, el debido proceso legal, como institución instrumental, engloba una amplia gama de protecciones dentro de las cuales se desenvuelven las relaciones, que sirven para defenderse efectivamente los derechos de las personas, implicando este debido proceso pluralidad, por lo que es conveniente señalar que en las diferentes ramas jurídicas se es susceptible a defenderse a través de diversas ramas procesales, por lo que los requerimientos de un debido proceso legal pueden variar según la materia que se trate (civil, penal, fiscal, agrario, etc.).

5. La independencia entre las autoridades que efectúan la remisión y las que imponen la medida

En este punto ha habido mucha confusión ya que el texto constitucional señala literalmente que “en todos



Los menores de 12 años sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia, según las consideraciones generales de la reforma al artículo 18 constitucional.

Fotografía: Carlos Franco Puga.



El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos.
Fotografía: Carlos Franco Puga.

los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas.” A este señalamiento se le ha interpretado como la necesidad de que la administración de justicia recaiga en el Poder Judicial porque la división de poderes aquí queda comprendida y que la autoridad que administre justicia debe de ser judicial según los criterios de Naciones Unidas.

Al respecto, el señalamiento específico de la Convención es: “Artículo 40. (...) Con ese fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

“(...) ”

“III) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial, en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de

asesor adecuado y, a menos que se considere que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales; (...) v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley (...).”

Lo que se observa por los expertos es la necesidad de una autoridad u órgano judicial competente para el análisis de las Reglas de Naciones Unidas.

6. Medidas proporcionales a la conducta realizada, con el fin de lograr la reintegración social y familiar, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades

Este punto abarca lo relativo a la proporcionalidad que deberá entenderse, para una correcta interpretación armónica, como lo señala el artículo 40 ya citado de la Convención, cuando indica que para la aplicación de las medidas deberán de guardar “proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.

Lo anterior debe de ser fortalecido con los criterios de Naciones Unidas en sus Reglas Mínimas para la Administración de Justicia de Menores que señalan en su artículo 5o.: “El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.”

Comentario: La regla 5 se refiere a dos de los más importantes objetivos de la justicia de menores. El segundo objetivo es el “principio de la proporcionalidad”. Este principio es conocido como un instrumento para restringir las sanciones punitivas, y se expresa principalmente mediante la formula de que el autor ha de llevarse su merecido según la gravedad del delito. La respuesta a los jóvenes delincuentes no sólo deberá basarse en el examen de la gravedad del delito, sino también en circunstancias personales. Las circunstancias individuales del delincuente (por ejemplo, su condición social, su situación familiar, el daño causado por el delito u otros factores en que intervengan circunstancias personales) han de influir en la proporcionalidad de la reacción (...).

Bajo este entendido, de ninguna manera debe reconocer el principio de proporcionalidad del Derecho Penal, sino el específico del derecho minoril.

La autoridad competente debe estar informada de los antecedentes sociales y familiares del menor: trayectoria escolar, experiencias educativas, etc.

Fotografía: CDHDF.



7. La aplicación de medidas de orientación, protección y tratamiento atendiendo a la protección integral del interés superior del menor

Este punto debe entenderse de conformidad con el derecho de la minoridad específicamente en lo relacionado con los criterios de Naciones Unidas que señalan en su artículo 16 que “para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito.”

Comentario: Los informes preparados sobre la base de investigaciones de carácter social (informes sociales o informes previos a las sentencias) constituyen una ayuda indispensable en la mayoría de los procesos encausados a menores delincuentes. La autoridad competente debe estar informada de los antecedentes sociales y familiares del menor, su trayectoria escolar, sus experiencias educativas, etc. Con ese fin, en algunos ámbitos judiciales se recurre a servicios sociales especiales o a personal especializado que dependen de los tribunales o de las juntas. Otras clases de personal, como los agentes de libertad vigilada, pueden desempeñar las mismas funciones. Así, la regla exige que haya servicios sociales adecuados que preparen informes especializados basados en investigaciones de carácter social.

Las medidas aplicables deben buscar la protección integral del interés superior del menor y esto sólo se logra entendiendo la gran diferencia de un sistema punitivo.

Es necesario precisar que de conformidad con las características de la especificidad de la materia al respecto, las mencionadas reglas señalan en su artículo 17 que “la decisión de la autoridad competente se ajustará a los siguientes principios: a) La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y a la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como las necesidades de la sociedad.”

Comentario: El principal problema con que se tropieza al elaborar directrices para la resolución judicial en caso de menores, estriba en el hecho de que están sin resolver algunos conflictos entre opciones fundamentales como las siguientes: a) Rehabilitación frente a justo merecido, b) Asistencia frente a represión y castigo, c) Respuesta en función de las circunstancias concretas de cada caso frente a respuesta en función de la protección de la sociedad en general, d) Disuasión de carácter general frente a incapacitación individual.

“Los enfoques estrictamente punitivos no son adecuados. Los elementos fundamentales contenidos en la regla 17.1, especialmente en los incisos a) y c), deben considerarse principalmente como directrices prácticas para establecer un punto de partida común; si las autoridades pertinentes actúan en consonancia con ellas (véase también la regla 5) podrán hacer una importante contribución a la protección de los derechos funda-

mentales de los menores delincuentes, especialmente los derechos fundamentales de la educación y al desarrollo de la personalidad; la idea de justo merecido y de sanciones retributivas, en los casos de menores siempre tendrá más peso el interés por garantizar el bienestar y futuro del joven (...).”

Estos criterios no deben perderse de vista al hacer la reflexión en cuanto a las medidas de orientación, protección y tratamiento.

8. La creación de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes

En este sentido los criterios que se han señalado quedan expresados en el ya multicitado artículo 40 de la Con-

vención y además en las Reglas tanto de Administración de Justicia como en las de protección de los menores privados de la libertad en los artículos siguientes: “El personal encargado de administrar justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y minorías en los organismos de justicia de menores” (artículo 22).

Comentario: Las personas competentes para conocer en estos casos pueden tener orígenes muy diversos (jueces municipales en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en las regiones en las que ha tenido influencia el sistema jurídico de ese país; jueces con formación jurídica en los países que siguen el Derecho Romano y en las regiones de su influencia; personas con formación jurídica o sin ella designadas por elección o por nombramiento administrativo, miembros de juntas de la comunidad, etc., en otras regiones). Es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, psicología, criminología y ciencias del comportamiento (...). El personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular capacitación en psicología infantil, protección de la infancia y criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño (...).

Como se observa, en todo momento se hace referencia a la necesidad de respetar la legislación nacional, el procedimiento, las autoridades y la normatividad especializada para menores y no la de los adultos, la proporcionalidad entendida específicamente para menores contemplando sus circunstancias individuales y el daño causado, para adoptar una decisión justa (artículo 85).



Montaje sobre una foto de Eduardo Camacho Medina.

Delincuencia

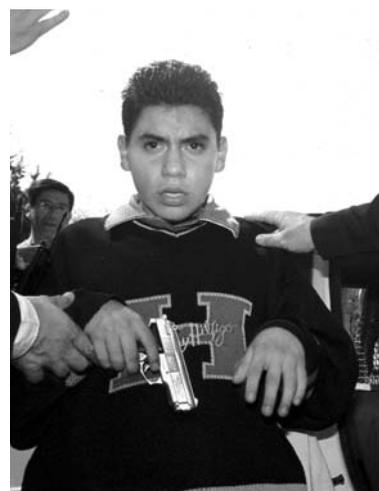
de menores y políticas públicas en el Distrito Federal

Un punto de vista desde la sociedad civil

1. Presencia de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas y cambios legislativos

Reintegra es una organización de la sociedad civil que busca impulsar la justicia de menores de edad con diversos programas de prevención al delito y de atención a los adolescentes que ya se encuentran en proceso legal o en la etapa de tratamiento. También realiza investigación en el tema, diseña y aplica metodologías de intervención para favorecer la reinserción familiar y social de los casos que atiende desde una perspectiva profesional. Asimismo, participa con propuestas de cambios legislativos a favor de un mejor sistema de justicia y de políticas públicas encaminadas a la protección y defensa de los derechos de los adolescentes en conflictos legales.

Derivado de este objetivo institucional y del contexto actual de reforma a la justicia de menores en México, es que se desprende el presente proyecto (dos propuestas de la sociedad civil para la política pública y la legislación en materia de justicia juvenil y prevención del delito) que busca aportar la experiencia acumulada en más de 15 años en materia de defensa y aplicación de las medidas de intervención enfocadas a la reinserción social. Este proyecto forma parte de la Convocatoria 2006 de apoyo a proyectos de la sociedad civil en materia de promoción y difusión de los derechos humanos que impulsan el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Entre otras acciones se destaca la elaboración de un Diagnóstico del Fenómeno Delictivo de Menores en el Distrito Federal, el seguimiento al proceso legislativo sobre la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y el seguimiento al proceso legislativo sobre la ley del mismo tema en la Ciudad de México. Para conocer lo que sucede entre los diversos actores políticos involucrados y ofrecer los aportes de la sociedad civil se contemplan dos foros que buscan el diálogo y la construc-



Ningún menor entre los 12 y 14 años estará sujeto a una medida de internamiento, sino a medidas de rehabilitación y asistencia.
Fotografía: Javier Ríos Fernández.

¹ Licenciado en Psicología con estudios sobre menores infractores, adicciones, psicología criminal y terapia familiar transgeneracional. Director General de la Fundación Reintegra, profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales, investigador y autor de varias publicaciones en el tema.

ción de propuestas. El primero de ellos es el que se realiza en el salón “Digna Ochoa y Plácido” de la CDHDF y que reúne a expertos en el tema, instituciones públicas, organizaciones y personas interesadas en la justicia de los menores de edad. Este proceso de varios meses se rige por el seguimiento continuo basado en el cabildeo y el diálogo hasta que se aprueben, publiquen y entren en vigor las citadas leyes y desemboca en la organización del Observatorio Ciudadano de la Justicia de Menores.

2. La reforma al artículo 18 constitucional: avances y puntos pendientes

Definitivamente la reforma al artículo 18 constitucional representa un avance en el tema, ya que la justicia de menores a nivel nacional mostraba una serie de carencias y contradicciones en detrimento de la justicia, los derechos de los menores y la vida social. Cabe señalar que aún quedan puntos por solucionar.

Entre los principales aciertos se encuentra el establecimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias, de un sistema integral de justicia aplicable a las personas mayores de 12 y menores de 18 años a quienes se les atribuya la realización de una conducta tipificada como delito. Sin embargo, no queda claro qué significa *sistema integral de justicia especializado en menores*, pues lo que propone la iniciativa de ley federal es muy similar al modelo de justicia penal de adultos, al que falta evaluar no por su eficacia, —ya que es de todos conocido el resultado—, sino en su funcionalidad e integralidad.

La unificación del rango de edad de responsabilidad establecida de los mayores de 12 años y los menores de 18 años es un gran avance, ya que las leyes de los estados tenían diferentes criterios para definir tanto la edad mínima como la mayoría de edad. En el mismo país se podía ser mayor de edad a los 16, 17 o 18 años según el Estado. La delimitación por un lado, parece avalar el criterio que la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes ya había iniciado, mientras que por el otro, está la visión clásica que afirma que la Constitución no utiliza el concepto de adolescencia, sólo distingue entre menores y mayores de edad habiendo cumplido o no los 18 años. A mi parecer, la especificidad del rango de edad junto con la etapa del desarrollo también ayuda a identificar la especialización de la materia, pues se menciona que existen derechos específicos por su condición de personas en desarrollo.

También es un gran avance que el sistema de justicia aplica sólo para aquellos a quienes se les atribuya la reali-

zación de una conducta tipificada como delito por las leyes penales, en el que se garanticen los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Es decir, la aplicación de la justicia es exclusivamente para adolescentes que se encuentren acusados por la comisión de una conducta delictiva y no por una situación de vulnerabilidad social, descartando todo aquello que tiene que ver con la situación irregular en la que se fundamenta el sistema tutelar. Establece para todo el país un sistema de garantías y de protección de los derechos del menor.

Afirma además que ningún menor entre los 12 y 14 años estará sujeto a una medida de internamiento, sino a medidas de rehabilitación y asistencia pero tiene un vacío en el que no considera los casos de delitos graves pues aunque se trata de una minoría en términos cuantitativos, estamos hablando de casos muy delicados por la naturaleza de la conducta y los perfiles individual, familiar y sociales que presentan. Lo mismo sucede cuando no se señala la atención de los casos psiquiátricos.

La reforma define la operación del sistema mediante instituciones, tribunales y autoridades especializadas en la procuración e impartición de justicia de adolescentes. Aquí cabe preguntar si existen los perfiles de los especialistas, además remite a la formación y acreditación de los mismos, lo cual muestra en la práctica la falta de opciones académicas y la falta de reconocimiento del personal que se ha venido especializando en la práctica. Contempla los medios alternativos de justicia cuando sea procedente, además de observar el debido proceso legal que no es lo mismo que el debido proceso penal a decir de los expertos.

El nuevo sistema deja atrás la noción de tratamiento para la readaptación, disponiendo en cambio de las medidas, las cuales pueden ser de orientación, protección integral y enfocadas al interés superior del adolescente. También dispone la independencia entre la autoridad que efectúa la remisión y la ejecución de las medidas, las cuales serán proporcionales a la conducta realizada, pero sin definir cómo se debe obtener la proporcionalidad. Lo que queda muy claro en el objetivo de las mismas es la reintegración social y familiar y el pleno desarrollo de su persona y capacidad (no habla de qué capacidad se trata). En este sentido se supone que todas estas características se aplican para las medidas alternativas a la prisión, pues deja a la privación de la libertad como último recurso para conductas graves; las reformas al Código Penal se han venido endureciendo, considerando muchas conductas de adolescente como graves.

Es preciso ahondar en las diferencias conceptuales entre medidas de tratamiento y medidas socioeducativas, pues quiere decir que la intervención que se realiza con los ado-

lescentes no está en función de su desadaptación sino que son una consecuencia por la conducta realizada cuyo propósito es la reinserción, respetando y protegiendo sus derechos.

Entre los puntos que más han llevado al debate está la falta de precisión sobre el objetivo del mencionado sistema integral de justicia de adolescentes, puesto que algunos expertos argumentan que lo más importante es garantizar la administración de justicia mediante un debido proceso penal y otros, que se trata de la aplicación de la justicia, con un debido proceso legal (no penal) orientada a la reinserción social y a la prevención de la reincidencia delictiva. Esta otra forma de entender la justicia de menores no pone su énfasis en el procedimiento, pues da por hecho que éste debe existir, pero sin la carga penal que necesariamente remite a la aplicación de penas, sino con procesos adecuados para menores de edad que los lleve a su plena incorporación a la vida social. Un sistema de justicia de adolescentes especializado es aquel que, respetando las garantías de un adecuado proceso legal, pone su énfasis en las medidas socioeducativas, ya que en su aplicación se encuentra la posibilidad de formar en la responsabilidad social.

Un factor relevante relacionado con el punto anterior es la contradicción aparente o no, entre separación de funciones e instituciones y lo que en la práctica sucede; nos referimos a la descoordinación. Recientemente con motivo de la formación especializada para quienes van a conformar el sistema de justicia de uno de los Estados del norte del país, realicé un ejercicio de grupo en el que cada una de las partes (Ministerio Público, Jueces, defensores y ejecución de sanciones con los diferentes profesionales) se ponían de acuerdo para atender el caso de un joven de 15 años acusado de violación, empezando por una descripción integral que abarcaba lo personal, lo familiar, lo educativo, lo laboral, así como su comportamiento sexual. El ejercicio mostró como cada uno se concretaba a realizar su trabajo hasta donde cree que le corresponde, olvidándose de la complejidad que implica la realidad de los adolescentes, suponiendo que la responsabilidad de llevarlo a una reinserción social es de los otros, y no encontrando formas concretas de coordinación para llegar, todos, a la misma meta. Esto fue muy claro, una división de funciones en instituciones distintas no persigue un objetivo común que puede ser la plena incorporación a la sociedad, sino que cada uno hace sólo la parte que le corresponde (en el mejor de los casos) y nadie piensa en la articulación. Cabe resaltar que ninguna de las partes tomó en cuenta al joven como persona, es decir una separación así no mira a los adolescentes ni el llamado *superior interés* del que habla la

Convención sobre los Derechos del Niño y muestra que no existe ningún objetivo común que propicia la descoordinación institucional. Una posibilidad frente a esto es la creación de una sola institución con diferentes funciones y en un marco de respeto a la independencia. Nos parece muy interesante la propuesta de Ruth Villanueva al respecto de la creación de un sistema integral, pues de lo contrario se repiten los modelos de adultos.²

Estos y otros puntos son los que se deben concretar en las legislaciones locales.²

3. La reforma al sistema de justicia de menores y el contexto político

Quisiera mencionar que el proceso de reforma de la justicia de menores o justicia juvenil, como se le llama en otros países, no es exclusiva en México. Se trata de un movimiento internacional, si así se puede decir, impulsado por UNICEF y otros organismos internacionales, que busca la aplicación y puesta en marcha de los artículos 37 y 40 de la Convención de los Derechos del Niño y otros principios emanados de tratados internacionales.

Así que junto con todas las contradicciones en este tema en el país, el movimiento de reforma impactó a distintos actores sociales, destacándose la labor de legisladores interesados en la infancia. El proceso de reforma al 18 constitucional generó una serie de encuentros y reuniones por todo el país, los menores infractores y la justicia se colocaron en la agenda política del país, lo cual resulta de gran relevancia porque en general, los que estamos en el tema desde hace varios años, sabemos que se trata de un tópico de poco interés para las autoridades.

Todos estos eventos han traído una profunda reflexión, han puesto en la mesa los grandes pendientes con los menores y han fomentado los deseos de construir mejores leyes e instituciones a su favor. También, lamentablemente, tanto el proceso de reforma constitucional, como la construcción de la ley federal y el proceso legislativo en el Distrito Federal se han caracterizado por protagonismos, polarización de posturas teóricas e intereses partidistas que dejan de lado el auténtico interés por los adolescentes en conflictos legales, su desarrollo y el respeto de sus derechos.

En ocasiones he expresado que de cualquier forma, el tema tenía que salir nuevamente en el 2006 por ser año

² Nos referimos al libro *En defensa de la razón* de Ruth Villanueva, Rubén Pérez y Alfredo López, en coedición con el Instituto de Prevención del Delito e Investigación Penitenciaria y Reintegración, México, 2006.

electoral. Me refiero a que en otras coyunturas electorales el tema de la reducción de la edad penal aparecía como botón político en el discurso de algunos candidatos que utilizaban este argumento para satisfacer la demanda ciudadana de seguridad y ofrecer soluciones. La reforma al 18 constitucional se adelantó y amarró el asunto de la edad penal, homologando a los estados a 18 años la edad máxima.

Con tristeza observamos que todo este proceso aún no concluye pese a los plazos constitucionales. La ley federal, detenida aún en el Congreso y en el Distrito Federal, no fue publicada aplazando su entrada en vigor después de fuertes tensiones entre los grupos que presentaron iniciativas y aprobando la iniciativa de la Comisión de Justicia de la Asamblea Legislativa con muy poco apoyo. Todo esto en el marco del difícil año electoral que atravesamos.

La participación de Reintegra en todo esto es la de un actor más que representa el punto de vista de la sociedad civil a favor de mejores condiciones para los adolescentes y sus familias, ya que siendo una institución de servicio, cotidianamente nos encontramos con personas de *carne y hueso* que sufren las consecuencias de un sistema de justicia deficiente. Así que nuestra labor en este sentido es aportar nuestra experiencia y dialogar con los diferentes grupos y actores, defendiendo nuestros puntos de vista y respetando los que son diferentes. Enriquecer el diálogo y aportar, y lo menciono de una vez, fuera de todo compromiso con partido político alguno, grupo u organización.

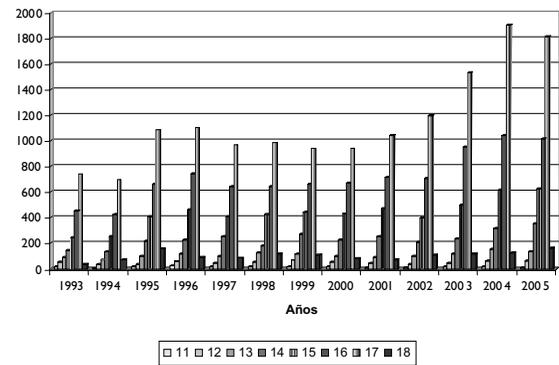
4. Las políticas públicas en el Distrito Federal a favor de criminalizar a los adolescentes

De acuerdo con el análisis de la delincuencia en el Distrito Federal en el periodo de 1994 a 1997, realizado por Gómez Tagle, encontró que el año de mayor índice delictivo fue 1996, con un promedio de 683 delitos diarios, señalando que sólo 14 de ellos fueron cometidos por menores de 18 años, lo que representa sólo el dos por ciento del total. En este año se agudizó la violencia y se cuestionó la vigencia del Estado de Derecho, la situación fue relacionada a la coyuntura política existente al perder fuerza el partido político dominante durante varias décadas, emergiendo otros problemas sociales y el desempleo. Los delitos que predominaron en ese entonces fueron contra la propiedad. Lo anterior nos muestra la relación que existe entre los conflictos sociopolíticos y el aumento de la delincuencia, pero también deja ver que la delincuencia no es asunto de los menores de edad, aunque el problema inicie con ellos.

Podemos decir en cuanto a la edad, que el Distrito Federal refleja lo que sucede en el país, es decir, el fenómeno

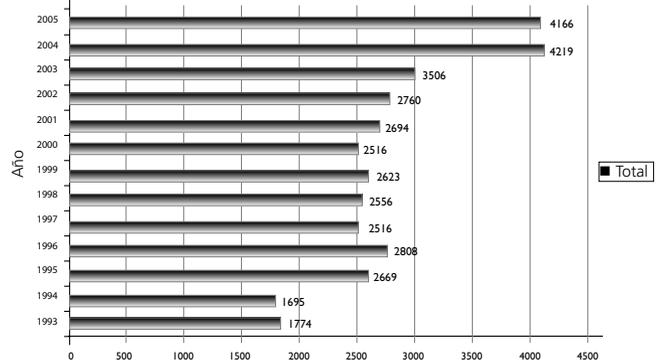
delictivo inicia a los 15 años, y entre esta edad de inicio y los 25 años se ubica el rango más amplio. Desde una perspectiva jurídica se trata principalmente de la población con mayoría de edad o adultos, desde una perspectiva sociológica nos encontramos frente a un fenómeno juvenil.

Ingreso de menores infractores al Consejo de Menores por Edad, 1993-2005



Para tener una visión más precisa sobre los ingresos al Consejo de Menores de 1993 al 2005 podemos observar la gráfica siguiente, en la cual efectivamente se nota un incremento durante los años de la política represiva.

Total de ingresos de menores infractores al Consejo de Menores durante 1993-2005



◆ El repunte de ingresos se ve reflejado hasta el año 2003 con 3,506 menores, y 2004, con 4,219; el pasado 2005 ingresaron 4,166, lo que representa un aumento en el ingreso de los menores infractores del 134 por ciento comparado con 1993, esto es, en 13 años.

Comparativamente en 1995 se presentó un incremento de los ingresos al Consejo de Menores del 43 por ciento respecto de 1994, se disparó el número al igual que en 1996, que presentó el mayor ingreso desde 1993 hasta el 2000 (coincide con lo expuesto por Gómez Tagle) con un incremento del cinco por ciento más en el 2006 que en 1995 que ya era preocupante. Sin embargo, a diferencia de los delitos cometidos por adultos, no se observó el incremento, pues en 1997 disminuyeron los ingresos.

Total de ingresos de menores al Consejo de Menores por Infracción 1993-2005		
Infracción	Total	Porcentaje
Robo *	28.114	87%
Lesiones **	2.304	7%
Daño en propiedad ajena	926	3%
Delitos contra la salud	573	2%
Privación ilegal de la Libertad	234	1%

*Contempla robo calificado, robo simple y tentativa de robo.

** Contempla Lesiones Simples y Lesiones Calificadas.

Fuente: estadísticas del Consejo de Menores.

Al realizar un diagnóstico breve sobre la criminalidad de menores en la capital,³ nos detuvimos a analizar lo sucedido en el año 2005. Según la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal durante 2005 se realizaron 153,997 denuncias por diversos delitos, de las cuales, las que corresponden a menores de edad son el 18.8 por ciento (28,951). Si tomamos los datos del área de comisionados dependiente de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la SSP, observamos que en el mismo año recibieron 6,416 actas que implicaban a 8,333 menores. De éstos, los que llegaron hasta el Consejo de Menores en un proceso legal fueron 4,166 si lo confrontamos con la gráfica anterior.

Con esto se abren algunas preguntas: ¿qué sucedió con los otros 24 mil?, ¿se siguen los casos de denuncias sin presentación del menor?, ¿en qué porcentaje se resuelven?, ¿se trata de un simple error que no exista una información precisa sobre la criminalidad de menores entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública?, ¿qué es lo que hay detrás? Lo cierto es que la famosa cifra de los 29 mil adolescentes tan cuestionada, obligó nuevamente a las autoridades capitalinas a decir que se trataba de un error, que esa cantidad correspondía a una periodo de seis años.

Averiguaciones previas recibidas	Número de actas	Menores involucrados
Actas sin menor	3,603	3,694
Actas con menor	2,813	4,639
Total	6,416	8,333

³ Se trata de *Diagnóstico sobre el fenómeno delictivo en adolescentes y jóvenes del DF* realizado por Francisco Castellanos, Clementina Rodríguez y Jocelyn Sevilla, edición electrónica, Reintegro, 2006.

Este contar mal a los menores infractores y sus implicaciones en la política criminal ya lo observó Ruiz Harrel cuando menciona la preocupación de Joel Ortega, titular de la SSP del Distrito Federal, sobre la participación de menores entre ocho y 17 años en delitos. Pues según el Secretario, comenta el criminólogo en su nota periodística del diario *Reforma*, de los menores puestos a disposición del MP en los dos primeros meses del año, el 29 por ciento fue remitido por robo a transeúnte y el 13 por ciento por distribución de drogas. Ortega destacó que cuando se trata de un robo violento de vehículos, los menores son los que llevan el arma porque en caso de ser procesados reciben penas menores que los adultos. Les están dando armas —dijo— para que ellos sean los consignados, sabiendo que son inimputables y que difícilmente se puede actuar en contra de ellos.⁴

Posteriormente citamos lo que el mismo autor critica: “no hay manera más absurda de juzgar si la delincuencia está subiendo o bajando, sea de menores o de adultos, que partir del número de arrestos. Si un Secretario de Seguridad Pública le ordena a sus hombres que presten especial atención a las acciones de los menores y arresten a todo el que les parezca sospechoso, es evidente que subirá el número de menores detenidos, pero es claro también que tal aumento no significa, en materia alguna, que los menores estén cometiendo mas delitos. Y en buena medida esto es lo que está sucediendo.

Hay un ejemplo evidente. Meses atrás, perseguir el tráfico de drogas estaba reservado para la federación. Como el problema es serio se llegó al acuerdo de que las autoridades locales podían participar también en la lucha, y los hombres de Ortega empezaron a arrestar como traficante a todo el que descubrían con un microgramo de la droga que fuera. Como distinguir entre el traficante y el usuario le resulta imposible, empezaron a presentar ante el MP a una bola de pobres muchachitos que se drogaban a falta de un futuro razonable. Las cifras, que partían de cero, fueron creciendo y las autoridades pusieron el grito en el cielo denunciando que el narcomenudeo estaba creciendo a pasos agigantados, la verdad es que crecían los arrestos y el narcomenudeo, si lo hacía, era a un ritmo muchísimo mas lento.

Frente a las cifras oficiales —29 mil 22 presentados— destacan las del Consejo de Menores. En 2005 sólo recibió a 4,166 menores antisociales en el Distrito Federal, apenas la séptima parte de los que contó la Procuraduría.

Por si fuera poco, el problema dista mucho de tener la gravedad que insiste en atribuirle el jefe de la policía. Por un lado buena parte de los menores asisten a la escuela (el

⁴ Rafael Ruiz Arel, *Reforma*, 27 de marzo 2006.

Uno de los más graves problemas para ejercer la correcta justicia para menores es la falta de especialización legislativa.

Fotografía: Enrique Hernández García.



33.1 por ciento en 2005) y casi todos tienen alguna ocupación, sólo el 13.1 por ciento estaban desempleados. Por la otra, los hombres de Ortega están arrestando en verdad a pequeños ladronzuelos. En 1993 los raterillos eran el 51.4 por ciento de los menores que recibió el Consejo. En 2005 la proporción había aumentado al 82.7 por ciento, y el colmo: lo que está haciendo la SSP es arrestar a los mismos. En 1994, los reiterantes representaban el 8.2 por ciento del total. En 2000 eran el 16.7 por ciento. Gracias a Ortega hoy son el 26.2 por ciento.

Cabe señalar que uno de los más graves problemas que existen para ejercer una correcta justicia de menores en el Distrito Federal es que no existe un sistema de justicia propio y especializado, pues lo que existen son diversas instituciones locales y federales en las cuales los adolescentes transitan durante su proceso. Por ejemplo, las detenciones son realizadas por la policía preventiva de la ciudad y son enviados a las agencias del Ministerio Público que, cuando conocen que se trata de menores de edad, son remitidos a la agencia especializada en menores dependientes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, lo mismo sucede con las denuncias a menores cuando no están presentes; posteriormente las averiguaciones previas son remitidas a la Dirección de Comisionados de la Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores (DGPTM) que depende del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Se-

guridad Pública federal, quienes remiten al Consejo de Menores (también de la SSP federal) en caso de que se acrediten los elementos para un proceso legal. El Consejo de Menores remite de nuevo a la DGPTM a los menores que obtengan alguna medida de tratamiento, ya sea externo o en algún centro si la medida es de internación. Además de la falta de eficiencia, coordinación y administración de recursos, lo más lamentable es que dichas instituciones no ponen su énfasis en el superior interés de los menores, ocasionando una severa desatención a los adolescentes y sus familias. En realidad, la reintegración a la sociedad de los adolescentes que enfrentan conflictos con la justicia no es la preocupación principal de estas instituciones.

Derivado de esta descoordinación institucional observamos que no existe un control estadístico objetivo y confiable en materia de menores infractores en el Distrito Federal.

En el año 2002, ante el reclamo de la ciudadanía que pedía mayor seguridad pública en la Ciudad de México, el gobierno de López Obrador y su entonces Secretario de seguridad pública, Marcelo Ebrard, solicitó la asesoría del ex alcalde de la ciudad de Nueva York, Rudolph Giuliani, conocido como el funcionario que decrementó la criminalidad en esa metrópoli por su política anticrimen conocida como tolerancia cero, la cual consiste en no dejar pasar ninguna acción delictiva, por mínima que sea, sin que reciba castigo. Para fines del 2002 al asesor ya tenía su diagnóstico de lo sucedido. Para 2003 el gobierno aplicó una

política criminal consecuente con los principios de tolerancia cero, es decir, la política se endureció al igual que el Código Penal. Como consecuencia, la criminalidad en esta ciudad se incrementó estadísticamente, es decir, había un mayor número de detenidos; el incremento estadístico sucedió tanto con los adultos como con los menores. De la misma forma que aumentó la represión de la policía con diversidad de operativos y redadas, por supuesto, en esta lógica, se incrementaron todo tipo de violaciones a los derechos humanos cometidas por policías, ministerios públicos, jueces y demás funcionarios del sistema de justicia capitalino.

Entre otras acciones por demás vergonzosas de esta política represiva que no busca disminuir la delincuencia sino fabricar delincuentes visibles en la estadística, está la recompensa que se ofrece a los policías por cada detenido que remitan a las agencias del MP con un pago de 500 a 800 pesos. De manera personal me entrevisté con un Ministerio Público de la agencia que se encuentra en el Centro Histórico en la Plaza del Estudiante, el cual comentó del sin fin de arbitrariedades que se cometen todos los días y de las complicaciones para el funcionamiento de las agencias, ya que a los policías sólo les interesa llenarlas aunque no existan los elementos para que procedan. Además de su molestia por la carga de trabajo que esto significa, entre broma y broma expresó que a ellos no les tocaba nada de la famosa recompensa [...]. Al salir de la agencia, para ser más precisos en la puerta de entrada, pude observar como una patrulla bajaba *a fuerza de tirones* a un joven de unos 17 o 18 años, con su guitarra y sí, con su atuendo particular de ropas, peinado y accesorios de lo que diríamos un *chavo banda*. Al salir de la patrulla y en sus cinco sentidos gritaba pidiendo ayuda y diciendo a los policías que ellos, al subirlo, le habían puesto la "pinche mota". Pero no pasó más que lo que tenía que pasar; por la fuerza fue introducido a la agencia.

5. Políticas públicas para los adolescentes: política social contra política criminal

Pero resulta que en la Ciudad de México donde existen miles de niños y adolescentes, es más fuerte la política criminal de represión que la política social y la política preventiva.

El Estado debe comprender el orden y la prioridad cuando se trata de diseñar y ejercer las políticas públicas para los niños, adolescentes y jóvenes. Las políticas sociales son aquellas que atacan la pobreza y son prioritarias en una sociedad donde más de la mitad de su población se encuentra en estas condiciones. Esta realidad, la pobreza,

define a la política económica que está en función de garantizar la igualdad de oportunidades para el desarrollo y las condiciones de bienestar integral. Después están las políticas criminales, es decir, las que atacan el delito y de estas tenemos que distinguir entre las que lo previenen y las que lo detectan y castigan.

Sabemos que la mayoría de adolescentes en México se encuentran en situación de pobreza y de este sector proviene el grupo que llega a tener conflicto con la ley por actos antisociales. Aquí no cabe duda sobre qué política pública debe aplicarse en primer lugar. No es nuestro interés mencionar las graves condiciones sociales de los adolescentes en materia educativa, de salud, de opciones para el empleo y los riesgos sociales en los que se ve comprometido.

6. Posicionar el tema de la justicia de adolescentes; la integración con DNI

Defensa de Niños y Niñas Internacional (DNI) es una organización no gubernamental independiente, creada durante el Año Internacional del Niño (1979) para garantizar una acción constante, sistemática y concertada velando por la promoción y protección de los derechos de los niños y las niñas.

DNI es un movimiento internacional cuyos miembros sostienen su actividad en más de 60 países de todos los continentes. DNI es un órgano consultivo en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, UNICEF, la UNESCO y el Consejo de Europa.

Entre sus objetivos se encuentran: 1) Favorecer la toma de conciencia y la solidaridad, respecto de la situación de los derechos de los niños y las niñas, los puntos de vista y las iniciativas que se producen a nivel mundial, y 2) Investigar, promover y utilizar los medios más eficaces, para reforzar la protección de los derechos de los niños y las niñas en situaciones concretas, tanto desde el punto de vista preventivo, como asistencial.

Sus principales acciones son:

- Divulgar la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.
- Realizar programas de prevención de marginación y delincuencia en niños.
- Favorecer la participación de los niños y las niñas, en la familia, la escuela y la sociedad.
- Promover el *asociacionismo* infantil.
- Favorecer el desarrollo de la autonomía personal de los niños y las niñas, como forma de protección ante abusos de tipo sexual, otros abusos y maltrato.

- Formar educadores, profesores, psicólogos y otros profesionales que tengan relación con niños y niñas.
- Intervenir en la propuesta, elaboración y modificación de la legislación nacional e internacional.
- Investigar para conocer las opiniones de los niños y las niñas sobre sus derechos.
- Intervenir en medios de comunicación como forma de sensibilizar a la sociedad.
- Promover campañas de publicidad y prensa que favorezcan las relaciones adultos-niños y niñas.

La prioridad de DNI en el mundo es trabajar por la justicia juvenil, así lo resolvió su Asamblea Mundial 2005 en Belén Palestina. A 15 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, el progreso alcanzado en la justicia juvenil alrededor del mundo ha sido desigual, ya que no todos los Estados Parte han desarrollado sistemas especializados de justicia conforme a su compromiso asumido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.

No existe diagnóstico o estudio que mida el grado de avance de los sistemas de justicia juvenil en un nivel global o que fije las tendencias fundamentales que hoy son evidentes, ni que explique el nivel de avance en cada país o región, especialmente en la adecuación de los artículos 37 y 40 de la Convención mencionada por los Estados Parte.

Se calcula que un millón de niños en el mundo se encuentran privados de su libertad y la mayoría en condiciones que atentan contra la dignidad y los derechos del niño. Los niños en detención o en conflictos con la justicia no se encuentran presentes en las agendas sociales y políticas de los gobiernos. Muchos están privados de la libertad sin una condena o por estar en prisión preventiva.

La pobreza es el principal factor asociado en los niños con conflictos con la ley y detenidos; 80 millones de personas viven con menos de un dólar diario en Latinoamérica (según el Banco Mundial) y existen 150 millones de pobres en el continente (según el Banco Interamericano).

Por lo anterior, DNI ha asumido el compromiso de mejorar la justicia de menores mediante un proyecto global de aplicación de los principios internacionales, favorecer que los procesos de detención, investigación, proceso, tratamiento, etcétera, sean conforme a leyes justas y limitar la privación de la libertad como medida de último recurso. Actualmente impulsa la campaña "Ningún niño tras las rejas".

Los objetivos para el programa de justicia son:

- 1) Control de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño mediante protocolos facultativos e instrumentos de derechos humanos.

- 2) Fortalecer los sistemas que respeten los derechos humanos.
- 3) Colocar el tema de la justicia juvenil o de menores en la agenda social y política, a nivel nacional e internacional.
- 4) Fortalecer redes de alianzas internacionales y regionales.
- 5) Construir capacidades para la defensa y promoción de los derechos de los niños en todas las instancias del movimiento.
- 6) Concientizar y dar a conocer la situación de la justicia juvenil o de adolescentes en el mundo.

En el proyecto regional de justicia en Latinoamérica los países participantes son: Secciones de DNI Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay, Ecuador y Paraguay, así como organizaciones afiliadas de Perú, El Salvador, Brasil y México.

Esto lo realiza mediante acciones como el debate y definición sobre la justicia juvenil, análisis de las posturas oscilantes, ordenamiento de los sistemas de justicia, sanciones contra medidas de atención, consideración de los contextos sociales y políticos de cada país e influencia de las doctrinas de la seguridad pública. Inclusión de la responsabilidad, la justicia restaurativa y la reparación del daño a favor de las víctimas.

La relación entre Reintegra y DNI tiene más de cinco años, coincidiendo en reuniones de tipo internacional y participando en proyectos comunes. De tal forma que al existir compatibilidad en la misión y objetivos, Reintegra solicitó su adscripción al Comité Internacional de DNI en el Foro sobre Proyectos de Justicia Juvenil en el Mundo que se llevó a cabo en Ginebra Suiza en 2004 y posteriormente en la asamblea especial de DNI con motivo de su 25 aniversario, así como en la reunión regional en Santiago de Chile, 2006.

Reintegra fue aceptada en la Asamblea Mundial de 2005, en Belén Palestina, mediante una carta que señala:

Estimado Francisco Castellanos García:

Después del éxito de la 9a. Asamblea General Internacional de DNI, que tuvo lugar en Belén del 27 al 29 de junio 2005, me complace informarle en nombre del nuevo Consejo Ejecutivo Internacional que la organización Reintegra es ahora miembro asociado de DNI, tras una decisión tomada por su Asamblea General Internacional (...).

(...) su objetivo: enfocar los esfuerzos de DNI en la problemática de justicia juvenil aportando relevantes contribuciones en el área (...).

Presidente: Rifat Kassis (DNI Palestina)

7. La justicia de adolescentes requiere una mirada y una voz especializadas: hacia un Observatorio Ciudadano de la Justicia de Menores

Así pues, el recorrido durante estos últimos años y meses en la gestación de una nueva justicia de adolescentes o menores de edad, que a la fecha *no ve la luz*, nos invita a trabajar con mucho más compromiso. Por un lado, se hace indispensable escuchar la voz de los especialistas en el tema a fin de que observen, critiquen y propongan las líneas de trabajo a seguir. En muchos de los foros realizados se ha criticado que tanto legisladores como autoridades del Poder Ejecutivo y Judicial relacionados con esta compleja reforma han acudido a expertos extranjeros y se han importado enfoques y marcos jurídicos de otros países sin considerar lo suficientemente a los especialistas nacionales y, lo más cuestionable, sin asumir el reto de construir una justicia de menores surgida de la realidad mexicana. Por eso nos parece importante convocar a los especialistas en la materia a formar este espacio de reflexión, debate y construcción de propuestas. Por otro lado, urge unir fuerzas entre las organizaciones sociales, académicas y de defensa de los derechos humanos, a favor de una reforma profunda, dinámica y coherente con el espíritu de los derechos humanos y especialmente de la Convención sobre los Derechos del Niño impulsada por Naciones Unidas, así como lo contenido en otros tratados internacionales, donde también los padres de familia, educadores y los mismos jóve-

nes expresen sus inquietudes y tengan la oportunidad de entablar diálogo con las autoridades para exponer y defender sus legítimos intereses

Un *observatorio ciudadano* que mantenga relación con los medios de comunicación para posicionar el tema de la justicia de menores, con un enfoque objetivo y especializado. Que permita la aplicación de instrumentos internacionales para mejorar y evaluar la justicia de menores. Que observe los procesos de transparencia de las instancias responsables, programas y presupuestos, y la eliminación de la corrupción en todos los ámbitos, de acuerdo con los marcos vigentes, particularmente la ley de transparencia.

Este complicado año electoral que definitivamente afectó negativamente el proceso de reforma de la justicia de adolescentes tanto a nivel federal como local, nos dejó la gran enseñanza que los temas sociales deben estar cuidados por las organizaciones de la sociedad civil que no dependen de los momentos políticos ni los intereses electorales. Asimismo los servidores públicos tienen la tarea de respetar los ámbitos de acción de las organizaciones evitando *politizarlas*, ya que afectan su esencia y desempeño. El diálogo permanente con las autoridades es lo que dará vida a esta iniciativa. Por la experiencia que Reintegra tiene con sus proyectos, el Observatorio alentará la participación de la iniciativa privada en la atención a este sector.

En definitiva, todo este proceso ayudó para tomar un nuevo impulso en la participación ciudadana a favor de una justicia de adolescentes más digna y democrática para fortalecer el desarrollo de las nuevas generaciones.



Es urgente unir fuerzas de organizaciones a favor de una reforma profunda, dinámica y coherente en derechos humanos para la justicia dirigida a menores de edad.

Fotografía: CDHDF.



Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones (DESR)

Emisión y aceptación de dos recomendaciones por parte de la Secretaría de Salud del Distrito Federal

**Caso: Obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud
y responsabilidad médica**

Recomendación 9/2006

Peticionaria: María del Carmen Reyes Martínez.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Derecho vulnerado: Derecho a la salud y responsabilidad médica.

Resumen ejecutivo:

El 6 de mayo de 2005, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) remitió a esta CDHDF la queja presentada por María del Carmen Reyes Martínez, mediante la que manifestó que el 21 de abril llevó a su hija, Maribel Reyes Martínez, al Hospital General “La Villa” debido a un fuerte dolor que padecía en el estómago. Agregó que el médico que la recibió le diagnosticó inflamación en el apéndice informándole que requería de una cirugía urgente, por lo que la encauzó al área de urgencias. Sin embargo, no fue intervenida sino hasta la madrugada del siguiente día; como consecuencia, durante la espera tuvo estallamiento de apéndice, empeorando su estado de salud. Posteriormente le realizaron una segunda intervención, puesto que habían quedado residuos biológicos. Al momento de la presentación de la queja, su hija se encontraba en estado vegetativo. De la investigación realizada por esta Comisión, se concluye que no obstante que a Maribel Reyes Martínez se le diagnosticó un cuadro de abdomen agudo que requería una urgencia quirúrgica, fue intervenida hasta las 6:00 horas del día siguiente y que, después de la operación, los médicos tratantes no estuvieron pendientes de su evolución. Por otra parte, se encontró que el expediente clínico de Maribel Reyes no se elaboró de acuerdo con lo establecido en la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico. La paciente falleció el 7 de mayo del mismo año.

El 10 de agosto del año en curso, la CDHDF emitió la Recomendación 9/2006 dirigida al Secretario de Salud del Distrito Federal, por el caso “Obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud y responsabilidad médica” por el retraso en la intervención quirúrgica de Maribel Reyes Martínez.

Los puntos recomendatorios emitidos por la CDHDF señalan:

<p>Primer punto recomendatorio</p>	<p>Deslindar responsabilidades</p> <p>Que la Contraloría Interna en la SSDF inicie el procedimiento administrativo correspondiente para deslindar responsabilidades del personal médico y administrativo, debiendo informar a esta Comisión sus avances y determinaciones.</p>
<p>Segundo punto recomendatorio</p>	<p>Mejorar la atención pública</p> <p>Se giren instrucciones escritas, precisas y contundentes a las y los servidores públicos de las unidades de urgencias de la red hospitalaria del Distrito Federal, a efecto de que en todos los casos en que se presenten signos de alarma, se aplique pronta y oportunamente el tratamiento idóneo.</p>
<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Que se aplique la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico</p> <p>Se ejerzan los mecanismos necesarios para vigilar permanentemente el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico NOM-168-SSA1-1998, informando a la CDHDF de qué manera va a garantizar el acatamiento de esa norma por parte de las y los servidores públicos y la aplicación de sanciones cuando se detecte su incumplimiento.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Reparación del daño</p> <p>Se proceda a la reparación del daño en los términos estipulados en el apartado 5 de la presente Recomendación.</p>

Aceptación de Recomendación:

Mediante oficio recibido en esta Comisión el 31 de agosto de 2006, el doctor Ricardo Barreiro Perera, Secretario de Salud del Distrito Federal, comunicó al Presidente de la CDHDF que la SSDF acepta la Recomendación 9/2006.

En cuanto al primer punto recomendatorio, señala que la Contraloría Interna depende de la Contraloría General del Distrito Federal, por lo que es necesario que la CDHDF se dirija a ella para solicitar la información correspondiente. Sin embargo, con los argumentos presentados, la CDHDF recomienda que se revise la Contraloría Interna de la SSDF y se mantenga informada a esta Comisión del avance, sin interferir con las atribuciones de la Contraloría General.

Respecto del segundo punto, el citado Secretario informó que giraría un oficio al Director General de Servicios Médicos y Urgencias para que instruya a los directores de los hospitales de la red de la SSDF a efecto de que circulen instrucciones escritas, precisas y contundentes al personal médico, para que a todos (as) los (las) pacientes que lleguen a ingresar con síntomas de alarma se les aplique pronta y oportunamente el tratamiento idóneo. La Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones (DESR) de esta Comisión valorará las pruebas de cumplimiento.

En relación con el tercer punto, se emitirán instrucciones al Director General de Servicios Médicos y Urgencias para que instruya a las y los titulares de los hospitales para difundir y aplicar la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998 del Expediente Clínico. Además se solicitará a la Dirección de Atención Hospitalaria, efectúe visitas periódicas a los hospitales de la red, revisando periódicamente sus expedientes y cotejando que se cumpla la norma.

En relación con el cuarto punto recomendatorio, la SSDF determinará si es posible incorporar a la afectada a los programas sociales indicados. Cabe mencionar que el apartado 5 de esta Recomendación establece muy concretamente que la reparación de los daños causados a la peticionaria consiste en su anexión, antes de que la presente administración concluya, a los programas del GDF en vivienda, salud y atención a víctimas del delito. De no ser así, la reparación consistirá en la indemnización económica desde la perspectiva de la legislación civil y laboral, así como los gastos de marcha.

Cabe señalar que el artículo 49 de la ley que rige la CDHDF establece que la autoridad o servidor (a) público (a) que haya aceptado la Recomendación emitida por la Comisión tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento. Por ello, la DESR puntualizará a la SSDF los elementos que deberán reunirse para evaluar el cumplimiento de esta Recomendación.

Caso: Violación a los derechos humanos a la vida y a la salud

Recomendación 10/2006

Peticionaria: María Luisa Gómez Viloría.

Autoridad responsable: Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Derecho vulnerado: Derecho a la salud.

Resumen ejecutivo:

Al presentar complicaciones en el desarrollo de su embarazo, la señora María Luisa Gómez Viloría acudió el 4 de julio de 2005 al Hospital Materno Infantil de Tláhuac. Sin embargo, al no contar con un espacio físico en el área de neonatología no fue atendida. La señora Gómez Viloría y su esposo acudieron entonces al Hospital de Especialidades Médicas “Belisario Domínguez”, al Hospital General “Dr. Manuel Gea González” y al Hospital General de México. En ninguno de estos centros recibió apoyo médico por falta de infraestructura. Al acudir al Hospital General “Balbuena”, le informaron que el bebé, de siete meses de gestación, no presentaba palpitations cardíacas; nuevamente se le negó la atención médica.

Posteriormente, a la 01:05 del 5 de julio de 2005, fueron recibidos en el Hospital Pediátrico “Inguarán”, sexto hospital al que acudieron. En este lugar le practicaron un ultrasonido donde se detectó que el bebé ya había fallecido. Cabe señalar que la señora María Luisa Gómez había presentado un embarazo normal en el seguimiento gineco-obstétrico periódico.

La Segunda Visitaduría de este organismo reunió y valoró las pruebas necesarias, encontrando que la señora María Luisa Gómez Viloría y su hijo, sufrieron la violación a sus derechos humanos a la vida y a la salud, por la negativa de atención médica. Por lo anterior, el 10 de agosto de 2006, la CDHDF emitió la Recomendación 10/2006 al Secretario de Salud del Distrito Federal. El 31 de agosto de 2006 se recibió en esta Comisión el oficio SSDF/420/06, firmado por el doctor Ricardo Barreiro Perera, Secretario de Salud del Distrito Federal, donde comunicó la aceptación de los puntos de esa Recomendación.

DEFENSA

Los puntos emitidos por la CDHDF señalan:

Primer punto recomendatorio	Se indemnice y proporcione atención necesaria a la persona agraviada Se proceda a la reparación de los daños causados en los siguientes términos: <ul style="list-style-type: none">• La indemnización a la señora María Luisa Gómez Viloría y a su esposo, conforme a derecho.• Se proporcione a la agraviada y a su esposo la atención psicológica necesaria que les permita superar la etapa de duelo e iniciar el proceso de reconstrucción de su familia.• Se le proporcione a la señora Gómez Viloría la atención gineco-obstétrica integral en caso de que decida embarazarse nuevamente en el ejercicio pleno y libre de sus derechos.• La autoridad responsable debe otorgar las garantías de no repetición de los hechos como los que fueron denunciados en la presente Recomendación.
Segundo punto recomendatorio	Aplicar tratamiento idóneo a pacientes Se giren instrucciones escritas, precisas y contundentes a las y los servidores públicos de las Unidades Gineco-Obstetricia de la red hospitalaria del Distrito Federal, a efecto de que se realice de forma pronta y eficaz el tratamiento idóneo para preservar la salud y la integridad física de todo (a) paciente.
Tercer punto recomendatorio	Proporcionar personal y equipo médicos adecuados Se ordenen a la brevedad las medidas necesarias para proporcionar el personal y equipo médico e instrumental idóneo a las unidades de gineco-obstetricia de la red hospitalaria del Distrito Federal.

Cuarto punto recomendatorio	<p>Se instruya para la transferencia de pacientes cuando sea necesario</p> <p>Se giren instrucciones al Director General de Servicios Médicos y Urgencias de la SSDF, a efecto de que gire oficio a las direcciones de la Red Hospitalaria del Distrito Federal, para que en caso de que no pueda ser atendido algún (a) paciente debido a la saturación, se tomen las acciones para su transferencia a otro hospital de la red.</p>
Quinto punto recomendatorio	<p>Que se cumplan las Normas Oficiales Mexicanas del Expediente Clínico</p> <p>Se vigile periódicamente para que servidores (as) públicos (as) de los hospitales materno infantiles del Distrito Federal den cumplimiento a las Normas Oficiales Mexicanas NOM.007-SSA2-1993 y NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico. Debiendo informar a la CDHDF de qué manera garantizará su acatamiento.</p>

Aceptación de Recomendación:

En su oficio de respuesta a la aceptación de esta Recomendación, el Secretario de Salud del Distrito Federal señaló que en relación con el primer punto recomendatorio, el pago del mismo quedaba condicionado “(...) a la resolución previa de un (a) Juez (a), Tribunal o autoridad competente de conformidad a sus legales atribuciones”, citando para ello al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 389, 390, fracción I; y 391 del Código Financiero del Distrito Federal; y el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Sin embargo, la autoridad recomendada omite citar el artículo 390, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal, que establece cómo se deben reparar los daños causados por la violación a los derechos humanos de los (as) habitantes del Distrito Federal. Este artículo establece que al haberse aceptado una Recomendación de la CDHDF, la autoridad recomendada adquiere la obligación de pagar los daños ocasionados a los particulares con motivo de su actuación. En el presente caso, la autoridad tiene la obligación de indemnizar a los (as) agraviados (as). Agregado a lo anterior, se acepta la Recomendación, comprometiendo a esa dependencia, conforme al artículo 49 de la Ley de este organismo, para que realice su total cumplimiento.

En cuanto al segundo punto recomendatorio, el Secretario de Salud del Distrito Federal se comprometió a girar un oficio al Director General de Servicios médicos y Urgencias, para que se brinde atención oportuna para preservar la salud e integridad física de toda madre e hijo (a) que requieran atención de emergencia.

Respecto del tercer punto, se adquirió equipo médico y una ambulancia para proporcionar mejor atención. La CDHDF se congratula por este hecho.

En torno al cuarto punto recomendatorio, se informó que se girarán oficios a las direcciones de la red hospitalaria, para que cuando sea necesario, se transfiera a los (as) pacientes a otro hospital de esa red.

La Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones realizará el monitoreo de su cumplimiento. Esta Comisión considerará que el punto recomendatorio se cumple en su totalidad cuando se desarrolle un mecanismo institucional de supervisión que evite los casos como el presente.

En relación con el quinto punto, el Secretario de Salud del Distrito Federal se comprometió a girar instrucciones para que el personal médico realice el estricto cumplimiento de las Normas Oficiales referidas. La Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones revisará algunos expedientes para constatar el cumplimiento de una atención médica eficiente e integral.

La reparación de daños

causados en materia de derechos humanos en la legislación del Distrito Federal

Para entender los elementos básicos del tema de reparación de daños, debemos partir de la noción de "víctima". En términos generales, ésta es la persona que padece un daño por culpa propia, ajena o por causa fortuita. El daño se define como el menoscabo que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona (la víctima), ya sea en sus bienes vitales naturales, en su propiedad o en su patrimonio.

En derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que "víctima" es la persona cuyos derechos han sido violados por parte del Estado. Al referirnos a los agravios cometidos por éste, estamos hablando de las consecuencias que traen los actos contrarios a Derecho en que incurren los servidores públicos, por acción u omisión, con motivo del ejercicio de sus funciones o en aparente cumplimiento de las mismas.

Reparación de daños por violaciones a derechos humanos es el resarcimiento o compensación a la víctima en el goce de los derechos que fueron vulnerados por actos cometidos en su agravio por parte del Estado. En este ámbito, la víctima o persona agraviada tiene derecho a que éste adopte medidas de reparación de los daños causados, sancione a los culpables y ejecute medidas que garanticen la no repetición de los hechos que motivaron la violación.

En este artículo abordamos la primera de ellas. La reparación de los daños causados destaca cuando existen consecuencias que afectan la integridad física o el patrimonio de las personas. No obstante, los daños no se restringen a afectaciones de carácter físico o material. En materia de derechos humanos, cuando se causan daños de cualquier naturaleza a una persona, éstos conllevan en la mayoría de los casos repercusiones graves que implican la modificación de su forma de vida personal, e incide negativamente en su familia, en su entorno social, en su economía y alteran su personalidad moral.

En efecto, tiene implicaciones morales desde el momento en que la violación misma ha trastocado la percepción de la propia seguridad de la persona en su entorno cotidiano de convivencia: ha sido víctima de la ineficacia de las normas sociales supuestamente resguardadas por la misma autoridad que ha infligido la violación a sus derechos. Por ello, las medidas de reparación de los daños causados significan que el Estado debe restituir a la persona agraviada en su integridad física, material y moral.



Ilustración: CDHDF/Edgar Sáenz Lara.

En ese contexto, la reparación de daños está sustentada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual ha sido suscrita por el gobierno mexicano y ratificada por el Senado, así como la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; los Principios y Directrices sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Graves a los Derechos Humanos y al Derecho Humanitario a Obtener Reparación; Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en algunas resoluciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Al respecto, la Corte ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar, además, el restablecimiento —si es posible— del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos (criterio adoptado en el caso Velásquez Rodríguez, en sentencia de 29 de julio de 1988).

El mismo organismo ha asentado que la reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional consiste en la plena restitución (*restitutio in integrum*), que incluye el restablecimiento de la situación anterior y la reparación de las consecuencias que la infracción produjo.

Esto es que el Estado responsable debe reparar a la víctima aplicando los más altos estándares internacionales, en reconocimiento de los derechos humanos violados, y en un esfuerzo de enmendar su situación.

No obstante, el gobierno mexicano, particularmente el del Distrito Federal, no ha llevado a cabo las modificaciones legislativas para regular la reparación de daños en materia de derechos humanos con base en los estándares internacionales, lo cual ha dado lugar a que las autoridades responsables no reconozcan como parte de la legislación en uso los tratados y otros documentos internacionales referentes a este tema. Esto ha obligado a que las comisiones públicas de derechos humanos fundamenten sus recomendaciones en diversas leyes federales y locales para los casos en los que resulta procedente el pago de reparación de daños.

En el ámbito local, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha solicitado en sus recomendaciones a las autoridades responsables el pago de la reparación de daños, con base en los artículos 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 501 y 502 de la Ley Federal del Trabajo; 17, fracción IV, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 1910, 1915 y 1916 del Código Civil para el Distrito Federal; 46 de la Ley de la Comisión de Derechos

Humanos del Distrito Federal, y 389 y 390, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal.

Dicha legislación lleva implícito el procedimiento a seguir para que los agraviados tengan acceso al derecho de reparación de daños.

Esa aplicación legislativa ha sido ratificada por algunas autoridades que intervienen, tales como la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal y la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud local, así como la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en consulta realizada por la citada institución de salud.

La Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, en consulta realizada por la Secretaría de Salud del Distrito Federal sobre la procedencia del pago de reparación de daños solicitada por la CDHDF en la Recomendación 4/2004, argumentó que al emitirse tal instrumento por parte de la CDHDF en que se solicite la reparación de daños y al aceptarse plenamente los mismos, se está en el supuesto que establece el artículo 390, fracción II, del Código Financiero del Distrito Federal. Asimismo, esa instancia refirió que dicho dispositivo establece que uno de los documentos justificantes del gasto es la Recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, sin que ninguna redacción o puntuación establezcan la necesidad de otro requisito como documento justificativo del pago, equiparándose la aceptación de una Recomendación a resoluciones de los organismos jurisdiccionales.

De la misma forma, la Consejería Jurídica y de Estudios Legislativos afirmó que lo anterior también está sustentado en los artículos 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en el 389 del Código Financiero vigente. También aseveró que de conformidad con el artículo 77 bis, cuarto párrafo, de la citada Ley Federal de Responsabilidades, la autoridad facultada para determinar el pago en cantidad líquida de la reparación de daños es la autoridad responsable (en el caso de la Recomendación 4/2004, la Secretaría de Salud del Distrito Federal), debiendo realizar los trámites conforme se señala en los artículos 389 a 391 del Código Financiero.

También argumentó que si bien la Recomendación tiene un carácter no vinculante, sujeta su obligatoriedad a que sea aceptada por la o el servidor público respectivo, de conformidad con el artículo 49 de la Ley de la CDHDF, el cual prevé: “La autoridad o servidor público que haya aceptado la recomendación emitida por la Comisión de Derechos Humanos tendrá la responsabilidad de su total cumplimiento”.

Por su parte, la Procuraduría Fiscal, en el ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 391 del Código Financiero del Distrito Federal, ha determinado la indemnización, con base en la operación siguiente:

	Salario mínimo vigente en el D.F.
X	4 (Art. 1915 C.C.D.F.)
<hr/>	
	resultado
X	730 días (Art. 502 LFT)
<hr/>	
	resultado (monto de indemnización)

Asimismo, en la determinación de indemnización emitida se resalta los artículos invocados:

- La obligación del Distrito Federal de pagar una vez comprobados, los daños causados a los particulares.
- Una vez reconocido el daño causado, utilizar como documento justificante del gasto la Recomendación de la Comisión que haya sido aceptada por alguna dependencia, delegación o entidad en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios.
- La competencia de la Procuraduría Fiscal para determinar el monto de la indemnización, cuando no se hubiese realizado utilizando como base la información proporcionada por las dependencias, delegaciones y entidades.

Bajo ese tenor, la Secretaría de Seguridad Pública ha realizado el pago de la reparación de daños en los instrumentos recomendatorios 1/2004 y 7/2005; la Secretaría de Gobierno ha hecho lo propio en las recomendaciones 7/2002 y 5/2004.¹

Merece mención especial el Proyecto de Principios y Directrices sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Graves a los Derechos Humanos y al Derecho Humanitario a Obtener Reparación (preparado por el Relator Theo Van Boven de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Organización de las Naciones Unidas, 48o. periodo de sesiones, E/CN.4/Sub.

2/1996/17, 24 de mayo de 1996²) que ha sido base para que la CDHDF haya solicitado a algunas autoridades responsables la adopción de medidas de satisfacción de la víctima, consistentes en el ofrecimiento de disculpa pública, con el reconocimiento público de los hechos y la aceptación de responsabilidades, y la investigación de los hechos con aplicación de sanciones administrativas a los responsables de las violaciones.

Un ejemplo de la primera de las medidas de satisfacción es la que la CDHDF solicitó a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en la Recomendación 7/2005, la cual fue aceptada por dicha autoridad y asumió el compromiso de emitir un comunicado de prensa y develará una placa para reivindicar y preservar el buen nombre del agraviado Víctor Emmanuel Torres Leyva.

Respecto de la segunda, forma parte de los procedimientos ordinarios establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, por lo que la CDHDF las ha solicitado en la mayoría de los instrumentos recomendatorios emitidos.

Es importante aclarar que el documento citado fue aprobado el 16 de diciembre de 2005 por su Asamblea General de la ONU, bajo la denominación "Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones".

En razón de lo expuesto en este artículo, se concluye que las autoridades de Gobierno del Distrito Federal no otorgan la reparación de daños a las víctimas de violaciones a derechos humanos conforme a las normas internacionales de la materia, y la CDHDF junto con algunas autoridades se ha esforzado por avanzar en el reconocimiento de ese derecho que tienen las y los agraviados, con la convicción de que en un futuro no muy lejano otras instancias se sumen a esta tarea, para también avanzar en la conformación de un verdadero Estado democrático.

Sin embargo, apelamos a la Asamblea Legislativa, a la Consejería Jurídica y de Estudios Legislativos y al Gobierno del Distrito Federal para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, coadyuven con la formulación de proyectos de adecuación legislativa en que se dé cabida plena a los derechos humanos, como lo establece el marco normativo internacional. En particular, se insta a que elaboren el proyecto de Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, en el que se incluya un capítulo de reparación de daños por violaciones a derechos humanos, con inclusión de los estándares internacionales en esta materia.

¹ Para mayor información sobre el contenido de las recomendaciones mencionadas en este artículo, así como los avances de las que se encuentran en seguimiento, se puede consultar la página de internet: www.cd hdf.org.mx

² El documento citado fue aprobado por la Organización de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 2005 en la Resolución 60/147, el cual sufrió modificaciones, por lo que la versión aprobada se puede ver en la página de internet: <http://www.un.org/>

Situación de las recomendaciones emitidas por la CDHDF

Los siguientes cuadros informan del avance en el cumplimiento de las recomendaciones dirigidas a diversas autoridades por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de Recomendaciones de la CDHDF.

Cuadro 1

Recomendaciones emitidas según el tipo de aceptación y su cumplimiento							
	Recomendaciones	En tiempo de aceptación*	Tipo de aceptación			Situación actual	
			Aceptada	Aceptación parcial	No aceptadas	Sujetas a seguimiento	Concluidas
1994	12		12				12
1995	16		16			1	15
1996	9		9			1	8
1997	17		17				17
1998	4		4				4
1999	9		9				9
2000	10		4	4	2	2	8
2001	10		9		1	4	6
2002	13		9	2	2	6	7
2003	11		7	4		4	7
2004	9		3	5	1	4	5
2005	8		5	2	1	6	2
2006	10		7	1	2	8	2
Total	138		111	18	9	36	102
<i>Recomendaciones sujetas a seguimiento y concluidas:</i>						36	102

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones, CDHDF.

* A la fecha de corte (11 de septiembre de 2006) no se registró ninguna Recomendación de este tipo.

Cuadro 2

Recomendaciones emitidas por autoridad responsable, según el tipo de aceptación y su cumplimiento										
	Tipo de aceptación				Sujetas a seguimiento			Concluidas		
	Recomen- daciones por autoridad ¹	En tiempo de acepta- ción*	Aceptada	Acepta- ción parcial	No aceptadas	Parcial- mente cumplidas	En tiempo de presenta- ción de pruebas*	Cumplidas	Insatisfacto- riamente cumplidas	No cumplida*
Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal	7		5		2			5		2
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	2		2			1		1		
Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal	3		3					3		
Contraloría Interna de la Secretaría de Desarrollo Social	1		1					1		
Delegación Álvaro Obregón	1				1					1
Delegación Cuajimalpa de Morelos	1			1		1				
Delegación Cuauhtémoc	1		1					1		
Delegación Gustavo A. Madero	1		1			1				
Delegación Iztapalapa	3		3					3		
Delegación Magdalena Contreras	1				1					1
Delegación Venustiano Carranza	1		1					1		
Delegación Xochimilco	2				2					2
Dirección General de Prevención y Readaptación Social	15		15			3		12		
Dirección General de Servicios de Salud pública del Distrito Federal	1		1			1				
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	11		10		1	2		8		1
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	1		1					1		
Oficialía Mayor del Distrito Federal	1		1					1		
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	52		40	8	4	7		37	3	5
Procuraduría General de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	1		1					1		
Secretaría de Cultura del Distrito Federal	1		1			1				
Secretaría de Desarrollo Social	1		1					1		
Secretaría de Gobierno	8		7	1		4		4		
Secretaría de Medio Ambiente	2				2					2
Secretaría de Salud del Distrito Federal	18		15	3		11		7		
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	27		22	4	1	5		20	1	1
Secretaría de Transportes y Vialidad	2		2			1		1		
Sistema de Aguas de la Ciudad de México	1		1					1		
Sistema de Transporte Colectivo (Metro)	2		1		1	1				1
Tesorería del Distrito Federal	1			1					1	
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	1		1					1		
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	11		10		1	1		9		1
Totales	181		147	18	16	40		119	5	17
Autoridades: 31										
Recomendaciones por autoridad sujetas a seguimiento: 40										
Recomendaciones por autoridad concluidas: 141										
Recomendaciones	138		111	18	9	36			102	

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones, CDHDF.

¹ Una recomendación puede estar dirigida a más de una autoridad.

* A la fecha de corte (11 de septiembre de 2006) no se registró ninguna Recomendación de este tipo.

Conciliación en un entorno inédito

La preocupación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por los acontecimientos que atañen a la sociedad de la Ciudad de México, como las manifestaciones del pasado 1 de septiembre con motivo del Sexto Informe de Gobierno y los festejos de la Independencia de México, celebrados el 15 y 16, le llevó a organizar operativos de observación —donde participaron desde Visitadoras y Visitadores Ad-juntos hasta motociclistas de la Comisión— que le permiten, en su caso, emitir un reporte público.

La CDHDF no considera necesario realizar informes específicos sobre estos hechos. Sin embargo, desaprueba definitivamente las excesivas las medidas preventivas que tomó el Estado durante el 1 de septiembre que se manifestaron como un gesto en contra de la ciudadanía, sus derechos y libertades. El presente texto señala la dimensión que los derechos humanos adquieren frente a este entorno.

Desde el anuncio, numerosas personas comenzaron a acudir a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con quejas que obedecían a motivaciones muy variadas; sin embargo, el común denominador era la percepción de que la actuación de la autoridad, o el bloqueo mismo, vulneraban sus derechos humanos. Para el 4 de agosto, ya eran 112 las quejas recibidas por la CDHDF con este motivo.

Tanto el cuerpo directivo como la Presidencia y el Consejo de la Comisión tenían claro que no se trataba solamente de solucionar un problema vial. Por ello decidieron abordar el tema en un contexto de integralidad, atendiendo tanto la dimensión de los derechos humanos como la creciente necesidad de prudencia y conciliación ante el delicado panorama que se vive en la ciudad, particularmente a partir del 30 de julio.

Así, el 4 de agosto la Comisión emitió un pronunciamiento en el que enfatizó que “el momento político reclama prudencia. Reconocemos un México diverso y plural, lamentablemente confrontado. Por ello, la tolerancia y el respeto a la pluralidad, como valores de la democracia, deben ser herramientas permanentes para discutir las discrepancias y llegar a acuerdos (...)”.



La CDHDF desaprueba las excesivas medidas de seguridad por parte del Estado el 1 de septiembre.
Fotografía: CDHDF.

Asimismo, la Comisión llamó a quienes habitan y transitan por la ciudad a “mantener y fortalecer la actitud de tolerancia que ha evitado el escalonamiento del conflicto a pesar de la polarización política que se vive”; y a quienes se instalaron en diferentes avenidas de la ciudad, los exhortó a “hacer posible la libre circulación de todas y todos.”

En cuanto a la autoridad, la CDHDF la llamó a que “lleve a una solución de esta problemática velando por todos los derechos de quienes habitan y transitan en la capital.

Sin embargo, la preocupación de la CDHDF por salvaguardar los derechos de las y los ciudadanos de la capital se hizo aún más patente al comenzar septiembre. Ceremonias tradicionales como la rendición del Informe de Gobierno por parte del Presidente de la República o el desfile militar por el Día de la Independencia representaban, en ese contexto, la posibilidad de movilizaciones y enfrentamientos entre civiles y fuerzas policiales o militares.

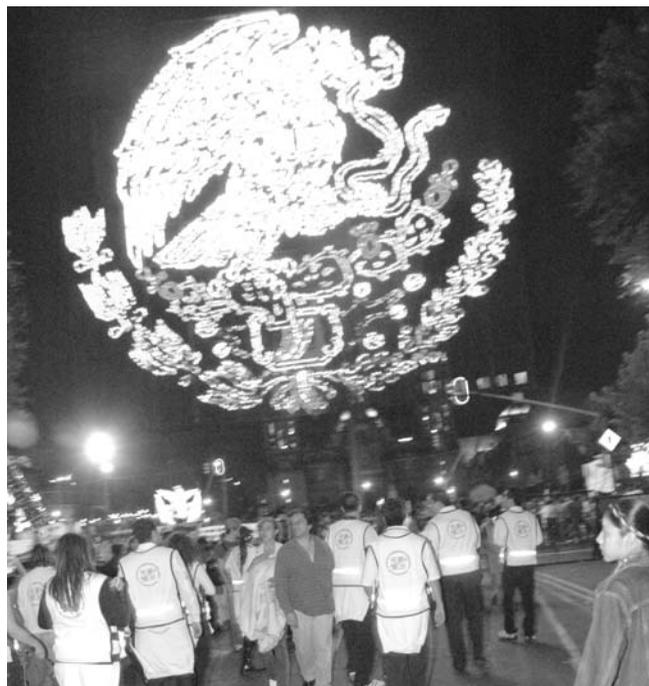
Días antes del 1 de septiembre, cientos de elementos de la Policía Federal Preventiva y del Estado Mayor Presidencial instalaron un cerco con vallas y tanquetas en torno del recinto legislativo de San Lázaro. Se establecieron severos controles en los que muchas ciudadanas y ciudadanos resultaron afectados, especialmente los vecinos de la zona, quienes vieron dificultado el acceso a sus domicilios y, finalmente, su libertad de tránsito.

Así, el cuerpo directivo de la Comisión diseñó un operativo especial para el monitoreo in situ de las movilizaciones, el día del informe presidencial. Más de 75 personas, entre Visitadoras y Visitadores, un equipo de monitoreo central y personal de apoyo, participaron en el operativo especial.



El bloqueo en la Avenida Reforma se convirtió en el tema que más quejas provocó ante la CDHDF.

Fotografía: CDHDF.



La CDHDF reportó un saldo blanco en los operativos efectuados en septiembre.

Fotografía: CDHDF.

Aunado a ello, la CDHDF puso en claro su posición respecto del cerco en torno a San Lázaro. Al mismo tiempo, fue enfático al calificar el dispositivo de seguridad por el Informe como “una mala señal”, e indicó que “por momentos daba la sensación, la percepción, de estar en un estado de excepción de facto”.

Como resultado de este operativo especial, al igual que en los realizados los días 15 y 16 de septiembre con motivo de la conmemoración del 196 aniversario de la Independencia de México, la CDHDF reportó un saldo blanco y su Presidente afirmó que en términos de movilización social privó la prudencia ya que tanto el comportamiento de los contingentes como el de las fuerzas de seguridad fue “de una enorme prudencia”. Mencionó además que, de acuerdo con lo reportado por los servidores públicos que participaron en el operativo, hubo una reacción muy positiva de la ciudadanía que en diversas oportunidades manifestó que consideraba pertinente la presencia de la Comisión.

Por todo lo anterior, la CDHDF consideró que la presencia de las y los Visitadores coadyuvó a la distensión y es importante resaltar que, tanto los pronunciamientos como la presencia de la Comisión fue calificada por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal como correcta, en el ánimo de promover soluciones basadas en el diálogo y la negociación.

Atlas delictivo

del Sistema Penitenciario del Distrito Federal

En un esfuerzo sin precedentes, la Dirección de Seguridad de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal elaboró el Atlas Delictivo del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, en atención a lo dispuesto en el sexto punto de la Recomendación 7/2004. En él se especifican de manera numérica y gráfica, —e incluso con apoyo en mapas— los dormitorios, las zonas y las estancias de los diferentes reclusorios y centros penitenciarios de la ciudad donde se suscitaron homicidios, suicidios, tentativas de suicidio y lesiones por riña durante 2005.

El Atlas permite conocer los delitos violentos de mayor impacto que se cometen en el interior de los centros de reclusión y revela las carencias en la organización del personal encargado de la seguridad. Mediante este instrumento se puede conocer el mes, la semana, el día, la hora y el turno en el que se suscitó el hecho ilícito. Así, se pueden predeterminar las circunstancias en que los hechos tuvieron lugar.

El objetivo es prevenir que acontecimientos violentos ocurran y reforzar la seguridad en las áreas que así lo requieran, lo cual ya ha dado resultados. A pesar de que de 2005 a la fecha la población privada de libertad se ha incrementado en un seis por ciento, la comisión de homicidios disminuyó en un 42 por ciento; al igual que las tentativas de suicidio, que se redujeron un 25 por ciento y lo mismo sucedió con las lesiones por riña, que decrecieron en un 30 por ciento. Todo ello gracias a que este año se elaboró un programa de trabajo con la información recabada en 2005, a partir del cual se han tomado medidas específicas como la rotación del personal de custodia.

El Atlas Delictivo también ofrece la posibilidad de ubicar a las bandas criminales y a las personas que las integran, así como detectar relaciones con elementos de otro grupo delictuoso organizado.

Con este instrumento se puede identificar la ubicación de integrantes de cárteles y personas presas extraditables, gracias a lo cual se han tomado criterios de reclasificación.

La elaboración del Atlas Delictivo constituyó un gran esfuerzo por parte del personal de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, por lo que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal hace un reconocimiento expreso y celebra los resultados obtenidos, con la plena seguridad de que se avanza en la construcción de una ciudad donde se garantiza la protección y defensa de los derechos humanos.



La CDHDF reconoce el esfuerzo de la DGPRS en la realización del Atlas Delictivo del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, en atención a la Recomendación 7/2004.

Fotografía: CDHDF.



Desaparición forzada de personas: importancia y vigencia actual

El asunto de la desaparición forzada de personas crea reflexiones oportunas respecto de la defensa de los derechos humanos. Nos recuerda que aún no se ha hecho justicia en el caso de estos delitos de lesa humanidad y que éste es un reto fundamental para la construcción de sociedades democráticas con valores tolerantes e incluyentes. Por esta razón, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal consideró importante realizar el coloquio Perspectivas sobre las desapariciones forzadas, que se llevó a cabo el pasado 28 de agosto en el salón “Luis Pérez Aguirre” de esta Comisión.

En este acto se contó con la participación del Presidente de la CDHDF, Emilio Álvarez Icaza Longoria; la fundadora del Comité ¡Eureka! y senadora electa por el PRD, Rosario Ibarra de Piedra; el Consejero de la CDHDF, Santiago Corcuera Cabezut, en su calidad de Presidente Relator del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (ONU); y Tania Ramírez Hernández, integrante de la organización Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio (H.I.J.O.S.-México).

El objetivo del coloquio fue establecer un encuentro para dialogar sobre la validez y vigencia de la lucha por la verdad y la justicia en torno a las desapariciones forzadas, que en nuestro país se suman desde 1969 hasta la fecha. También propició la reflexión en torno al estado de la cuestión y a la actuación de las diversas autoridades, en los ámbitos nacional e internacional. Pese a que el denominado “Día del desaparecido político” sería un par de días después, la Comisión decidió realizar el coloquio en esta fecha por coincidir con el 28 aniversario de la primera huelga de hambre que realizó el Comité ¡Eureka! frente a la catedral capitalina.

¿Qué es la desaparición forzada de personas?

La desaparición forzada es la práctica criminal que consiste en la retención y ocultación ilegal de una persona con el objeto de sustraerla de todo régimen de protección jurídica y *castigarla*, casi siempre con la tortura y en algunos casos la ejecución extrajudicial perpetradas en clandestinidad, por su presunta o real condición de *enemigo del Estado*.¹ En nuestro país, esta práctica fue empleada por el Estado para



La ausencia de justicia en asuntos de desaparición forzada de personas motivó a la realización de un coloquio en la CDHDF donde se contó con la presencia de personalidades destacadas en el tema.

Fotografía: CDHDF.

¹ Según el *Diccionario de Derechos Humanos*, Espasa, Madrid, 2003.

reprimir y someter a sus opositores, especialmente durante las décadas de los sesenta y setenta, frente a las diversas movilizaciones sociales y políticas que caracterizaron esos años. Se trata de un crimen de Estado ya que es cometido por funcionarios públicos, o con la colaboración y encubrimiento de las autoridades, suspendiendo las garantías procesales básicas.

El precedente legal está establecido: sólo hay que cumplirlo

En la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en diciembre de 1992,² se establece claramente que las desapariciones forzadas son delitos de extrema gravedad que afectan los valores más profundos de toda sociedad respetuosa de la primacía del Derecho, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales; pues ya la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan a toda persona los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona, a no ser sometido a torturas y el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

En su artículo 1o. establece que todo acto de desaparición forzada constituye un ultraje a la dignidad humana. Este delito es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave y manifiesta de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Al cometerla, se sustrae a la víctima de la protección de la ley, violando así las normas del Derecho Internacional que garantizan a todo ser humano, entre otras cosas, el derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y a un proceso en el cual toda persona privada de libertad deberá ser mantenida en lugares de detención oficialmente reconocidos y, con arreglo a la legislación nacional, presentada sin demora ante una autoridad judicial luego de la aprehensión.

La responsabilidad de los Estados queda claramente señalada: ninguno cometerá, autorizará ni tolerará las desapariciones forzadas; deben tomar medidas eficaces para prevenir y reprimir todo acto de tortura, incluidos los que las desapariciones siempre implican; y ninguna circunstancia, cualquiera que sea, ya se trate de amenaza de guerra, estado de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otro estado de excepción, puede ser invocada para justi-

ficar las desapariciones forzadas. Toda persona que reciba tal orden o tal instrucción tiene el derecho y el deber de no obedecerla, con lo cual tampoco es válido ampararse en situaciones jerárquicas inferiores ni en conceptos como el de obediencia debida para cometer este delito.

También se indica que la puesta en libertad debe darse en condiciones que garanticen su integridad física y su facultad de ejercer plenamente sus derechos. En nuestro país, los desaparecidos políticos que lograron ser liberados lo fueron bajo innumerables amenazas en caso de denunciar o simplemente hablar de lo sucedido, de lo que habían visto; además de llevar con ellos las secuelas físicas y el deterioro a la salud producto del trato cruel y la mala atención durante su encierro, así como de las torturas físicas y psicológicas.

Mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada, deberá poderse hacer una investigación y en este proceso los autores del crimen no se beneficiarán de ninguna ley que tenga por efecto exonerarlos ni se admitirán privilegios, inmunidades ni dispensas especiales. En este sentido, las reservas o declaraciones interpretativas con que se firman acuerdos internacionales no hacen más que propiciar la impunidad de aquellos que ordenaron y ejecutaron desapariciones.

México firmó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, pero lo hizo con una reserva referente al fuero militar —negando la posibilidad de que se emprendan juicios civiles hacia cargos militares— y con una declaración interpretativa —relacionada con la no retroactividad, que implica que la norma será acatada a partir de la fecha en la que se firma la Convención. Tal declaración interpretativa es incompatible, contradictoria y debería considerarse nula al no ser válida con relación al Derecho Internacional y con los compromisos asumidos por México.³ Nuestro país está obligado a atender estos deberes, pues tiene obligaciones nacionales e internacionales.

En voz de las organizaciones

Los asistentes a la mesa fueron enfáticos y unánimes al resaltar la gravedad de los delitos de desaparición forzada y la ausencia de castigo a los responsables. La gravedad es independiente de la cantidad de casos en los que se haya

² La totalidad de la Declaración puede ser consultada en la página de la CDHDF, www.cdhdh.org.mx

³ Y así lo afirmó Carlos Castresana Fernández durante su conferencia magistral Imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, efectuada en la CDHDF en octubre de 2002. La nota puede ser consultada en <http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=bol620>



perpetrado la desaparición forzada; y la ausencia de castigo sólo fomenta un clima de impunidad.

Santiago Corcuera Cabezut indicó que la legislación mexicana en derechos humanos es “corta y retrógrada” en comparación con la de otros países que reconocen a los tratados internacionales en la materia como ley suprema, aún por encima de la Constitución. También destacó que la desaparición forzada de personas es un delito de lesa humanidad y por esto no está sujeto a prescripción. Además, se le considera un delito continuado y permanente mientras se siga ocultando la suerte y el paradero de la persona desaparecida y mientras no se haya esclarecido los hechos. Es decir: no sólo pertenece al pasado, se sigue cometiendo, segundo a segundo.

Desde H.I.J.O.S. se señaló que el caso de desapariciones en México es igualmente grave que el de cualquier otro país, como los que sufrieron dictaduras en el cono sur. El hecho de que Argentina reporte 30 mil casos de desaparecidos no hace que los más de 557 desaparecidos mexicanos (cifra documentada por ¡Eureka!) constituyan un caso menos grave. El castigo a los culpables debe ser cabal e inmediato porque la impunidad puede llegar a ser peor que el crimen, pues ésta se institucionaliza al no haber un castigo; se le acepta de alguna forma velada o callada y se corre el riesgo de que se haga parte de la prácticas sociales y políticas.

Rosario Ibarra de Piedra se dijo desilusionada de los escasos o nulos logros de organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas o de instancias mexicanas como la Fiscalía Especializada para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) por haber tenido en todo este tiempo la posibilidad de hacer algo y haber mostrado nula capacidad o cuestionable interés. Los logros más significativos y gratificantes los han alcanzado de la mano de la gente, del pueblo, en mítines y marchas, o con huelgas de hambre como la conmemorada.

También expresó que en el Comité ¡Eureka! no persiguen la reparación del daño, pues no es posible establecer por ningún medio el precio de la vida de un hijo, de los años alejados de ellos o el de todos estos años de lucha. Lo que persiguen es la justicia y el deseo de un castigo a los culpables sin mayor dilación. Y, por encima de todo, reclaman la liberación y presentación de sus familiares como lo indica su ya emblemática consigna: “¡Vivos los llevaron! ¡Vivos los queremos!”

En su deseo de que este tipo de crímenes no sucedan nunca más, ¡Eureka! ha expuesto que defendería y lucharía incluso por los hijos de los responsables de desapariciones.

En voz de la CDHDF

Emilio Álvarez Icaza Longoria, Presidente de la Comisión, consideró que existen tres grandes tareas pendientes que las autoridades de gobierno de nuestro país tiene para con los 557 desaparecidos y desaparecidas que el Comité ¡Eureka! ha documentado: el primero es la verdad sobre el paradero de esas personas; el segundo consiste en la impartición de justicia, pues en este sentido prevalece la impunidad; y el tercero es generar el mensaje de que en el México de hoy no puede haber camino para la represión ni para las soluciones violentas.

La CDHDF reconoció el mérito de las y los familiares de los desaparecidos, pues gracias a ellos y ellas fue posible que la sociedad, las instituciones y los medios de comunicación, poco a poco conocieran los crímenes cometidos en el pasado por los aparatos de seguridad del Estado. En este sentido, los organismos públicos de derechos humanos, como la CDHDF, deben su razón de ser a los movimientos sociales que durante décadas han luchado por defender el respeto a las garantías individuales.

Conocer la verdad sin hacer justicia es una nueva y más grave agresión que se suma a las ya existentes; además establece la consolidación de una cultura de la impunidad. A la par del castigo a los responsables, es importante determinar quiénes fueron los desaparecidos políticos, mantener la memoria de quienes vislumbraron un México democrático, sin exclusión ni discriminación, que generosamente arriesgaron su vida en un contexto marcado por el autoritarismo y la represión contra toda inconformidad. Por esto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal alberga en sus instalaciones un memorial con los nombres de los 557 desaparecidos políticos, develado en 2004.

Hacia dónde ir ahora

En la actualidad vivimos en una situación que dista mucho de aquel pasado temeroso y represivo; sin embargo aún quedan retos a ser afrontados. Para asumir que vivimos al fin en democracia, ésta debe consolidarse en el respeto a la ley, su práctica y aplicación. El respeto a los derechos humanos una vez más, con este caso, parece un asunto pendiente en primera línea en la agenda nacional.

Lamentablemente, no estamos ni siquiera en el caso de la aceptación del delito; mucho menos podemos sentirnos cercanos al establecimiento de todos los castigos que derivan de haberlo cometido. Hablar de perdón o de recon-

ciliación así, en abstracto, también resulta lejano: ¿a quiénes específicamente?, ¿por qué razón? Los culpables ni siquiera han sido puntualmente señalados por las autoridades encargadas de hacerlo; mucho menos han sido castigados. El paso inmediato al reconocimiento del delito debería ser el seguimiento de la ley; si no, se comete impunidad. Así, reconocer el delito es apenas un acto de congruencia con la verdad y con la ley que indicaría que el Estado se hiciera responsable del proceso de justicia acorde al Derecho. Esta responsabilidad tendría que ser transparente y satisfacer a todos los actores sociales que la han demandado desde hace años. No deben ser amagos de procesos legales que fomenten una exoneración de facto. No hay

que olvidar que la responsabilidad de este crimen se da en dos ámbitos que resultan indisolubles para este caso: responsabilidad individual y responsabilidad por parte del Estado.

La mejor manera de prevenir este tipo de crímenes es evitar la impunidad. Ésta sólo alimenta la posibilidad de que en el futuro existan quienes se sientan respaldados para cometer estos delitos una y otra vez. La defensa futura de los derechos humanos y la fortaleza de nuestro régimen democrático dependen, en gran parte, de cómo abordemos la revisión de nuestro pasado y del quehacer que respecto a él emprendemos en el presente.

Carta de H.I.J.O.S. al Comité ¡Eureka! en la conmemoración de su primera huelga de hambre

México, D. F., 28 de agosto de 2006

Hace 28 años nosotros, los hijos de los desaparecidos políticos, éramos aún bebés; otros ni habíamos nacido. En mitad de nuestro sueño, el talco y los arrullos, ustedes hacían una huelga de hambre. Ésta ha sido siempre nuestra historia: el cariño con que fuimos rodeados y el calor de las firmes convicciones son una misma cosa; producto de un profundísimo amor. Estos 28 años de lucha, con todo y su dolor, su rabia, su desesperación, han sido indudablemente 28 años de amor y fuerza. Esa es nuestra historia. De ahí venimos.

Crecimos en un país que, desde los tiempos de nuestros padres y antes, no ha dejado de ver la injusticia cada día. Crecimos acompañados por la edificante presencia de la ausencia de nuestros padres. Crecimos conociendo de raíz el significado de la palabra *impunidad*; la nula o cínica respuesta de los sucesivos malos gobiernos; la apuesta por el cansancio y por el olvido. Crecimos, no sin cierto dolor, pero aprendiendo, observando y disfrutando la alegría como pocos imaginan. Crecimos. Y luego, pensamos, leímos, analizamos, hicimos, discutimos y descubrimos que nuestros padres tenían razón; que este mundo merece y puede ser mejor; que es con memoria, en la unidad y luchando como lo conseguiremos. Y ustedes han estado ahí, como un faro, ejemplares, incorruptibles, maravillosas.

Los H.I.J.O.S. tenemos que agradecerles tres veces por ser sus hijos. Somos hijos de sus entrañas, ya sea porque directamente lo somos o porque le dieron la vida a esos seres luminosos que son nuestros padres. Somos dos veces sus hijos porque crecimos en su lucha incansable; vivimos de su ejemplo vivo de insumisión y persistencia, su anhelo de justicia y su gran esperanza por hallar a quienes nos han sido arrebatados. Y somos tres veces sus hijos porque en todo este camino han abierto las sendas para que todos entremos en la historia, en la historia que les quiso ser negada a nuestros padres, en la historia de la cual ustedes hacen una parte importante, la historia de la que todos somos hijos.

Por ello, porque no se nos puede entender a nosotros sin ustedes, agradecemos y celebramos su valor, su firmeza, su energía. Compartimos la esperanza de no pasar ni un día más sin los nuestros, porque vivos los llevaron y vivos los queremos ¡ya!

No perdonamos. No olvidamos. No nos reconciamos. Porque los desaparecidos nos faltan a todos. Juicio y castigo a los represores y sus cómplices.

Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio.

H.I.J.O.S.-México.



Convocó la CDHDF

a concurso público de oposición del Servicio Profesional en Derechos Humanos

En el mes agosto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) convocó, tanto a la sociedad en general como a su personal, a un concurso de oposición público y abierto para ocupar 50 plazas del Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) que se encuentran vacantes en diversas áreas de la institución.

La iniciativa se deriva de la creación de la Tercera y Cuarta Visitadurías, lo que permitirá aumentar la capacidad de atención a las y los peticionarios, además de cumplir con el mandato y el compromiso establecidos con la ciudadanía.

La convocatoria pública y abierta 1/2006 se puso a disposición del público en general mediante la página electrónica de la Comisión. En ella se especifican las características y funciones de cada puesto, el perfil académico y laboral necesario, los requisitos documentales, las etapas del concurso, las indicaciones generales, además de las fechas y los lugares establecidos para el registro. Es importante resaltar que fueron tomadas las previsiones necesarias para hacerla del conocimiento de los diferentes organismos civiles, instituciones académicas y todas aquellas organizaciones dedicadas a la defensa, promoción y estudio de los derechos humanos, con la intención de incorporar a personas con sensibilidad, formación y experiencia en la materia.

Hasta el 7 de septiembre pasado se registraron 1531 personas, tanto en las instalaciones de la CDHDF como vía internet. El proceso de selección incluyó la evaluación de las habilidades y experiencia mediante exámenes psicométricos, la valoración de conocimientos en derechos humanos y referentes al cargo correspondiente, así como entrevistas personales. Esto permitirá que sean las personas más preparadas y de perfil más adecuado quienes ocupen los puestos.

Con la publicación de esta convocatoria se cumple el compromiso de operar y desarrollar el sistema de gestión de recursos humanos; siguiendo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades, el desempeño adecuado, la evaluación permanente, la transparencia de los procedimientos y la competencia de sus miembros, velando en todo momento por alcanzar los objetivos de la Comisión y sobre todo, brindar una atención adecuada a las y los usuarios.

Diplomado

Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) considera primordial que la ciudadanía conozca y ejerza el derecho de acceso a la información pública. La rendición de cuentas respecto de las actividades y el ejercicio general de las instituciones de gobierno debe prevalecer como un principio de construcción democrática. Por ello, con el apoyo del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), la Comisión organizó el Tercer Diplomado Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal. En éste, el personal de la CDHDF ha recibido capacitación en ética pública, manejo de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública, antecedentes históricos en materia de transparencia, administración pública, catalogación y clasificación de información.



La CDHDF se ha comprometido a llevar a cabo acciones para fortalecer los procesos de información.
Fotografía: CDHDF.

Esa ley señala en su artículo 12 que “todo ente público del Distrito Federal deberá publicar al inicio de cada año un listado de la información que detenta, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta ley.”

Asimismo, en su artículo 13 declara: “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.”

Con la idea de actuar bajo este marco legal y normativo, de construir en el corto plazo una nueva generación de reformas que fortalezcan la certidumbre, la confianza en las instituciones democráticas, las relaciones entre el ejercicio de las leyes, las acciones de gobierno y los derechos de los ciudadanos, la CDHDF impulsa una cultura en beneficio de la sociedad que parte de la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se determina en acciones a su favor.

Los procesos de transparencia y acceso informativo público significan una transformación radical en la concepción y práctica del servicio público, ya que somete la gestión gubernamental al escrutinio social. Ante el interés de las y los ciudadanos en el trabajo de la institución, la CDHDF se ha comprometido para llevar a cabo otras acciones para fortalecer los procesos claros de información.

Resulta fundamental recapacitar sobre el valor que se otorga a las instituciones públicas en México, pues éstas reclaman confianza y respaldo absoluto por parte de la sociedad.

Nuevas oficinas

de Información Pública Virtual en la CDHDF

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) puso en funcionamiento la primera de sus Oficinas de Información Pública Virtual, tras haber suscrito un Convenio Marco de Colaboración con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF).

El primer compromiso de la CDHDF al respecto ha sido poner a disposición de las y los peticionarios la herramienta de internet para que accedan a la información en materia de transparencia y rendición de cuentas.

De esta manera las y los interesados podrán ingresar a este nuevo servicio, tanto en las Oficinas Centrales de la Comisión como en las Oficinas Desconcentradas. Esta nueva herramienta ciudadana servirá para consulta de información; en etapas posteriores se podrán hacer solicitudes en línea y recibir la respuesta por medio de los mismos módulos. Aunado a esto, ambas instituciones promoverán constantemente la capacitación, la transparencia y la rendición de cuentas por medio de diversos eventos y publicaciones.

A juicio de la Presidencia de la CDHDF, acuerdos de colaboración como este son cada vez más necesarios ya que el ejercicio de la transparencia implica un nuevo modelo de gestión pública, a fin de enfrentar la discrecionalidad y el abuso en la práctica del poder público. La transparencia y la rendición de cuentas debe auxiliar en la construcción de un nuevo marco en la relación entre gobernantes y gobernados, donde los primeros sólo administren lo que le pertenece a la gente.

Por su parte, Óscar Guerra Ford, Comisionado Ciudadano Presidente del INFODF, enfatizó que este Convenio Marco de Colaboración representa una oportunidad para mejorar el desarrollo de la cultura de los derechos humanos y de la transparencia. Aseguró que muy pronto la institución que representa suscribirá otro convenio marco, esta vez con los diversos órganos autónomos y el Poder Judicial del Distrito Federal, al cual se han adherido las 16 Delegaciones Políticas de la ciudad.

Difundir los derechos fundamentales, a fin de que la ciudadanía los ejerza plenamente, es un reclamo constante en tiempos de fortalecimiento democrático, de ahí la importancia de las sinergias entre instituciones como la CDHDF y el INFODF.



La CDHDF instaló sus oficinas de Información Pública Virtual después del convenio celebrado con el INFODF.

Fotografía: CDHDF.

Reforma

al artículo 105 constitucional: se amplían las atribuciones de las Comisiones de Derechos Humanos

El pasado 11 de septiembre, fecha emblemática por el escenario generado por los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York, y la conmemoración del 33 aniversario del golpe de Estado al Gobierno Constitucional de Salvador Allende en Chile, se publicó el decreto que adiciona el inciso g) de la fracción II, del artículo 105 de nuestra Carta Magna.

El texto de esta adición señala que la Suprema Corte de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

“II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución. Así mismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”

La importancia de esta disposición radica en que los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) pueden interponer acciones de inconstitucionalidad al mismo nivel que otros órdenes y niveles de gobierno frente a las inconsistencias en materia de derechos humanos. Esta legislación es histórica dado que no sólo amplía el ámbito de competencia de los OPDH en relación con el Poder Legislativo, sino que lo hace por medio de la apelación a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es conocido que hasta esta resolución, el vínculo entre los OPDH, el Legislativo y la Suprema Corte, se había limitado al campo de la consulta o al académico deliberativo. Ahora existe una herramienta más que permitirá valorar las disposiciones legislativas a la luz de las garantías que en materia de derechos humanos tutelan las Comisiones respectivas.

Esta nueva atribución implica la responsabilidad de que su uso sea sustentado. Para la CDHDF, significará un gran reto en su enfoque de integralidad en la defensa y promoción de los derechos de los que habitan y transitan por esta gran ciudad de México.



Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad

Los derechos humanos tienen una naturaleza progresiva. En la Organización de las Naciones Unidas (ONU) esta característica se ha interpretado como la aptitud para multiplicarse y la capacidad para aumentar su esfera de protección. Al ser considerados por la comunidad internacional como derechos inherentes a la persona por el simple hecho de serlo, la circunstancia de no figurar en una ley hoy vigente no impide que se reconozcan en el futuro. La importancia de una carta de derechos que atienda las necesidades específicas de quienes viven en las grandes ciudades, consiste en abrir las puertas a una nueva generación de derechos sensibles a los problemas que representa la convivencia en espacios densamente poblados; es en estos centros urbanos donde algunos derechos como los laborales, los políticos, el de libre tránsito, de reunión y asociación, de libre expresión y manifestación de las ideas, pero también el de respeto al medio ambiente, la garantía de una alimentación sana, el derecho a la tranquilidad y al ocio, así como el derecho a la no discriminación, entre otros, cobran una especial dimensión. La vida en la ciudad impone hoy la obligación a los gobiernos y a las autoridades nacionales y locales, de precisarlos y garantizarlos en función de los peligros y amenazas a las que se exponen en el entorno urbano.

Al respecto, la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad es una iniciativa que define los derechos de la o el ciudadano contemporáneo y permite una retrospectiva crítica que, como punto de partida, puede apoyar programas, proyectos y legislaciones en defensa de sus habitantes.

Bajo la premisa de que muchos derechos de las y los ciudadanas del mundo no sólo son ignorados sino que, además, no acaban de ser definidos bajo un contexto histórico cambiante, multicultural y de transformaciones ideológicas y políticas, se genera la Carta Europea de salvaguarda de los derechos Humanos en la Ciudad.

Los acuerdos que conciben el orden de este documento fueron asumidos por las ciudades firmantes del Compromiso de Barcelona y redactados por una Comisión especial formada por expertos juristas y representantes de diversos ayuntamientos



La vida en la ciudad impone la obligación a las autoridades de garantizar los derechos fundamentales de todas y todos.

Fotografía: Calos Franco Puga.

Europeos. Ratificada el 21 de julio de 2000, la carta reúne una serie de criterios que surgen desde una perspectiva de diversidad, aplicables a cualquier ciudadano (a) del mundo contemporáneo. A continuación se presenta el texto de ese documento.

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad

Dirigida a los hombres y las mujeres de la ciudad

¿Por qué, en el umbral del Siglo XXI, una Carta Europea de los Derechos Humanos en la Ciudad? La Declaración de Derechos Humanos (1948) es universal. ¿No ha sido reforzada y completada por otros muchos compromisos que hacían hincapié en la protección de ciertos derechos de distinto alcance? La Convención Europea (1950) ofrece lo que llamamos una garantía jurisdiccional. Y, sin embargo, existen muchos derechos que no son todavía "efectivos" y a los ciudadanos y ciudadanas les cuesta orientarse en el laberinto de los procedimientos administrativos y jurídicos.

¿Cómo garantizar mejor? ¿Cómo actuar mejor? ¿Cómo asegurar mejor las condiciones públicas para la felicidad privada de cada uno?

Aquí es donde surge la ciudad.

Porque, en todas partes donde los habitantes de las áreas rurales prosiguen su largo camino hacia las ciudades y donde éstas acogen un gran número de ciudadanos y ciudadanas de paso, pero también y sobre todo, extranjeros en busca de libertad, trabajo e intercambio de los conocimientos, la ciudad se ha convertido en el futuro del ser humano.

La ciudad es hoy el espacio de todos los encuentros y, por lo tanto, de todas las posibilidades. Asimismo es el terreno de todas las contradicciones y de todos los peligros: en el espacio urbano de fronteras inciertas aparecen todas las discriminaciones ancladas en el paro, la pobreza, el desprecio de las diferencias culturales, mientras que, al mismo tiempo, se esbozan y se multiplican prácticas cívicas y sociales de solidaridad.

La vida en la ciudad impone hoy en día la obligación de precisar mejor ciertos derechos porque vivimos en ella, buscamos trabajo, nos desplazamos. Nos impone también el reconocimiento de nuevos derechos: el respeto por el medio ambiente, la garantía de una alimentación sana, de la tranquilidad, de las posibilidades de intercambio y de ocio, etcétera.

Por último, frente a la crisis que azota la democracia delegada en el ámbito de los Estados nacionales y frente a la inquietud que suscitan las burocracias europeas, la ciudad surge como el recurso de un nuevo espacio político y social.

Aquí es donde se abren las condiciones para una democracia de proximidad. Se presenta la ocasión para que todos los ciudadanos y ciudadanas participen en la ciudadanía: una ciudadanía de la ciudad. Si cada derecho definido pertenece a cada uno, cada ciudadano, libre y solidario, debe garantizarlo también a los demás.

El compromiso que adoptamos aquí se dirige a mujeres y hombres de nuestro tiempo. No pretende ser exhaustivo y su alcance dependerá de cómo los habitantes de la ciudad lo harán suyo. Se presenta como un marco de respuesta a las expectativas de los ciudadanos y ciudadanas que las ciudades escenifican y revelan. Esta Carta se situará para ellos, al igual que para quienes les gobiernan, en el nivel de subsidiariedad que es el de la ciudad, conjunto de puntos de apoyo para reivindicar sus derechos, reconocer violaciones eventuales y ponerles fin.

Estos puntos de apoyo son ofrecidos como otras tantas oportunidades para superar las dificultades y conciliar las lógicas a veces contradictorias que están implantadas en la propia vida de la ciudad.

Una voluntad: integrar el vínculo social, de forma duradera, en el espacio público.

Un principio: la igualdad.

Un objetivo: el incremento de la conciencia política de todos sus habitantes.

Las ciudades abajo firmantes:

Reconociendo que la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo para la Salvaguarda de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Carta Social Europea y los demás instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, se aplican a los habitantes de las ciudades como a cualquier otra persona.

Recordando que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, que todos los poderes públicos son responsables de su garantía, pero que su reconocimiento y los mecanismos que permiten su aplicación y su protección son todavía insuficientes, muy especialmente en lo que se refiere a los derechos sociales, económicos y culturales.

Persuadidas de que la buena administración de las ciudades exige el respeto y la garantía de los Derechos Humanos para todos los habitantes sin exclusión en aras de promover los valores de cohesión social y de protección de los más vulnerables.

Convencidas, por estos motivos de la necesidad de una Carta Europea de los Derechos Humanos en las Ciudades que proclame solemnemente y de forma comprensible las libertades públicas y los derechos fundamentales reconocidos a los habitantes de las ciudades y el compromiso de las autoridades municipales a garantizarlos en el respeto de las competencias y de los poderes legalmente detentados, según los términos de sus legislaciones nacionales respectivas.

Inspiradas en los valores de respeto de la dignidad del ser humano, de la democracia local y del derecho a una existencia que permita mejorar el bienestar y la calidad de vida de todas y todos.

Adoptando los postulados de la Carta Europea de Autonomía Local, que promueve hacer la administración municipal más eficaz y más próxima al ciudadano, y siguiendo las recomendaciones del Compromiso de Barcelona, firmado el 17 de octubre de 1998 por las ciudades participantes en la Conferencia Europea de las Ciudades por los Derechos Humanos, de mejorar el espacio público colectivo para todos los ciudadanos sin distinción de ninguna clase.

Han decidido, de común acuerdo, asumir los compromisos siguientes:

Parte I. Disposiciones generales

Artículo I. Derecho a la Ciudad

1. La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad.
2. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo II. Principio de igualdad de derechos y de no discriminación

1. Los derechos enunciados en esta Carta se reconocen a todas las personas que viven en las ciudades signatarias, independientemente de su nacionalidad.

2. Dichos derechos son garantizados por las autoridades municipales, sin discriminación alguna debida al color, la edad, el sexo o la opción sexual, la lengua, la religión, la opinión política, el origen nacional o social, o el nivel de ingresos.

Artículo III. Derecho a la libertad cultural, lingüística y religiosa

1. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ejercer y desarrollar la libertad cultural.
2. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ejercer su libertad lingüística y religiosa. Las autoridades municipales, en colaboración con las demás administraciones, actúan de modo que los niños y niñas pertenecientes a grupos lingüísticos minoritarios puedan estudiar su lengua materna.
3. La libertad de conciencia y de religión individual y colectiva queda garantizada por las autoridades municipales a todos los ciudadanos y ciudadanas. Dentro de los límites de su legislación nacional, las autoridades municipales ejecutan todo lo necesario para asegurar dicho derecho velando por evitar la creación de guetos.
4. En su respeto por el laicismo, las ciudades favorecen la tolerancia mutua entre creyentes y no creyentes, así como entre las distintas religiones.
5. Las autoridades municipales cultivan la historia de su población y respetan la memoria de los difuntos, asegurando el respeto y la dignidad de los cementerios.

Artículo IV. Protección de los colectivos y ciudadanos más vulnerables

1. Los colectivos y ciudadanos y ciudadanas más vulnerables tienen derecho a gozar de medidas específicas de protección.
2. Las personas discapacitadas son objeto de una asistencia municipal específica. Las viviendas, los lugares de trabajo y de ocio deben estar adaptados para ellas. Los transportes públicos deben ser accesibles a todos.
3. Las ciudades signatarias adoptan políticas activas de apoyo a la población más vulnerable garantizando a cada uno el derecho de ciudadanía.
4. Las ciudades adoptan todas las medidas necesarias para facilitar la integración de todos los ciudadanos y ciudadanas cualquiera que sea la razón de su vulnerabilidad evitando los reagrupamientos discriminatorios.

Artículo V. Cooperación municipal internacional

1. Las ciudades alientan el conocimiento mutuo de los pueblos y de sus culturas.
2. Las ciudades signatarias se comprometen a cooperar con las colectividades locales de los países en vías de desarrollo en los sectores del equipamiento urbano, la protección del medio ambiente, la salud, la educación y la cultura, y a implicar el mayor número de ciudadanos y ciudadanas.
3. Las ciudades instan particularmente a los actores económicos a participar en programas de cooperación y a hacer que toda la población se asocie a ellos, con el fin de desarrollar un sentimiento de solidaridad y de plena igualdad entre los pueblos que vaya más allá de las fronteras urbanas y nacionales.

Artículo VI. Principio de subsidiariedad

1. El principio de subsidiariedad que rige el reparto de competencias entre el Estado, las Regiones y las Ciudades, debe ser acordado permanentemente para evitar que el Estado central y las demás Administraciones competentes no se descarguen de sus propias responsabilidades en las ciudades.

2. Dicha concertación tiene como objetivo garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más cercano a la población para lograr su mayor eficacia.

Parte II. Derechos civiles y políticos de la ciudadanía local

Artículo VII. Derecho a la participación política

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a participar en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales.
2. Las ciudades signatarias promueven la extensión del derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito municipal a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad no nacionales, después de un período de dos años de residencia en la ciudad.
3. Fuera de las elecciones que se celebran periódicamente para renovar las instancias municipales, se fomenta la participación democrática. Con este fin, los ciudadanos y ciudadanas y sus asociaciones pueden acceder a los debates públicos, interpellar a las autoridades municipales sobre los desafíos que afectan al interés de la colectividad local y expresar sus opiniones, ya sea de forma



Los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a participar en la vida política. Fotografía: CDHDF.

directa mediante “referéndum municipal”, ya sea a través de las reuniones públicas y de la acción popular.

4. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia y de acuerdo con la ordenación legislativa de los distintos países, organizan el sistema de gobierno y la estructura administrativa de forma que haga efectiva la responsabilidad de sus gobernantes ante los ciudadanos y ciudadanas, así como la responsabilidad de la administración municipal ante los órganos de gobierno.

Artículo VIII. Derecho de asociación, de reunión y de manifestación

1. Se garantizan a todos los ciudadanos y ciudadanas los derechos de asociación, reunión y manifestación.
2. Las administraciones locales fomentan la vida asociativa como expresión de la ciudadanía, en el respeto de su autonomía.
3. La ciudad ofrece espacios públicos para la organización de reuniones abiertas y encuentros informales. Asegura el libre acceso de todos a dichos espacios en el respeto de las normas.

Artículo IX. Protección de la vida privada y familiar

1. La ciudad protege el derecho a la vida privada y familiar y reconoce que el respeto a las familias, en la diversidad de sus formas actuales, es un elemento esencial de la democracia local.
2. La familia desde su formación, y sin intervenciones en su vida interna, disfruta de la protección de las autoridades municipales y de facilidades, en particular en el acceso a la vivienda. Las familias más necesitadas disponen a tal fin de incentivos financieros, y de estructuras y servicios para la asistencia a la infancia y a la vejez.
3. Las autoridades municipales desarrollan políticas activas para velar por la integridad física de los miembros de las familias y fomentan la desaparición de los malos tratos en su seno.
4. En el respeto de la libertad de elección en los ámbitos educativo, religioso, cultural y político, las autoridades locales adoptan todas las medidas necesarias para proteger la infancia y la juventud y fomentar la educación sobre bases de democracia, tolerancia y la posibilidad de plena participación en la vida de la ciudad.
5. Las autoridades locales crean las condiciones para que los niños y niñas puedan disfrutar de la infancia.

Artículo X. Derecho a la información

1. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ser informados sobre todo lo relativo a la vida social, económica, cultural y administrativa local. Los únicos límites son el respeto a la intimidad de las personas, y la protección de la infancia y la juventud.
2. Las autoridades municipales garantizan los medios para que la circulación de la información que afecte a la población sea accesible, eficaz y transparente. Para ello, impulsan el aprendizaje de tecnologías informáticas, su acceso y su actualización periódica.

Parte III. Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de proximidad

Artículo XI. Derecho general a los servicios públicos de protección social

1. Las ciudades signatarias consideran las políticas sociales como parte decisiva de las políticas de protección de los Derechos Humanos y se comprometen a garantizarlos en el marco de sus competencias.
2. Se reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a acceder libremente a los servicios municipales de interés general. Para ello, las ciudades signatarias se oponen a la comercialización de los servicios personales de ayuda social y velan para que existan servicios fundamentales de calidad a precios aceptables en otros sectores de los servicios públicos.
3. Las ciudades signatarias se comprometen a desarrollar políticas sociales, especialmente destinadas a los más desfavorecidos, como forma de rechazo a la exclusión y en la consecución de la dignidad humana y de la igualdad.

Artículo XII. Derecho a la educación

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a la educación. Las autoridades municipales facilitan el acceso a la educación elemental de los niños y niñas y de los jóvenes en edad escolar. Fomentan la formación de las personas adultas, en un marco de proximidad y de respeto de los valores democráticos.
2. Las ciudades contribuyen a poner a disposición de todos los espacios y los centros escolares, educativos y culturales, en un contexto multicultural y de cohesión social.

3. Las autoridades municipales contribuyen a aumentar el nivel de ciudadanía mediante pedagogías educativas, en especial en lo que se refiere a la lucha contra el sexismo, el racismo, la xenofobia y la discriminación, implantando principios de convivencia y hospitalidad.

Artículo XIII. Derecho al trabajo

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a disponer de recursos suficientes, mediante un empleo digno que garantice la calidad de vida.
2. Las autoridades municipales contribuyen, en la medida de sus posibilidades, a alcanzar el pleno empleo. Para hacer efectivo el derecho al trabajo, las ciudades signatarias favorecen el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral, y fomentan la puesta al día y el reciclaje de los trabajadores a través de la formación continua. Desarrollan actividades accesibles a las personas en paro.



3. Las ciudades signatarias se comprometen a no firmar ningún contrato municipal que no incorpore una cláusula de rechazo al trabajo ilegal, tanto si se trata de trabajadores nacionales como de extranjeros, de personas en situación regular como irregular respecto a las leyes nacionales, así como cláusulas que rechacen el trabajo infantil.
4. Las autoridades municipales desarrollan, en colaboración con las demás instituciones públicas y las empresas, mecanismos para garantizar la igualdad de todas las personas en el trabajo, para impedir toda discriminación por motivos de nacionalidad, sexo, opción sexual, edad o discapacidad en materia de salario, de condiciones laborales, de derecho de participación, de promoción profesional y protección contra el despido. Fomentan la igualdad de acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y mediante otras medidas, y el de las personas discapacitadas mediante la implantación de equipamientos apropiados.
5. Las autoridades municipales fomentan la creación de empleos protegidos para las personas que necesitan reinserirse en la vida profesional. En particular, las autoridades municipales favorecen la creación de empleos relacionados con los nuevos yacimientos de empleo y con las actividades que tienen un beneficio social: servicios a las personas, medio ambiente, prevención social y educación de personas adultas.

Artículo XIV. Derecho a la cultura

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a la cultura en todas sus expresiones, manifestaciones y modalidades.
2. Las autoridades locales, en cooperación con las asociaciones culturales y el sector privado, fomentan el desarrollo de la vida cultural urbana en el respeto a la diversidad. Se ponen a disposición de los ciudadanos y ciudadanas espacios públicos para actividades culturales y sociales en condiciones de igualdad para todos.

Los ciudadanos y las ciudadanas tienen derecho a un empleo digno que garantice la calidad de vida.

Fotografía: CDHDF.

Artículo XV. Derecho a la vivienda

1. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a una vivienda digna, segura y salubre.
2. Las autoridades municipales velan por la existencia de una oferta adecuada de vivienda y equipamientos de barrio para todos sus ciudadanos y ciudadanas, sin distinción por razón del nivel de ingresos. Dichos equipamientos deben comprender estructuras de acogida para los sin techo que garanticen su seguridad y su dignidad, y estructuras para las mujeres víctimas de la violencia, en particular de la violencia doméstica, malos tratos, y para las que intentan salir de la prostitución.
3. Las autoridades municipales garantizan el derecho de los nómadas a permanecer en la ciudad en condiciones compatibles con la dignidad humana.

Artículo XVI. Derecho a la salud

1. Las autoridades municipales favorecen el acceso igual para todos los ciudadanos y ciudadanas a la atención y prevención sanitaria.
2. Las ciudades signatarias mediante sus acciones en los sectores económico, cultural, social y urbanístico contribuyen de manera global a promover la salud para todos sus habitantes con su participación activa.

Artículo XVII. Derecho al medio ambiente

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un medio ambiente sano que busque la compatibilidad entre el desarrollo económico y el equilibrio medioambiental.
2. Para ello, las autoridades municipales adoptan, sobre la base del principio de precaución, políticas de prevención de la contaminación, incluyendo la contaminación acústica, de ahorro de energía, gestión, reciclaje, reutilización y recuperación de los residuos; amplían y protegen los espacios verdes de las ciudades.
3. La autoridades municipales ponen en práctica todas las acciones necesarias para que los ciudadanos aprecien, sin degradarlo, el paisaje que rodea y configura la ciudad y para que sean consultados sobre las modificaciones que puedan alterarlo.
4. Las autoridades municipales desarrollan una educación específicamente orientada al respeto de la naturaleza, en particular dirigida a la infancia.

Artículo XVIII. Derecho a un urbanismo armonioso y sostenible

1. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a un desarrollo urbanístico ordenado que asegure una relación armoniosa entre el hábitat, los servicios públicos, los



La Carta Europea contempla el respeto al medio ambiente como parte de la educación de niños y niñas.

Fotografía: CDHDF.



Toda persona tiene derecho a disponer de tiempo libre y las autoridades deben garantizar la existencia de espacios lúdicos abiertos para sus ciudadanos (as).

Fotografía: CDHDF.

- equipamientos, los espacios verdes y las estructuras destinadas a los usos colectivos.
2. Las autoridades municipales ejecutan, con la participación de los ciudadanos y ciudadanas, una planificación y una gestión urbanas que logran el equilibrio entre el urbanismo y el medio ambiente.
3. En este marco, se comprometen a respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico de las ciudades y a promover la rehabilitación y la reutilización del patrimonio construido, para reducir las necesidades de nuevas construcciones y su impacto sobre el territorio.

Artículo XIX. Derecho a la circulación y a la tranquilidad en la ciudad

1. Las autoridades locales reconocen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de medios de transporte compatibles con la tranquilidad en la ciudad. Con este fin, favorecen transportes públicos accesibles a todas las personas siguiendo un plan de desplazamientos urbanos e interurbanos. Controlan el tránsito automovilístico y aseguran su fluidez respetando el medio ambiente.

2. El municipio controla estrictamente la emisión de cualquier tipo de ruidos y vibraciones. Define las áreas reservadas a los peatones de manera permanente o en ciertos momentos del día y fomenta el uso de los vehículos no contaminantes.
3. Las ciudades signatarias se comprometen a asignar los recursos necesarios para hacer efectivos dichos derechos, recurriendo, en caso de necesidad, a formas de colaboración económica entre entidades públicas, sociedades privadas y la sociedad civil.

Artículo XX. Derecho al ocio

1. Las autoridades municipales reconocen el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a disponer de tiempo libre.
2. Las autoridades municipales garantizan la existencia de espacios lúdicos de calidad abiertos a todos los niños y niñas sin discriminación alguna.
3. Las autoridades municipales facilitan la participación activa en el deporte y hacen posible que las instalaciones necesarias para la práctica deportiva estén a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas.
4. Les autoridades municipales fomentan un turismo sostenible y velan por el equilibrio entre la actividad y el

rendimiento turístico de la ciudad y el bienestar social y medioambiental de los ciudadanos y ciudadanas.

Artículo XXI. Derechos de los consumidores

Dentro de los límites de sus competencias, las ciudades velan por la protección de los consumidores. Para ello, y en lo que se refiere a los productos alimenticios, garantizan o hacen garantizar el control de los pesos y medidas, de la calidad, de la composición de los productos y la exactitud de las informaciones, así como los períodos de caducidad de los alimentos.

Parte IV. derechos relativos a la administración democrática local

Artículo XXII. Eficacia de los servicios públicos

1. Las autoridades locales aseguran la eficacia de los servicios públicos y su adaptación a las necesidades de los usuarios y velan para evitar cualquier situación de discriminación o de abuso.
2. Las administraciones locales se dotarán de instrumentos de evaluación de su acción municipal y tendrán en cuenta los resultados de dicha evaluación.

Artículo XXIII. Principio de transparencia

1. Las ciudades signatarias garantizan la transparencia de la actividad administrativa. Los ciudadanos y ciudadanas deben poder conocer sus derechos y sus obligaciones políticas y administrativas a través de la publicidad de las normas municipales, las cuales deben ser comprensibles y actualizadas de forma periódica.
2. Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a tener una copia de los actos administrativos de la administración local que les conciernen, excepto si existen obstáculos de interés público o relacionados con el derecho a la intimidad de terceras personas.
3. La obligación de transparencia, publicidad, imparcialidad y de no discriminación de la acción de los poderes municipales se aplica a:
 - La conclusión de los contratos municipales en aplicación de una gestión rigurosa del gasto municipal;
 - La selección de funcionarios, empleados y trabajadores municipales en el marco de los principios de mérito y competencia.

4. Las autoridades locales garantizan la transparencia y el control riguroso del uso de los fondos públicos.

Parte V. Mecanismos de garantía de los derechos humanos de proximidad

Artículo XXIV. Administración de justicia local

1. Las ciudades signatarias desarrollan políticas destinadas a mejorar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al Derecho y a la Justicia.
2. Las ciudades signatarias fomentan la solución extrajudicial de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales, mediante la implantación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. En su caso, la justicia municipal, ejercida por jueces de paz independientes —hombres de bien— elegidos por los ciudadanos y ciudadanas o por los gobiernos locales, tiene competencia para resolver en equidad los conflictos que oponen a los ciudadanos y ciudadanas y la administración municipal y que presentan carácter de recurso.

Artículo XXV. Policía de proximidad

Las ciudades signatarias fomentan el desarrollo de cuerpos de policía de proximidad altamente cualificados, con misiones de “agentes de seguridad y convivencia”. Dichos agentes aplican políticas preventivas contra los delitos y actúan como una policía de educación cívica.

Artículo XXVI. Mecanismos de prevención

1. Las ciudades signatarias implantan en su territorio mecanismos preventivos:
 - Mediadores sociales o de barrio, en particular en las zonas más vulnerables.
 - Ombudsman municipal o Defensor del pueblo, como institución independiente e imparcial.
2. Para facilitar el ejercicio de los derechos incluidos en esta Carta y someter al control de la población el estado de su concreción, cada ciudad signataria crea una comisión de alerta compuesta por ciudadanos y ciu-

dadanas, encargada de la evaluación de la aplicación de la Carta.

Artículo XXVII. Mecanismos fiscales y presupuestarios

1. Las ciudades signatarias se comprometen a establecer sus presupuestos de manera que las previsiones de los ingresos y de los gastos permitan hacer efectivos los derechos enunciados en esta Carta. Para ello, pueden implantar un sistema de “presupuesto participativo”. La comunidad de los ciudadanos y ciudadanas, organizada en asambleas por barrios o sectores, o incluso por asociaciones, podrá expresar de este modo su opinión sobre la financiación de las medidas necesarias para la realización de dichos derechos.
2. Las ciudades signatarias se comprometen, en aras al respeto de la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante las cargas públicas, a no permitir que las zonas o las actividades que se hallan bajo su competencia escapen a la legalidad en materia social, fiscal, ambiental o de cualquier otra índole; y actúan de manera que las zonas de excepción a la legalidad desaparezcan allí donde existen.

Disposición final

Valor Jurídico de la Carta y mecanismos para su aplicación

1. Una vez adoptada, esta Carta quedará abierta a la firma individualizada de todas las ciudades que se adhieran a este compromiso.
2. Las ciudades signatarias incorporan al ordenamiento local los principios y normas así como los mecanismos de garantía contemplados en esta Carta y la mencionan explícitamente en los fundamentos jurídicos de los actos municipales.
3. Las ciudades signatarias reconocen el carácter de derecho imperativo general de los derechos enunciados en esta Carta y se comprometen a rechazar o a denunciar cualquier acto jurídico, y en particular todo contrato municipal, cuyas consecuencias fueran un obstáculo a los derechos reconocidos o fueran contrarias a su realización, y a actuar de tal modo que los demás sujetos de derecho reconozcan también el valor jurídico superior de dichos derechos.
4. Las ciudades signatarias se comprometen a reconocer esta Carta mediante su mención expresa en todas las ordenanzas y reglamentos municipales, como primera regla jurídica vinculante de la ciudad.
5. Las ciudades signatarias se comprometen a crear una comisión encargada de establecer, cada dos años, una evaluación de la aplicación de los derechos reconocidos por la presente Carta, y a hacer pública dicha evaluación.
6. La Reunión de la Conferencia Ciudades por los Derechos Humanos, constituida como asamblea plenaria de las ciudades signatarias, decidirá implantar un mecanismo de seguimiento apropiado para verificar la recepción y el cumplimiento de esta Carta por las ciudades signatarias.



Las ciudades signatarias desarrollan políticas destinadas a mejorar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas al Derecho y a la justicia: Artículo XXIV de la Carta Europea.

Fotografía: CDHDF.

Disposiciones adicionales

Primera

Las ciudades signatarias se comprometen a actuar ante sus Estados a fin de que las legislaciones nacionales de éstos permitan la participación de los ciudadanos y ciudadanas residentes no nacionales en las elecciones municipales, tal y como queda expresado en el artículo VIII.2 de la presente Carta.

Segunda

Con el fin de permitir el control jurisdiccional de los derechos contenidos en esta Carta, las ciudades signatarias se comprometen a solicitar a sus Estados y a la Unión Europea que completen las declaraciones constitucionales de los Derechos Humanos o la Convención Europea de Derechos Humanos.

Tercera

Las ciudades signatarias elaborarán y ejecutarán Programas Agenda 21, en aplicación de los acuerdos adoptados

en la Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro en 1992.

Cuarta

En caso de conflicto armado, las ciudades signatarias velarán por el mantenimiento del gobierno de la municipalidad en el respeto a los derechos proclamados en esta Carta.

Quinta

La firma del representante de la ciudad presente el 18 de Mayo de 2000 en Saint-Denis está sujeta a su ratificación por el Pleno Municipal que podrá establecer las reservas al texto del articulado que considere adecuadas.

Hecho en la ciudad de Saint-Denis,
18 de mayo de 2000

Ciudades firmantes de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, Saint-Denis, Francia, 18 de mayo de 2000

Anvers-Antwerpen, Alcalá de Henares, Almería, Alcobendas, Angers, Argenton, Aubervilliers, Badalona, Badia del Vallès, Bangor, Barcelona, Belfast, Bergen, Bobigny, Budapest, Caudebec Les Elbeuf, Cerdanyola del Vallès, Charleroi, Châtellerauld, Córdoba, Corvera de Asturias, Créteil, Cubelles, Donostia-San Sebastián, Esplugues de Llobregat, Évreux, Ginebra, Gernika-Lumo, Girona, Granollers, Grenoble, Irán, Ivry sur Seine, Korydalos, L'Hospitalet de Llobregat, La Courneuve, Las Cabezas de San Juan, La Rochelle, Laviana, Lebrija, Liège, Lille, Ljubljana, Lyon, Lleida, Madrid, Mataró, Molins de Rei, Mollet del Vallès, Montauban, Móstoles, Nantes, Nüremberg, North Lanarkshire, Orléans, Pau, Poitiers, Quimper, Reus, Reze, Sabadell, Saint Denis, Santa Coloma de Gramenet, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Strasbourg, Terrassa, Torino, Tuzla, Utrera, Valencia, Venecia, Villeneuve le Roi.

Las ciudades en negritas son las firmantes en Saint-Denis, las demás se sumaron posteriormente.



Librero del DFENSOR

Encuentra estos títulos y más en la
Biblioteca de la CDHDF.

Un espacio para la lectura y la reflexión

biblioteca@ms.cd hdf.org.mx
Dr. Río de la Loza 300, 1er. piso
Col. Doctores, 06720 México, D.F.
Tel. 5229 5600, ext. 1608

¿Hacia dónde se dirigen los valores? Coloquios del siglo XXI

Mucho se habla en la actualidad de que las sociedades padecen crisis de valores propiciadas por una tendencia centrada en el desarrollo técnico que, a juicio de algunos especialistas en el tema, las ha conducido a una materialidad sin alma.

La División de Prospectiva, Filosofía y Ciencias Humanas de la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) promueve desde 1997 el ciclo Coloquios del Siglo XXI, que reúne en cada sesión a personas de los ámbitos científico e intelectual, así como a creadores y dirigentes de renombre internacional, en un espíritu prospectivo e interdisciplinario. Ahí nace este libro donde 50 autores —entre los que destacan Jerome Bindé, Gianni Vattimo, Alain Touraine, Hélé Béji, Edgar Morin y Eduardo Portella— ofrecen un acercamiento al debate de los valores mediante una antología de reflexiones.

Con esta lectura, cualquiera podrá detenerse a pensar si nos acercamos al concepto de un mundo sin ética o si, por el contrario, la mundialización nos traerá la revelación de una pluralidad cultural y de valores que antes eran ignorados.

Cuestionamientos como si este siglo que recién comienza será el crepúsculo de los valores; si seremos testigos históricos del nacimiento de nuevos conceptos al respecto; si la mundialización y la tecnología tendrán un impacto sobre los valores establecidos y, de ser así, cuál será la magnitud del mismo, son los que se encontrarán en esta publicación.

La tentadora invitación es para reflexionar hacia dónde se dirigen los valores y en el camino, dejarse llevar de la mano por destacadas y destacados pensadores. Sin duda, algo difícil de rechazar.

¿Hacia dónde se dirigen los valores? Coloquios del Siglo XXI,
FCE, México, 2006.



Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas

La subordinación, la explotación, así como la falta de respeto a sus costumbres y formas de vida, han sido características de la realidad de los pueblos indígenas en México. Ante ello, el gobierno federal, encabezado por Vicente Fox Quesada, ha intentado construir una nueva relación con ellos.

Durante el sexenio 2000-2006, el Poder Ejecutivo federal impulsó la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas con la intención de orientar, coordinar, promover, apoyar y fomentar programas, estrategias, proyectos y acciones que lleven a las y los indígenas a alcanzar un desarrollo integral y sustentable, basado en el ejercicio pleno de sus derechos.

La transición, los retos, los logros, el marco legal y los resultados de los esfuerzos gubernamentales en la materia están recopilados en este volumen donde también se explican las estrategias seguidas en vertientes como el desarrollo social y humano, la infraestructura comunitaria, los valores culturales, los derechos y el desarrollo económico. Todas ellas pensadas en el marco de una realidad por demás compleja.

Una nueva relación: compromiso con los pueblos indígenas, Colección Editorial del Gobierno del Cambio, FCE, México, 2006.



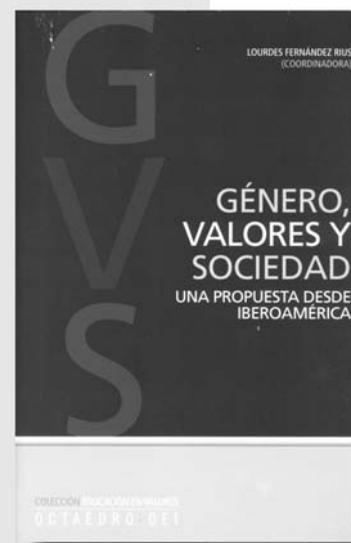
Género, valores y sociedad: una propuesta desde Iberoamérica

Ensayos de prestigiosas especialistas en estudios de género como Graciela Hierro, Laura Guzmán Stein y Lourdes Fernández Rius, han sido reunidos en esta publicación que —ante la realidad diversa, sincrética, cambiante y en conflicto que se vive hoy en día— pone a la educación como una de las vías de lucha más significativas en el empeño de avanzar en la búsqueda de mayor equidad social y humanismo.

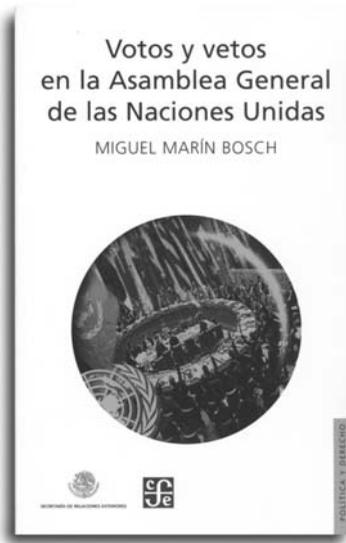
Las sociedades humanas actualmente viven realidades cada vez más polarizadas en términos de acceso a los recursos económicos y espirituales, lo que ha incrementado el afán por promover, educar y concretar los más elementales valores humanos. Sin educación y sin cultura el análisis, la reflexión aguda y consciente, así como la interiorización crítica de los valores no serían posibles.

Ciencia, democracia, violencia, equidad, ética y desarrollo humano son algunos de los temas que abordan las especialistas cuya trayectoria en estudios de género es ampliamente conocida y respaldada por importantes instituciones académicas de América Latina. Esta obra intenta articular las cuestiones relativas a los valores y al desarrollo social con la perspectiva de género, ante la inminente necesidad de educar a una ciudadanía íntegra, participativa, tolerante y solidaria.

Lourdes Fernández Rius (Coordinadora), *Género, valores y sociedad: una propuesta desde Iberoamérica*, OEI, Ediciones Octaedro, Barcelona, España, 2005.



Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas



La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es el foro más representativo de la comunidad internacional y constituye, al menos en su concepción, un parlamento universal donde todos los miembros tienen los mismos derechos.

En esta obra, el historiador mexicano Miguel Marín Bosch estudia la forma de trabajo de esta Asamblea, los obstáculos que a lo largo de su historia ha enfrentado y su manera de tomar decisiones.

Apoyándose en su amplia experiencia diplomática, el autor incluye un análisis detallado de los votos emitidos por los Estados miembros y concluye con una última parte donde reflexiona en torno a los cambios surgidos en la agenda de la Asamblea durante la última década a la vez que estudia la forma en la que el desempeño de este organismo internacional se ha visto afectado después de los atentados ocurridos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

Miguel Marín Bosch, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 2a. edición, SRE, FCE, México, 2004.

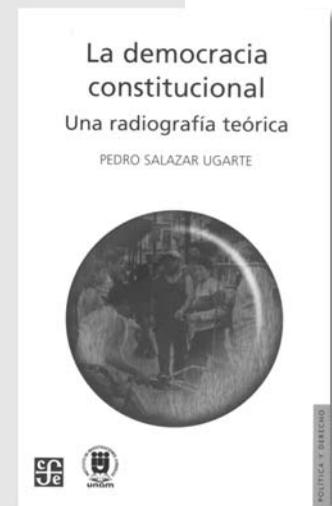
La democracia constitucional: una radiografía teórica

Escrito por Pedro Salazar Ugarte, joven doctor en filosofía política por la Universidad de Turín e investigador adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, este libro reconstruye los elementos que históricamente han dado forma al modelo democrático constitucional contemporáneo.

La historia de las ideas se entrelaza con la de las instituciones políticas. El autor señala con acierto en la primera parte de la obra, tanto los puntos de contacto entre el constitucionalismo y la democracia, como las fisuras que provocan fricciones y tensiones.

En la segunda mitad de la publicación se analizan en forma crítica y sistemática las ideas de algunos de los teóricos del derecho y de la política más representativos de nuestro tiempo. El autor advierte de los riesgos que puede conllevar el exceso de democracia para el constitucionalismo, pero también del peligro que entraña para el sistema democrático el gobierno de los Jueces.

Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, FCE, México, 2006.



Breves de derechos humanos

NACIONALES

Recomendaciones de Conapred contra discriminación infantil

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) emitió una serie de recomendaciones al Consejo de Salubridad General por incurrir en prácticas discriminatorias contra aproximadamente cien niños y adolescentes que viven con enfermedades genético-metabólico-lisomales. Acusó al Consejo de no proporcionarles medicamentos y tratamientos, con lo cual puso en peligro sus vidas.

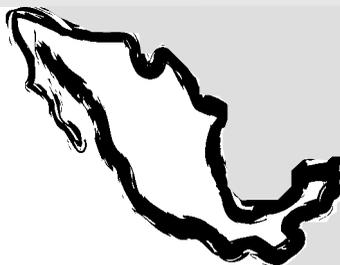
El Conapred solicitó a su Presidente convocar a una reunión extraordinaria, con el fin de que se analice el caso y se tomen las medidas pertinentes para solucionarlo.

Con información de *La Jornada*,
13 de septiembre de 2006.

Prevalece migración infantil hacia Estados Unidos

El flujo de niños y jóvenes que buscan cruzar de manera ilegal la frontera entre México y Estados Unidos se mantiene y cada vez se lleva a cabo por rutas más peligrosas, debido al fortalecimiento de la vigilancia por parte del gobierno estadounidense, informaron el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Casa de la Asociación Cristiana de Jóvenes (YMCA, por sus siglas en inglés).

Con información de *La Jornada*,
19 de septiembre de 2006.



Cuestiona CEDAW a México

Expertas del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), criticaron a la delegación oficial mexicana por el incumplimiento a sus recomendaciones para abatir la discriminación contra la población femenina y ante la falta de resultados para garantizar el respeto a los derechos humanos de las mismas.

Luego de que la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), Patricia Espinosa, diera cuenta ante la CEDAW sobre las acciones del gobierno de Vicente Fox en el tema, las expertas la cuestionaron sobre el impacto que estas medidas han tenido en las mujeres, sobre todo por la percepción expresada de que las acciones están desarticuladas y no hay resultados claros.

Con información de *La Neta*,
7 de septiembre de 2006.

México supera a China, India y Congo en migración

México es la nación con mayor índice de emigración en el mundo, sostuvo el representante del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Arie Hoekman, quien también afirmó que es el país con más inmigrantes en tránsito.

En la Séptima Reunión Nacional de Investigación Demográfica, Hoekman indicó que México expulsa a casi 580 mil migrantes al año, mientras que en China, India y El Congo, emigra un promedio de 300 mil personas anualmente.

Con información de *La Jornada*,
7 de septiembre de 2006.

Preside mujer la 61 Asamblea de la ONU

La diplomática Sheika Haya Rashed al Khalifa, de Bahrein, asumió la presidencia de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), órgano integrado por 192 Estados miembros, con lo que se convierte en la tercera mujer en la historia que asume este cargo.

La diplomática reemplaza al ministro de Relaciones Exteriores sueco, Jan Eliasson. Durante la apertura, Al Khalifa rindió tributo al Secretario General, Kofi Annan, quien tras 10 años al frente de Naciones Unidas abandonará su cargo a finales de este año.

Con información de *Prensa Libre*,
13 de septiembre de 2006.

Critica ONU empleo de la tortura en la guerra contra el terrorismo

El Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México, Amerigo Incalcaterra, criticó el empleo de la tortura por parte de algunos estados en su lucha contra el terrorismo ya que no es mediante estas prácticas que se verá fortalecido el Estado de Derecho ni se prevendrá el terrorismo, afirmó el funcionario tras la inauguración del seminario Terrorismo y Derechos Humanos. Agregó que es menester conciliar la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos, conceptos que no son incompatibles.

Con información de *La Nación*,
13 de septiembre de 2006.



Mueren 4,500 niños al día por falta de agua

Cada día mueren en el mundo alrededor de 4,500 niños por falta de agua potable o saneamiento, según cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de UNICEF. Según un informe dado a conocer por ambas instancias, aumenta la cantidad de personas afectadas en las áreas urbanas, debido al rápido crecimiento de la población, lo cual dificulta el abastecimiento de saneamiento y salud a los más pobres.

El área sub-sahariana es para las agencias de la ONU el principal punto de preocupación. Se estima que desde el este al sur de África, el 80 por ciento de las personas no tienen acceso a agua potable.

Con información de Naciones Unidas,
7 de septiembre de 2006.

Tortura; los denominados métodos alternativos de Bush

El Presidente norteamericano, George Bush, aceptó que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) contaba con lugares secretos de detención donde se practicaban métodos alternativos para obtener información. Sin embargo, justificó los abusos cometidos por los agentes en contra de los detenidos, a pesar de que fueron violados claramente los estándares internacionales de los derechos humanos.

Bush anunció el traslado de 14 detenidos a la custodia militar ya que se encontraban en poder de la CIA y, según reportes, han sido víctimas de tortura. Esto representa un avance pero la acción queda desmeritada por la intención del Presidente de dejar la puerta abierta para futuras detenciones de la CIA.

Con información de Human Rights Watch,
7 de septiembre de 2006.

*Adquirir desde jóvenes tales o cuales
hábitos no tiene poca importancia:
tiene una importancia absoluta.*

Aristóteles.

**Comisión de Derechos Humanos
del Distrito Federal**

- **Oficinas Centrales**
Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06040 México, D. F.
Tel. 5229 5600
- **Unidad Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3er. piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
Del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels. 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Unidad Norte**
Aquiles Serdán 22, 2do. piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel. 5748 2488
- **Unidad Sur**
Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
Del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel. 1509 0267
- **Unidad Poniente**
Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel. 5651 2587
- **Biblioteca**
Doctor Río de la Loza 300, 1er. piso,
Col. Doctores,
Del. Cuauhtémoc,
06720 México, D. F.
Tel. 5229 5600, Ext. 1608