



Uso y aplicación del sistema internacional de protección de los derechos humanos

El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-México

15 años
Comisión de
Derechos
Humanos
del Distrito Federal





Uso y aplicación del sistema internacional de protección de los derechos humanos

El caso de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal-México

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. Presentación | 7 |
| 1.1 Autonomía | 10 |
| 1.2 Ciudadanización | 12 |
| 1.3 Profesionalización | 13 |
| 1.4 Integralidad | 14 |
| 1.5 Transparencia y rendición de cuentas | 14 |
| 1.6 Estándares internacionales | 15 |
| 2. Introducción | 18 |
| 3. Programa de Conducción Institucional | 19 |
| 3.1 Coordinación de Asuntos Jurídicos | 20 |
| 3.1.1 La discusión sobre la interrupción legal del embarazo (ILE) | 21 |
| 3.1.2 El derecho a la reparación: fundamental en el trabajo de la CDHDF | 26 |
| 3.2 La CIIL y la Relatoría | 28 |
| 4. Programa de Defensa de los Derechos Humanos | 30 |
| a) Obligación de respetar | 32 |
| b) Obligación de garantizar | 32 |
| c) Obligación de asegurar o satisfacer | 33 |
| 4.1 Dirección General de Quejas y Orientación | 34 |
| 4.1.1 Atención a las personas peticionarias | 34 |
| 4.1.2 Medidas precautorias y preventivas | 35 |
| 4.2 Visitadurías Generales | 36 |
| 4.2.1 Instrumentos de trabajo | 37 |
| 4.2.2 Manual de investigación de violaciones de derechos humanos | 38 |
| 4.2.3 Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos | 39 |
| 4.2.4 Incorporación de estándares internacionales en el trabajo diario de las Visitadurías Generales | 40 |
| 4.2.5 Recomendaciones emitidas por la CDHDF | 41 |
| a) Contenido mínimo de los derechos | 41 |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| b) | Obligaciones en torno a los derechos humanos | 42 |
| c) | Inversión de la carga de la prueba y presunción a favor de la parte peticionaria | 43 |
| d) | Algunos derechos en particular | 44 |
| | El derecho a la no discriminación | 44 |
| | El derecho a la vivienda | 44 |
| | La defensa de los derechos humanos de sectores de población específicos | 44 |
| e) | Personas privadas de libertad | 45 |
| f) | Personas en situación de calle | 46 |
| g) | Mujeres | 46 |
| h) | Personas LGBT | 47 |
| | 4.2.5.1 La reparación del daño | 48 |
| | 4.2.5.2 Principio <i>pro persona</i> | 48 |
| | 4.2.5.3 Principio de buena fe | 50 |
| 4.3 | Dirección Ejecutiva de Seguimiento | 50 |
| 5. | Programa de Educación y Promoción de los Derechos Humanos | 54 |
| 5.1 | Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos | 54 |
| | 5.1.1 Educación para la paz | 55 |
| | 5.1.2 Capacitación | 56 |
| | 5.1.3 Promoción ciudadana | 57 |
| | a) Para los grupos en general | 57 |
| | b) Para infancia | 57 |
| | c) Para mujeres | 57 |
| 5.2 | Secretaría Técnica | 58 |
| | 5.2.1 Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal | 58 |
| 6. | Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo | 63 |
| 6.1 | Servicio Profesional en Derechos Humanos | 63 |
| 6.2 | Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos | 66 |
| 6.3 | Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos | 70 |

| | |
|---|----|
| 6.4 Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente | 72 |
|---|----|

| | |
|---|-----------|
| 7. Informes especiales | 74 |
| a) Informe especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en la ciudad de México | 75 |
| b) Informe especial sobre la situación de la calidad del aire en la ciudad de México, 2008 | 75 |
| c) Informe especial sobre la protección del derecho a la salud de las personas que viven con VIH | 75 |
| d) Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas adultas mayores en las instituciones del Distrito Federal | 76 |
| e) Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México, 2006-2008 | 76 |
| f) Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género, 2007-2008 | 76 |
| g) Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en la procuración de justicia en el caso <i>New's Divine</i> (Avance de investigación) | 77 |
| h) Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso <i>New's Divine</i> | 77 |
| i) Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, 2006-2007 | 77 |
| j) Informe especial sobre la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, 2006 | 78 |
| k) Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal, 2006 | 78 |
| l) Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal, 2005 | 78 |

m) Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal 79

n) Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante 2004 79

ñ) Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión del Distrito Federal 79

o) Diagnóstico interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal 80

8. Conclusiones 81

1. Presentación

En atención a la herencia histórica de la lucha social en México por la democracia y el respeto a los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha venido experimentando en los últimos años cambios refundacionales en su estructura, servicios y procesos, a partir de la puesta en marcha de un nuevo Modelo de Gestión, cuyo objetivo se centra básicamente en la construcción de una auténtica Defensoría del Pueblo y el cumplimiento del mandato irrestricto que tiene la Comisión para la promoción y defensa de los derechos humanos de quienes residen y transitan el Distrito Federal.

En virtud de ello, se ha promovido un Modelo de Gestión estructurado por seis ejes: autonomía, ciudadanización, profesionalización, integralidad, transparencia y rendición de cuentas, así como los estándares internacionales. Lo anterior significa un reto para, por una parte cumplir con el mandato que tiene esta institución y, por la otra, constituirse en una institución de vanguardia que tenga en el centro de atención a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Por ello, antes de explicar los ejes del Modelo de Gestión antes mencionados, es importante hacer referencia al mandato respecto del cual la CDHDF realiza sus funciones, el cual se deriva de lo establecido en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Adicionalmente, la CDHDF ha basado su actuar en los lineamientos establecidos en los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (Principios de París).¹ Tales Principios establecen lo siguiente:

- La competencia de las instituciones públicas de derechos humanos deberá ser la defensa y promoción de derechos humanos (Apartado A.1).
- El mandato debe ser el más amplio posible² e incluirá, al menos:
 - a) Presentar a distintas autoridades dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos,³ relativas a: i) las medidas legislativas, administrativas o judiciales que deban modificarse o adoptarse (A.3.a.i); ii) la situación de los derechos humanos (A.3.a.iii); y iii) revisar “toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse” y señalarlo al gobierno (A.3.a.ii y iv).
 - b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;⁴
 - c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;⁵
 - d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales.⁶

¹ Naciones Unidas, Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, aprobados mediante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/134, Doc. ONU A/RES/48/134, de 20 de diciembre de 1993, véase <<http://www.nhri.net/pdf/PariPrinciples.spanish.pdf>>.

² “La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”. *Idem*, apartado A. Competencias y atribuciones, numeral 2.

³ *Idem*, Apartado A.3.a).

⁴ *Idem*, Apartado A.3.b).

⁵ *Idem*, Apartado A.3.c).

⁶ *Idem*, Apartado A.3.d).

- e) Cooperar con las Naciones Unidas, instituciones regionales y de otros países competentes en materia de promoción y defensa de derechos humanos;⁷
- f) Colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación;
- g) Difundir los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación;⁸
- h) Para llevar a cabo su mandato, la institución nacional de derechos humanos debe ser autónoma, independiente, plural, y deberá contar con el presupuesto necesario para llevar a cabo sus funciones;⁹
- i) Los Principios de París también sugieren algunas modalidades de funcionamiento y prevén principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional.¹⁰

Asimismo, es una realidad que, con mayor asiduidad, varios organismos supervisores de tratados de Naciones Unidas se han pronunciado sobre el papel privilegiado de las instituciones nacionales de derechos humanos en el seguimiento de los compromisos internacionales de los Estados, entre otras instancias internacionales que lo han hecho.¹¹

Dado lo anterior, el objetivo del presente documento es explicar la forma en la que la CDHDF no sólo ha cumplido con el mandato constitucional establecido, sino que ha basado gran parte de su actuar en los Principios de París antes mencionados, con el único interés de tener a las víctimas de violaciones de derechos humanos en el centro de la actuación de este orga-

⁷ *Idem*, Apartado A.3.e).

⁸ *Idem*, Apartado A.3.g).

⁹ *Idem*, Apartado B. Composición y garantías de independencia y pluralismo.

¹⁰ *Idem*, Apartados C y D, respectivamente.

¹¹ Véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), Observación General núm. XVII. Establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención, adoptada en el 42º período de sesiones (1993); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), Observación General núm. 10. La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, adoptada en el 19º período de sesiones (1998); Comité sobre Derechos del Niño (CDN), Observación General núm. 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, adoptada en el 31º período de sesiones (2002).

nismos público, la cual, a su vez, se centra en los seis ejes de gestión¹² que a continuación se mencionan:

1.1 Autonomía

La autonomía significa capacidad de gestión para asegurar la independencia de la CDHDF frente al poder público y constituye un principio rector de funcionamiento institucional. Consiste en la facultad de la Comisión para autorregularse en función de la responsabilidad social que le asigna la ley para la promoción y defensa de los derechos humanos de quienes viven y transitan en la ciudad de México.

Por ello, resulta de primordial importancia que nuestra labor asegure la independencia del poder público, lo cual está garantizado tanto por el artículo 102 constitucional, apartado B, como por la Ley de la CDHDF, que establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social.

El patrimonio de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal se constituye con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cum-

¹² El *Informe anual 2007* de la CDHDF menciona que:

A través de estos ejes rectores, la Comisión se proyecta como una institución pública de vanguardia en la defensa y promoción de los derechos humanos. A lo largo de sus 14 años de vida, la Comisión se ha comprometido con la inclusión y el cambio con sentido. Ha modificado su estructura institucional para hacer más eficientes sus servicios y acercarlos a quienes habitan y transitan por la ciudad de México; además, la Comisión ha avanzado determinadamente hacia la instrumentación de un modelo de gestión pública transparente y democrática, centrado en las personas y en especial buscando atender en los mejores términos a las víctimas.

Véase CDHDF, *Informe anual 2007*, Presentación, p. 15, en: <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informes07>>.

plimiento de su objeto y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de esta Ley.¹³

Lo anterior implica que en el área de defensa de los derechos humanos nuestra labor esté orientada a atender a las personas que acuden ante nuestra institución. Implica, además, que ante la omisión o acción de las instituciones de gobierno¹⁴ que vulneren los derechos humanos, nuestra institución estará siempre del lado de las víctimas y que, cuando tenga la convicción de que se hayan violado derechos humanos, se pronunciará con el fin de solicitar que se les restituya por las violaciones cometidas.

Asimismo, en el Programa de Educación y Promoción de los Derechos Humanos, la CDHDF buscará realizar tal labor, realizando alianzas estratégicas con instituciones gubernamentales, no gubernamentales e instituciones académicas; y, asimismo, implica que se realicen de manera constante pronunciamientos que expresen preocupación, o bien, que se congratulen por cualquier medida implementada por las instancias competentes, y que tiendan a respetar, garantizar y asegurar los derechos humanos.

Finalmente, el Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo velará por garantizar, entre otros, una independencia y autonomía real de este organismo, mediante el otorgamiento de un presupuesto necesario para realizar nuestro mandato.¹⁵

1.2 Ciudadanización

¹³ Cfr. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Publicada en la Primera Sección del *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de junio de 1993. <<http://www.cd hdf.org.mx>>.

¹⁴ Dado que aún no se ha logrado la reforma política del Distrito Federal, de acuerdo con el Estatuto de Gobierno de esta entidad, son “autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal”: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Ver, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Nuevo texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994. Artículo 8. Accesible en: <<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf> o en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/216/default.htm?s.>>.

¹⁵ Sobre mencionar que el Programa de Conducción Institucional coordinará todas las acciones realizadas por las distintas áreas de la CDHDF.

La ciudadanía es un proceso mediante el cual las y los ciudadanos amplían su ámbito de acción en la esfera pública. La lucha histórica de la ciudadanía para lograr mejores condiciones de vida y una sociedad democrática es lo que dio origen a los derechos humanos como medio y fin de las sociedades humanas. De esta manera, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) son los depositarios del interés de la sociedad; un logro evidente de esa lucha. Por lo tanto, es fundamental mantener siempre vigente la participación de la ciudadanía y de los organismos de la sociedad civil.



El Consejo de la CDHDF garantiza la representación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

La CDHDF ejerce la ciudadanía a través de dos vías:

- a) Mediante la plena vigencia de su Consejo Interno como órgano de dirección institucional. Retomando lo establecido en los Principios de París, la CDHDF¹⁶ tiene un Consejo Ciudadano, el cual garantiza, en

¹⁶ El Apartado B.1 de tales Principios establece que: “La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos [...]” Naciones Unidas, Principios de París,

primera instancia, que las demandas ciudadanas sean escuchadas y retomadas por este organismo.

- b) A través de una constante vinculación con las y los habitantes de la ciudad, y la sociedad civil organizada para la construcción de sinergias que permitan dar plena vigencia a una cultura de los derechos humanos, así como para su promoción y defensa.

Ello, en el ámbito de la atención y la orientación, significa el mayor acercamiento posible con la ciudadanía para promover los servicios de la institución, así como la coordinación con las organizaciones de la sociedad civil con las cuales sea posible otorgar un servicio más eficiente a las personas que acuden ante nuestra institución a plantear un problema. Adicionalmente, como se detallará posteriormente, los programas de Educación y Promoción de los Derechos Humanos y de Conducción Institucional realizan diversas acciones tendientes a escuchar a la ciudadanía, a organizaciones civiles, instituciones académicas y demás personas o instancias interesadas en presentar demandas respecto del respeto, garantía y aseguramiento de los derechos en la ciudad de México.

1.3 Profesionalización

La profesionalización es otro proceso que implica un conjunto de mecanismos institucionales para especializar las tareas de defensa y promoción de los derechos humanos y elevar la eficiencia y calidad del servicio público. Por ello, con este eje rector, la institución procura que quienes se encarguen de atender a las personas sean aquellas mejor preparadas y con la vocación para garantizar un servicio de calidad, eficaz y eficiente.

De esta forma, la permanencia en el Servicio Profesional de Derechos Humanos (SPDH)¹⁷ es una garantía para la ciudadanía de que las distintas áreas de la CDHDF brindarán un servicio especializado en cada una de las funciones que tienen asignadas.

op. cit.

¹⁷ Para mayor información sobre el Servicio Profesional en Derechos Humanos, véase <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=spdh_ind>.

1.4 Integralidad

Siguiendo los principios establecidos en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos,¹⁸ la CDHDF busca que nuestras acciones atiendan y promuevan la vigencia de todos los derechos humanos para que la ciudadanía los ejerza plenamente.

Desde esta perspectiva establecemos que la vocación de la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, deberán estar orientadas a realizar acciones pertinentes para atender problemáticas de manera integral y estructural.

1.5 Transparencia y rendición de cuentas

Cada una de las tareas y de las acciones institucionales deben ser visibles y auditables, por lo que entendemos que la labor y las acciones serán supervisadas, fiscalizadas y deberán rendir cuenta de las decisiones tomadas en su labor. Asimismo, deberá considerar que la labor que se realiza cotidianamente deberá ser informada a la sociedad, pues nuestras tareas son financiadas con recursos públicos y nuestras atribuciones las otorga el orden público.

La transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública permiten también normar la opinión pública con relación a la toma de decisiones, evaluar el desempeño de las y los servidores públicos y fortalecer el carácter autónomo de la Comisión.

¹⁸ El párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena establece lo siguiente:

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Véase, Naciones Unidas. Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena (14 a 25 de junio de 1993). Doc. ONU A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993, en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)>.

1.6 Estándares internacionales

Es una exigencia permanente en la labor de la institución incorporar los instrumentos internacionales para la defensa, protección, promoción y estudio de los derechos humanos. Este eje parte de una exigencia legal¹⁹ y de la convicción de que se debe avanzar en la supervisión e implementación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano. Tal mandato puede y debe ser realizado por las instituciones de derechos humanos, entre otros actores fundamentales, como las organizaciones sociales y académicas.

De esta manera, la intervención ante la autoridad no contempla sólo sus atribuciones reglamentarias, sino sobre todo las responsabilidades asumidas por el Estado mexicano ante las instancias internacionales, siempre desde la perspectiva del principio a favor de las personas para el pleno disfrute de sus derechos de manera integral.



Visita a la CDHDF del secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, Santiago A. Cantón, y del presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relator sobre Derechos de las Personas Privadas de Libertad, Florentín Meléndez.

¹⁹ Como se ha señalado anteriormente, el artículo 2° de la Ley de la CDHDF le otorga mandato para aplicar los estándares internacionales en su trabajo y, asimismo, los Principios de París hacen la misma sugerencia.



En cuanto a actividades relevantes llevadas a cabo en 2007 en el ámbito internacional, Emilio Álvarez Icaza Longoria participó en la conferencia mundial "Measuring and Fostering the Progress of Societies", organizada por la OCDE y Metagora en Estambul, Turquía.



Juan Miguel Petit, relator especial de las Naciones Unidas sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía, a su llegada a la CDHDF para una reunión con Emilio Álvarez Icaza Longoria y personal de la institución.



El ex representante de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Amerigo Incalcaterra, fue uno de los exponentes del Diplomado Derechos humanos para periodistas y profesionales de la comunicación.

Carlos Villán Durán en su
encuentro con el cuerpo
directivo de la CDHDF.



Conferencia magistral
de Carlos Ayala Corao,
en el marco del Programa
de Capacitación y
Formación Profesional en
Derechos Humanos 2007.

Seminario Sistemas
penitenciarios y derechos
humanos. De izquierda a
derecha: Sergio García
Ramírez (Corte IDH) y
Luis Javier Vaquero Ochoa
(CDHDF).



2. Introducción

El presente documento expone el desarrollo del eje de los estándares internacionales del Modelo de Gestión implementado por la CDHDF en los últimos siete años. Cruza de manera transversal todas las actividades de los diferentes programas de la institución, a saber:

- Programa de Conducción Institucional.
- Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos.
- Programa de Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos.
- Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo.

En el apartado sobre el Programa de Defensa de los Derechos Humanos exponemos la aplicación de los estándares internacionales en los ámbitos de la atención a la interpelación de la ciudadanía para denunciar actos de autoridad presuntamente violatorios de sus derechos humanos. Esta labor contempla desde la interposición de la queja, su investigación, su resolución y la emisión de las recomendaciones.

Respecto al Programa de Educación y Promoción de los Derechos Humanos se explican las acciones concernientes para la difusión de una cultura de los derechos humanos, dirigidas tanto a la ciudadanía como a las y los servidores públicos. Corresponde al Programa de Fortalecimiento Institucional los aspectos de capacitación de las y los defensores de derechos humanos de nuestra institución.

La armonización de la norma internacional con las instituciones nacionales constituye uno de los grandes retos de los OPDH. Lograr incorporar los estándares internacionales en materia de derechos humanos al trabajo diario de esta Comisión ha sido una de las ocupaciones de esta gestión, desde diversos ámbitos. Entre otros, rigen nuestra labor los *principios pro persona* y el *principio de interpretación evolutiva*.

En la actualidad, cada una de las áreas de la CDHDF –a través de sus distintos programas– ha diseñado mecanismos específicos para incorporar al quehacer diario el uso y aplicación de los estándares e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

El presente documento explora las consideraciones implicadas y los procedimientos implantados en cada uno de los programas.

3. Programa de Conducción Institucional

La conducción institucional corresponde a la Presidencia del CDHDF y a su Consejo.²⁰ Su labor como instancias de instrucción, ejecución y supervisión, en el caso de la Presidencia, y de monitoreo y evaluación, para el caso del Consejo, ha posibilitado que los principios generales se implementen en los aspectos reglamentarios y procedimentales y que se permeen en las acciones que realizan las distintas áreas de la CDHDF.

En tal sentido, la Presidencia está conformada por instancias que realizan labores al interior de la CDHDF y otras que lo hacen de manera externa. Así, el Programa de Conducción está conformado por: la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría Particular de la Presidencia, la Coordinación de Asesores, la Coordinación de Asuntos Jurídicos (CAJ), la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa (CIIL), la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Relatoría), así como la Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos (CSMP).

²⁰ El primer párrafo del artículo 11 de la Ley de la CDHDF señala que: “El Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal estará integrado por diez ciudadanos y ciudadanas que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos.”

Asimismo, el artículo 20 del mismo ordenamiento le otorga las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales para las actividades de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal así como las reformas al mismo;
- III. Aprobar las demás normas de carácter interno relacionadas con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
- IV. Opinar sobre el proyecto del informe anual que la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal debe enviar en los términos del artículo 22 fracción VII de esta Ley, así como de otros asuntos que le someta la o el propio Presidente, incluyendo el supuesto a que se refiere el artículo 50 de la presente Ley;
- V. Pedir a la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, información sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión;
- VI. Conocer el informe de la o el Presidente respecto al ejercicio presupuestal;
- VII. Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos para la Comisión;
- VIII. Proponer a la o el Presidente todas las acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Distrito Federal, y
- IX. Las demás que confiere la presente Ley, su Reglamento Interno y los ordenamientos aplicables.



El Consejo de la CDHDF y la Presidencia trabajan conjuntamente en la consolidación de la conducción institucional.

3.1 Coordinación de Asuntos Jurídicos

El Modelo de Gestión de que se ha hablado, ha requerido de la reforma y modificación al Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Estatuto del Servicio Profesional de Derechos Humanos y el Manual de Procedimientos Específicos del Servicio Profesional en Derechos Humanos y los Lineamientos Generales de Trabajo de los Servidores Públicos de la CDHDF (los cuales, entre otros, incorporaron la licencia de paternidad). Todos ellos rigen el funcionamiento de la institución en el ámbito del Distrito Federal.

Esta labor de conducción ha producido dos acciones de especial trascendencia en el ámbito de la defensa de los derechos humanos al incidir directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), realizando un estudio con la perspectiva del ámbito constitucional y de los organismos internacionales, que dan seguimiento a nuestro país en la aplicación de tratados internacionales ratificados y obligatorios, con la finalidad de aportar argumentos jurídicos tanto para la validez constitucional de una norma, como lo fue el caso de la reforma penal y de salud, que en el Distrito Federal autorizó la interrupción legal del embarazo, dentro de las primeras 12 semanas de gestación. Como un segundo caso, argumentando jurídicamente conceptos de invalidez, al estimar que la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal vulnera derechos humanos consagrados

en la Constitución (artículo 105, fracción II, inciso g de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), estimándose pertinente el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en contra de dicha norma, ya que se consideró que la ley impugnada viola la garantía de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la reparación integral del daño; argumentación sustentada en las normas nacional e internacional.

3.1.1. *La discusión sobre la interrupción legal del embarazo (ILE)*

En el primer caso fue discutida la prevalencia de ciertos derechos en la reforma a diversas normas locales referentes a la interrupción del embarazo determinada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Por publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, de fecha 26 de abril de 2006, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la reformulación al tipo penal contenido en el artículo 144 del Código Penal para el Distrito Federal, siendo lícita la interrupción del embarazo durante las primeras 12 semanas de gestación. Por tanto, la prestación de los servicios médicos necesarios para tal efecto se convierte en un componente del derecho a la protección de la salud, dado que resultaría insuficiente (y contradictorio) que, en tanto en la legislación penal se establecen los supuestos en que está permitida la interrupción del embarazo, no se garan-



Elena Azaola Garrido, Daniel Cazés Menache, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Denise Dresser Guerra en conferencia de prensa por la audiencia pública convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la ILE, en junio de 2008.

tice que las mujeres que se encuentran en las circunstancias determinadas por la ley penal puedan disfrutar de la prestación de los servicios médicos conducentes, sin barreras de acceso, tanto de carácter económico, jurídico o médico. En caso de que no sea garantizado tal acceso, resultan perjudicadas las mujeres de escasos recursos económicos, quienes se ven obligadas a recurrir a personas que carecen de conocimientos médicos o a procurarse a sí mismas la interrupción del embarazo, ante la imposibilidad de sufragar los costos de la atención médica que requieren. Esto generaría un grave problema de salud pública, consecuencia de las muertes y afectaciones a la salud de las mujeres.

Debido a ello, la prestación de los servicios médicos para la interrupción del embarazo en los supuestos permitidos por la legislación penal da cumplimiento directo a las obligaciones gubernamentales que derivan del derecho a la protección a la salud, lo cual está reconocido como una garantía individual en el párrafo tercero del artículo 4° de la Constitución mexicana.

Los argumentos que en el ámbito de la norma internacional se hicieron valer en colaboración de la reforma penal y de salud que permitió la interrupción legal del embarazo son los siguientes:

En apego al principio de autonomía que rige a este organismo, así como a la facultad que legalmente le ha otorgado el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la labor de intervenir en el control constitucional es una atribución que no está supeditada a alguna solicitud realizada en lo individual o colectivo, considerando que se trata de una tarea en extremo importante, como lo es el respeto a la Carta Magna, atendiendo que el objeto legal de esta Comisión es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En atención a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución mexicana esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha velado por la supremacía constitucional considerando los tratados internacionales de los que es parte el Estado mexicano como lo son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Por tanto se consideró que esta Comisión estaba jurídica y éticamente obligada en atención a su mandato legal establecido en el artículo 2° de la Ley de la materia a observarlos.

Atendiendo a lo expuesto la reforma penal y adición a la Ley de Salud, ambas del Distrito Federal, es congruente con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, pues los derechos esenciales de los individuos tienen como fundamento los atributos de la persona humana que se adquieren con el nacimiento.

El legislador observa debidamente el derecho que toda persona posee, como ser humano, pues el aborto es una cuestión de salud que pone en riesgo la vida de la mujer, fundamento esencial de la aprobación de la reforma al precepto. De igual manera, el legislador tomó en cuenta el derecho de toda persona a que se le respete su integridad física y moral, dado que la reforma tiene como finalidad evitar el daño físico y mental de la mujer.

En este orden, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 4.1, que toda persona tiene derecho a que se respete su vida y que este derecho estará protegido por la ley en general, a partir del momento de la concepción, el gobierno mexicano lo ratificó bajo la declaración interpretativa de que la expresión “en general” utilizada en dicho punto no constituía la obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción”, ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Así también, los organismos internacionales responsables de verificar el cumplimiento de estos Tratados se han pronunciado sobre el tema en dos sentidos: 1) en recomendaciones específicas al Estado mexicano; y 2) Los criterios generales (conocidos como observaciones generales) para todos los Estados partes de las convenciones señaladas.

En recomendaciones específicas el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales Comité DESC, ha instado al Estado mexicano a “garantizar acceso total de todas las personas, especialmente por niñas y mujeres jóvenes, a servicios de salud reproductiva [...] y a dotar de suficientes recursos para lograr tal propósito”. Así también el Comité DESC se muestra preocupado por las altas cifras de muertes causadas por abortos inseguros, especialmente los relativos a niñas y mujeres jóvenes: y, le inquieta la falta de acceso a servicios de educación y salud reproductiva (especialmente en áreas rurales y comunidades indígenas)²¹.

²¹ Naciones Unidas, Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales: México, adoptadas el 9 de junio de 2006, Doc. ONU E/C.12/MEX/CO/4, párr. 25.



Sr. Thierry Lemaesquier, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y coordinador residente del Sistema de las Naciones Unidas en México, invitado especial a la reunión del Consejo de la CDHDF, en la foto acompañado por la consejera Clara Jusidman Rapoport y Daniel Ponce Vázquez.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ha solicitado a México ampliar la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y a que trate de eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios.

Además, el Comité recomienda que se promueva e imparta ampliamente la educación sexual entre hombres y mujeres, y adolescentes de ambos sexos. El Comité pide al Estado Parte que armonice la legislación relativa al aborto a los niveles federal y estatal. Insta al Estado Parte a aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley y a una amplia variedad de métodos anticonceptivos, incluidos los anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer, dirigidas, en particular, al personal sanitario y también al público en general.²²

²² Naciones Unidas, CEDAW, Observaciones finales: México, adoptadas el 25 de agosto de 2006. Doc. ONU CEDAW/C/MEX/CO/6, párr. 33.

Por lo que toca a las observaciones generales del Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para “Los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos indican que se deberá proporcionar información sobre las medidas que hubiesen adoptado para ayudar a la mujer a prevenir embarazos no deseados y para que no tengan que recurrir a abortos clandestinos que pongan en peligro su vida”.²³

Así también el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, ha establecido como observación general a los Estados Partes de la Convención sobre los Derechos del Niño:

31. Los Estados Partes deben adoptar medidas para reducir la morbimortalidad materna y la mortalidad de las niñas adolescentes, producida especialmente por el embarazo y las prácticas de aborto peligrosas, y prestar apoyo a los padres de las adolescentes. Las jóvenes madres, especialmente cuando no disponen de apoyo, pueden ser propensas a la depresión y a la ansiedad, poniendo en peligro su capacidad para cuidar de su hijo. El Comité insta a los Estados Partes a: a) elaborar y ejecutar programas que proporcionen acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar, los contraceptivos y las prácticas abortivas sin riesgo cuando el aborto no esté prohibido por la ley, y a cuidados y asesoramiento generales y adecuados en materia de obstetricia; b) promover las actitudes positivas y de apoyo a la maternidad de las adolescentes por parte de sus madres y padres; y c) elaborar políticas que permitan continuar su educación.²⁴

Otra observación general pronunciada de manera categórica por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es la siguiente:

Los Estados Parte aseguren que se tomen medidas para impedir la coacción con respecto a la fecundidad y la reproducción, y para que las mujeres no se vean obligadas a buscar procedimientos médicos riesgosos, como abortos ilegales, por falta de servicios apropiados en materia de control de la natalidad.²⁵

²³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, artículo 3. La igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Observación general núm. 28, de 2000, párr. 10.

²⁴ Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. Observación general núm. 4, de 2003, párr. 31.

²⁵ Naciones Unidas, CEDAW, La violencia contra la mujer, Recomendación general núm. 19 de 1992, párr. 24, literal m).

Los Estados Parte de la Convención deberían “dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y reducir las tasas de mortalidad derivada de la maternidad mediante servicios de maternidad sin riesgo y asistencia prenatal. En la medida de lo posible, debería enmendarse la legislación que castigue el aborto a fin de abolir las medidas punitivas impuestas a mujeres que se hayan sometido a abortos.”²⁶

Cabe señalar que el máximo Tribunal de nuestro país resolvió la constitucionalidad de la reforma que establece el pleno derecho de la mujer para interrumpir libremente el embarazo antes de las 12 semanas de gestación y el derecho a recibir la atención médica para tal fin con base en los compromisos adquiridos por el Estado mexicano ante las instancias internacionales.

3.1.2 El derecho a la reparación: fundamental en el trabajo de la CDHDF

El segundo caso refiere a la primera solicitud de la CDHDF para que la SCJN determine como *inconstitucional*²⁷ la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal emitida por la ALDF, pues implica la regresividad para salvaguardar el derecho humano a la reparación del daño por responsabi-

²⁶ Naciones Unidas, CEDAW, artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer/La mujer y la salud. Recomendación general 24 de 1999, párr. 31, literal c).

²⁷ ARTÍCULO 105. La Suprema Corte de Justicia 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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

- 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 esta Constitución. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

lidad objetiva establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pues, entre otros asuntos, deroga las atribuciones de esta Comisión para determinar la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos.

El artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la naturaleza jurídica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, toda vez que determina que las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Estos organismos formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Además, no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Así, en términos de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, éste es un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, en virtud de lo cual no recibe instrucciones o indicaciones de autoridad o servidora o servidor público alguno en el desempeño de sus funciones, en el ejercicio de su autonomía y del presupuesto anual que se le asigne por ley, cuyo objetivo es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, amparados en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

En tal virtud, en términos de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, una vez acreditado que las violaciones a los derechos humanos son responsabilidad principal de las y los servidores públicos a quienes se haya imputado la violación, esta Comisión procede a determinar los parámetros que servirán de base para la reparación de los daños ocasionados.

Sobre el particular, esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, está jurídica y éticamente obligada a considerar la norma interna y la internacional, en términos de lo dispuesto en su mandato legal, específicamente en su artículo 2º de la ley de la materia.

A mayor abundamiento, en atención a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se argumentó que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha velado por la supremacía constitucional, pero también incorporando estándares internacionales de derechos humanos en su trabajo diario. Ello, de acuerdo con diversas tesis aisladas de jurisprudencia relativas a la jerarquía de los tratados en relación con la Constitución mexicana.

En virtud de lo anterior, se señaló que no sólo el artículo 113 constitucional garantiza un derecho a la reparación, sino que ello se ve fortalecido, entre otros, por lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (y la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

En ambos casos, la acción de interponer o participar en las acciones de inconstitucionalidad (exclusiva del presidente de la institución) fue determinada con el consentimiento del Consejo de la CDHDF, de manera que fuera considerado el punto de vista de las y los representantes de la ciudadanía ante la institución.

3.2 La CIIL y la Relatoría

Asimismo, cabe mencionar dos áreas que realizan trabajos al exterior: la Coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa (CIIL), y la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Relatoría). La primera tiene la tarea de incidir en la ALDF con el fin de garantizar que, en su caso, las leyes discutidas estén apegadas a los más altos estándares de derechos humanos. Para ello, se auxilia de las distintas áreas de la CDHDF que, por su mandato, funciones y actividades, tienen un conocimiento cercano de una realidad específica (ya sea tortura, derechos de la infancia, derechos de las mujeres, extinciones de dominio, derechos indígenas, de las comunidades LGBTI, etcétera).

Por otra parte, la Relatoría fue creada con un mandato similar al de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En palabras del Presidente de la CDHDF, “este modelo está basado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), factor fundamental para avanzar en el cumplimiento del artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, referente a la libertad de pensamiento y de expresión, porque el problema de la violencia contra los periodistas afecta a toda la sociedad”.²⁸

Por último, es importante resaltar el trabajo diario que realiza el presidente de la CDHDF en los distintos foros, reuniones, conferencias y pronunciamientos. Esta esfera ha sido una constante, para quien preside esta institución, el retomar no sólo instrumentos internacionales sino pronunciarse sobre las recomendaciones y señalamientos que instancias de los sistemas universal y regional de protección han realizado respecto del Estado mexicano. Ello, con el fin de dar una opinión ética de pronunciamientos, políticas, leyes y cualquier otra medida que se puede implementar –o ya se ha hecho– por parte de distintas instancias públicas.

²⁸ CDHDF, “La CDHDF anuncia el inicio de la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”, boletín de prensa 109/2007, 2 de junio de 2007. Véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol10907>>.

4. Programa de Defensa de los Derechos Humanos

El artículo 3° de la Ley de la CDHDF establece que este organismo podrá conocer de quejas o denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor(a) público(a) que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal, o bien, en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba a la ciudad de México; sin embargo, con el fin de hacer una adecuada interpretación, necesitamos un marco de referencia para el análisis de los hechos expuestos y determinar el nivel de intervención institucional.

Tal mandato se realiza a través del Programa de Defensa de los Derechos Humanos, el cual está integrado por la Dirección General de Quejas y Orientación (DGQO), las cuatro Visitadurías Generales (VG) y la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES). La función principal de estas áreas es la defensa y la protección de los derechos humanos a través de diversas acciones específicas, como son: la atención y orientación a las personas; la admisibilidad y asignación de quejas; la calificación, documentación y determinación de las investigaciones motivo de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, y, finalmente, el seguimiento a los instrumentos de Conciliación y Recomendación.

El uso y aplicación de los estándares e instrumentos internacionales se ha incorporado en el quehacer institucional de manera gradual y creciente, llegando a ser el motor que direcciona nuestro trabajo actualmente. Fue un desafío para la CDHDF, pues involucró un trabajo intenso que constituyó un análisis de las etapas procedimentales y las acciones que se desarrollan, desde la atención de las y los peticionarios hasta la determinación del caso, y ubicar la o las normas a los casos concretos.

Posteriormente fue incorporando en cada documento el estándar internacional aplicable que nos permitiera proporcionar una defensa y protección de los derechos humanos más eficaz, progresiva e integral. El uso de estos instrumentos abarcó tanto lo relacionado a la investigación y documentación de las quejas iniciadas por las presuntas violaciones a derechos humanos denunciadas, como también los proyectos de Recomendación, logrando poco a poco que las determinaciones emitidas contuvieran los más altos estándares. La institucionalidad de esta armonización progresiva

de la norma internacional posibilitó que la autoridad interpelada asumiera las responsabilidades imputadas, siempre en un proceso que no está exento de regresiones, pero donde destacamos los aspectos progresivos en los cuales en una entidad regional se muestran aspectos de vanguardia en comparación con el ámbito nacional, por ejemplo, como es el caso de la reparación del daño.

La incorporación del derecho internacional de los derechos humanos en la actuación de la CDHDF ha sido una parte integrante del orden jurídico vigente y de gran valía. Su objeto está sustentado en la protección de la dignidad de todas y cada una de las personas, aplicando la norma más favorable la cual, en el caso mexicano, generalmente sólo puede ser derivada de los compromisos adquiridos en los tratados, o bien, por los instrumentos y la jurisprudencia internacionales.

Se ha señalado previamente que en el mandato de la CDHDF se encuentran la protección, defensa y vigilancia “de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”.²⁹ Tal atribución no sólo se encuentra establecida en la normatividad de la propia CDHDF, sino que tiene un sustento importante en los Principios de París.³⁰

El mandato anterior se logra desde la atención integral a las personas peticionarias, ofreciendo alternativas integrales para poder encausar la atención o la solución a sus planteamientos. Al tratarse de una presunta violación a sus derechos humanos, tal mandato se garantiza a través de la investigación y determinación de las quejas, ya sea iniciadas a petición de parte o por atribución de oficio.

Para lograr lo anterior, el Programa de Defensa de los Derechos Humanos ha considerado dos estrategias fundamentales: la primera es aquella rela-

²⁹ Artículo 2º, párrafo primero, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

³⁰ El apartado A.1. señala que “la institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos”. Asimismo, la CDHDF realiza tareas similares a las sugeridas por el apartado D de los Principios (Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional), dado que está “facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de sindicatos y cualquier otra organización representativa.” Véase Naciones Unidas, Principios de París, *op. cit.*

tiva a la necesidad de contar con instrumentos y herramientas necesarias para garantizar la incorporación de estándares internacionales; la segunda está enfocada a la inclusión de tales estándares en el trabajo cotidiano de la documentación de las quejas. Ambas estrategias, así como su diaria labor, deberán retomar, asimismo, las obligaciones generales del Estado, de acuerdo con lo que ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros órganos de Naciones Unidas.

a) OBLIGACIÓN DE RESPETAR

En atención a la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de *respetar* exige que el Estado y sus agentes no violen los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por tanto, implica el deber de no afectar o violentar ninguno de los derechos contenidos en dicho instrumento internacional.

Así, toda violación a un derecho humano implica desatender esta obligación, la cual es atribuida al Estado sin que interese:

- Quién o quiénes, como personas concretas, son las responsables de la violación.
- Si al momento de realizar la violación a los derechos, quienes la realizaban actuaban de conformidad con el ordenamiento jurídico interno o no.
- Si al momento de realizar la violación, las personas que la cometieron tenían o no la intención de provocar una afectación.³¹

b) OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR

Esta obligación exige que el Estado emprenda las acciones necesarias para asegurar que todas las personas sujetas a su jurisdicción estén en condiciones de ejercer y gozar los derechos humanos. Una de las consecuencias que se desprende del deber asumido por los Estados Parte en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que deben prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos.³²

³¹ Carlos Urquilla Bonilla, *Derechos Humanos y sistemas internacionales de protección*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, unidades 2-3.

³² Juan Carlos Gutiérrez Contreras, *Guía de estudio de la materia: introducción al derecho internacional de los derechos humanos*.

La responsabilidad internacional de los Estados la entendemos como la obligación que supone la organización del Estado para asegurar el libre y pleno ejercicio de dichos derechos, lo que a su vez implica cumplir con las siguientes obligaciones:

- *Prevenir*: que el Estado haga uso de todos los medios posibles y razonables que le permitan evitar las violaciones a los derechos humanos.
- *Investigar y sancionar*: que el Estado investigue adecuadamente y con la seriedad debida todas las violaciones a los derechos humanos, mientras que la sanción de las y/o los responsables es un asunto sujeto y condicionado al desarrollo de la investigación adecuada.
- *Restablecer y reparar*: que sea restituido el daño ocasionado por la infracción de una obligación. Esto incluye el restablecimiento de la situación anterior, la reparación de las consecuencias que la infracción produjo y el pago de una indemnización como compensación por los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, incluyendo el daño moral.
- Esta obligación del Estado es consecuencia de una acción u omisión de sus órganos, las y los servidores públicos y los particulares con anuencia del Estado. La finalidad primera de la reparación es atender a la víctima. Su objeto es revertir, en la medida de lo posible, los efectos de la violación y, en su defecto, tomar las medidas que aminoren los resultados de dicha violación y eviten que se repitan.

c) OBLIGACIÓN DE ASEGURAR O SATISFACER

Finalmente, la obligación de satisfacer o asegurar los derechos humanos, implica que el Estado debe llevar a cabo las medidas de tipo legislativo, judicial, administrativo, financiero, educacional y social, aplicando el máximo de los recursos disponibles, para llevar a todas y todos sus habitantes los beneficios –sin discriminación– y dando prioridad a los grupos más vulnerables y socialmente desprotegidos, que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de todas y todos. En el cumplimiento de estas obligaciones, destacan las medidas para hacer efectivos los DESC.³³

A continuación se reseña cómo cada una de las áreas integrantes del Programa de Defensa de los Derechos Humanos ha elaborado estrategias para la observancia de los estándares internacionales.

³³ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales., Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados Parte, párrafos 4-9.

4.1 Dirección General de Quejas y Orientación

A partir del primer contacto con las peticionarias y los peticionarios, en esta área se determina el tipo de intervención institucional para un caso. En atención a los problemas planteados, la CDHDF define la estrategia de intervención que oriente a la persona, ubique cuál es el problema específico e informe sobre la ruta a seguir para enfrentar la situación, señalando, incluso, las perspectivas de solución. Para ello, debemos considerar dos puntos fundamentales:

- Asuntos de competencia de la CDHDF.
- Asuntos de incompetencia legal.

Los asuntos de competencia constituyen aquellos que puedan ser constitutivos de una violación a derechos humanos. En contraparte, los asuntos de no competencia no guardan relación con las atribuciones de intervención directa de la CDHDF.

Uno de los aspectos más relevantes del modelo de gestión en este nivel, consiste en que la persona siempre debe recibir un servicio, independientemente de que sea un asunto de competencia o incompetencia: sea una orientación, la interposición de la queja, la gestión ante la autoridad, la canalización a las instancias con atribuciones para intervenir o, incluso, todo lo anterior, de forma simultánea. En cualquiera de estos casos, nuestra institución verifica que la respuesta a las personas en las otras instancias sea la adecuada, previniendo que pudieren ser cometidas violaciones a los derechos humanos. Sería el caso, por ejemplo, de que no fuera atendida nuestra solicitud de atención turnada mediante un oficio de canalización.

Incluso son atendidos aquellos casos de violaciones a derechos humanos donde existe restricción para la CDHDF, como son los asuntos en las materias laboral, jurisdiccional y electoral. En estos temas, aunque se pudiera determinar presunta violación a los derechos humanos, formalmente se ubican en el ámbito de no competencia, en virtud de que no sería posible integrar un expediente de investigación. Así, se procede a otorgar un servicio de orientación o de canalización ante las instancias competentes.

4.1.1 Atención a las personas peticionarias

Como hemos dicho, en la DGQO se establece el primer contacto con las peticionarias y con los peticionarios. Esta atención inicia cuando las perso-

nas exponen los hechos que, consideran, han vulnerado sus derechos humanos. Se ha establecido que los mecanismos para hacer de conocimiento los hechos pueden ser a través de cualquier medio de comunicación, no sólo a través de la comparecencia.

Desde este primer contacto inicia el uso y aplicación de estándares e instrumentos internacionales. El marco de referencia permite considerar los hechos planteados desde la perspectiva de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En este sentido ha sido la jurisprudencia internacional la que se ha encargado de aclarar el alcance jurídico de esas obligaciones.

4.1.2 Medidas precautorias y preventivas

Otro aspecto a destacar es la labor activa en la defensa de los derechos humanos, que posibilita que sean emitidas medidas precautorias en el caso de que exista la presunción de violaciones a derechos humanos en el acto denunciado. Esta medida se implementa desde el momento mismo de la interposición de la queja en esta área, o bien en los procedimientos de investigación en el caso de las Visitadurías Generales.



Las medidas precautorias son un instrumento frecuentemente utilizado en la CDHDF, su propósito es prevenir o evitar la consumación de actos violatorios de derechos humanos.

No obstante, en casos donde existe el riesgo de violaciones a derechos humanos, pero no existe parte denunciante, se han implementado las medidas preventivas para diferenciarlas de las precautorias, sólo por el hecho de que no existe un expediente de queja. De esta manera, basta tener conocimiento de eventos o tener noticias de situaciones de riesgo, para establecer contacto con la autoridad y anunciarles qué aspectos debe atender para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

Estas figuras, las medidas precautorias (de conservación o de restitución) y las medidas preventivas (de conservación, en tanto no se ha documentado acto violatorio alguno) son la aplicación de las acciones previstas en la normatividad por la que se rigen tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.³⁴

En términos generales, el análisis de los hechos está atento a las obligaciones del Estado.

Evidentemente, las normas que prevén las obligaciones de respetar, garantizar y asegurar, deberán ser interpretadas a la luz del principio *pro persona*, *a fin de privilegiar, preferir, seleccionar, favorecer, tutelar y, por lo tanto, adoptar la norma* (o su interpretación al través de la jurisprudencia) *que mejor proteja los derechos fundamentales del ser humano*.³⁵

Estas consideraciones antes señaladas permiten diseñar la estrategia de intervención a partir de nuestra intervención inicial para conocer los hechos.

4.2 Visitadurías Generales

Las Visitadurías Generales son los órganos de la CDHDF dedicados a la investigación de las quejas tramitadas por presunción de violación a los derechos humanos, después del primer análisis realizado en la DGOO a los hechos denunciados. Actualmente existen cuatro Visitadurías Generales que atienden asuntos de acuerdo con la siguiente clasificación:

³⁴ Artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 25 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³⁵ Humberto Henderson, “Los tratados Internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en IIDH, 2004. Véase <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/39/pr/pr5.pdf>>.

- *Primera Visitaduría General.* Asuntos de la procuración de justicia en la entidad.
- *Segunda Visitaduría General.* Aquellos actos imputables en el ámbito de la salud, de las personas privadas de la libertad y de los asuntos no jurisdiccionales de los tribunales de carácter no administrativo.
- *Tercera Visitaduría General.* Aspectos concernientes a las áreas de seguridad pública, gobiernos delegacionales o demás instancias de la administración pública distintas a las atendidas por las primeras dos Visitadurías Generales.
- *Cuarta Visitaduría General.* Atiende las violaciones de los derechos humanos derivados de actos de tortura, ejecución sumaria o extralegal, desaparición forzada, así como los derivados de actos contra grupos o colectivos en alta vulnerabilidad, por el hecho mismo de pertenecer a ellos, como son mujeres, niñas, niños y adolescentes; personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas pertenecientes a comunidades indígenas o comunidades LGBT.



Durante 2007, la Cuarta Visitaduría General incluyó las problemáticas de las personas con discapacidad en su responsabilidad de atención de quejas.

4.2.1 Instrumentos de trabajo

A partir de la creación de dos nuevas Visitadurías en octubre de 2006, se valoró la importancia de que el trabajo que hicieran estas áreas fuera

especializado y, además, la homologación en la documentación de los expedientes de queja. En ese sentido, durante las reuniones semanales del Programa de Defensa de los Derechos Humanos se discutieron dos instrumentos que serían fundamentales para guiar el trabajo sustantivo que desarrollan las Visitadurías: el primero, relativo a un *Manual de investigación de violaciones de derechos humanos* y, el segundo, a la revisión y modificación del *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos* de esta Comisión. Ambos documentos buscan contribuir al cambio de paradigma en la investigación de presuntas violaciones de derechos humanos que realizan los organismos públicos de derechos humanos.

4.2.2 *Manual de investigación de violaciones de derechos humanos*

El modelo de investigación de violaciones en la defensa de los derechos humanos parte de la idea de un Defensor del Pueblo que aplique las normas más protectoras (principio *pro persona*³⁶) en su labor cotidiana. De esta forma, la convicción de la violación de los derechos humanos establece trocar la carga de la prueba a la autoridad. Así, la persona no requiere probar que fueron violentados sus derechos: es la autoridad quien debe desvirtuar con pruebas la presunción establecida en la queja. Este aspecto pretende reconocer que la labor y naturaleza de un organismo público de derechos humanos es más flexible y tiene como fin proteger a las personas que han sufrido algún vejamen.³⁷

El manual establece que la investigación de la presunta violación está sujeta, en todo momento, a condiciones tales como la razonabilidad, la validez, la exhaustividad y la transparencia, criterios que también fueron retomados de estándares internacionales de derechos humanos.

Cabe señalar que el *Manual de investigación de violaciones a derechos humanos* parte de los seis ejes del Modelo de Gestión y se basa en las siguientes premisas:

³⁶ Este principio está contenido, sobre todo, en tratados de derechos humanos y poco a poco ha empezado a retomarse en la práctica local mexicana.

³⁷ En tal sentido, los criterios de valoración de la prueba establecidos por la jurisprudencia constante de los órganos del sistema interamericano (en especial, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), así como lo establecido en el artículo 38 de la Ley de la CDHDF (que prevé la presunción de la violación por el silencio de la autoridad), han sido retomados por este manual.

- Llevar la presunción al límite.
- Empoderar a la parte peticionaria.
- Documentar el abuso.
- Construir la evidencia.
- Generar convicción de la ocurrencia de la violación de derechos humanos.

4.2.3 Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos

Este Catálogo sirve para que el personal de las Visitadurías Generales pueda relacionar la denuncia de un hecho con la violación de uno o varios derechos humanos.

Por ello, el trabajo desarrollado por el Programa de Defensa de los Derechos Humanos tendió a revisar tal documento, con miras a garantizar la inclusión de todos los derechos incorporados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en sus leyes locales, como aquellos reconocidos en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano.

Las modificaciones al catálogo obedecieron a los siguientes principios:

- La labor de la CDHDF como institución pública de derechos humanos, retomando los ejes del Modelo de Gestión.
- La integralidad de los derechos humanos como punto de partida, retomando lo establecido por la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, así como en los preámbulos de distintos tratados e instrumentos de derechos humanos.
- Inclusión de los estándares, de acuerdo con el principio de la norma más favorable (*pro persona*).
- La evolución de los derechos humanos, con el fin de enfatizar la necesidad de que el catálogo debe ser visto a partir de una constante actualización de la interpretación de los derechos.
- Las obligaciones generales del Estado.

Muchos de estos principios retomaron la vasta jurisprudencia que han establecido, a lo largo del tiempo, tanto las instancias del sistema universal como del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

4.2.4 Incorporación de estándares internacionales en el trabajo diario de las Visitadurías Generales

El conocimiento y la aplicación de los estándares internacionales establecidos por los órganos de supervisión e implementación de los tratados sobre derechos humanos, en los ámbitos universal y regional —principalmente del sistema interamericano—, han sido de enorme utilidad para fundamentar y validar la integración de los expedientes de queja, así como la emisión de las recomendaciones dirigidas a las autoridades locales.

De acuerdo con el artículo 3º de su Ley, las Visitadurías Generales de la CDHDF que se encargan de la tramitación de quejas relacionadas con violaciones a derechos humanos han aplicado diversos estándares y normas internacionales en la integración de sus quejas. Ello se ve reflejado en las solicitudes de adopción de medidas precautorias que formula, en las peticiones de información que envía a las autoridades y, principalmente, en la emisión de las recomendaciones que han sido aprobadas y suscritas por el presidente de este organismo, a propuesta de las Visitadurías Generales.

Sobre las solicitudes de adopción de medidas precautorias que incorporan estándares internacionales destacan, entre otras, las de aquellas quejas donde se relatan hechos relacionados con niñas y niños cuyo interés superior presuntamente se encuentra en riesgo; personas cuya integridad personal presuntamente está en peligro o ha sido transgredida; así como las que versan sobre la presunta violación de los derechos de las personas privadas de libertad y de las mujeres a una vida libre de violencia; y, asimismo, las relativas a garantizar el debido proceso, los derechos victimológicos de las personas o los derechos a la vivienda o a la salud; entre otras. En todas ellas, necesariamente se hace mención a los tratados internacionales mínimos que se pronuncian sobre esas temáticas.

La incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en el actuar de esta Comisión trasciende la aplicación de los tratados internacionales. Una parte muy importante de dichos instrumentos se conforma con la jurisprudencia derivada de los casos contenciosos que han sido del conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como de las opiniones consultivas de dicho organismo.

Igualmente, las observaciones generales formuladas por los diferentes órganos supervisores de tratados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituyen valiosas interpretaciones del contenido de los tratados

internacionales y temas relevantes relacionados con los colectivos específicos a cuya protección se encuentran encomendados.

Más aún, en varias oportunidades se ha hecho referencia a las recomendaciones que han emitido los órganos supervisores de tratados o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en informes por país o sobre un caso en particular. Ello, con el fin de impulsar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano que han sido particularmente señaladas por una instancia internacional de supervisión.

4.2.5 Recomendaciones emitidas por la CDHDF

En las recomendaciones emitidas puede apreciarse claramente un pronunciamiento de esta Comisión sobre la fundamentación y motivación que sustenta la acreditación de las violaciones a derechos humanos. Los puntos recomendatorios que se formulan a la autoridad, una vez evidenciado lo anterior, están basados sustancialmente en la normatividad y los estándares internacionales. Esto debido al criterio por el cual los puntos recomendatorios, al pretender la no repetición de los hechos, buscan incidir en la implantación de políticas públicas que transformen la gestión del gobierno de acuerdo con los más altos estándares de protección de los derechos humanos.

Algunos rubros donde se ha acentuado la aplicación de los citados estándares internacionales de derechos humanos son los siguientes:

a) CONTENIDO MÍNIMO DE LOS DERECHOS

El esbozar el contenido mínimo de los derechos y su alcance nos permite establecer el cuerpo normativo básico aplicable al caso concreto, derivado de diversos instrumentos internacionales vigentes en el Estado mexicano, lo cual posibilita optimizar, por ejemplo, la exigibilidad, justiciabilidad y defensa de los derechos sociales o combatir las violaciones graves de derechos humanos.

Los elementos, definición y limitaciones de los derechos humanos constituyen ese contenido mínimo; por ende, en las recomendaciones se han tomado como base los estándares internacionales para definir los derechos a la vida, a la integridad personal, al debido proceso, a la salud, entre otros.³⁸

³⁸ Recomendaciones 15/2007, 10/2008 y 14/2008.

Así, la base de la construcción de ese contenido mínimo se encuentra en los tratados internacionales de la ONU y del sistema interamericano, tanto en los genéricos como en los relacionados específicamente con ciertos derechos, o bien, con su respectiva violación (tortura o desaparición forzada, por ejemplo); en las declaraciones universal y americana sobre derechos humanos; en las observaciones generales de los respectivos Comités de la ONU y sus observaciones sobre México; y en los aportes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su jurisprudencia y opiniones consultivas.

Aunado a ello, vista la integralidad de los derechos humanos, la CDHDF ha utilizado los estándares internacionales que vinculan a los derechos entre sí, tal es el caso, por ejemplo, de la aplicación en sus recomendaciones de los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la trascendencia de la libertad y seguridad personal, para evitar la transgresión de los derechos a la integridad personal o al trato digno o el relativo al nexo existente entre los derechos humanos a la salud y a la vida.

b) OBLIGACIONES EN TORNO A LOS DERECHOS HUMANOS

Estrechamente vinculado con el inciso anterior, en las recomendaciones se han incluido los estándares internacionales relacionados con las obligaciones del Estado que se han mencionado en el apartado introductorio del Programa de Defensa. Asimismo, se ha retomado la jurisprudencia interamericana relativa a las obligaciones de índole negativa y positiva a cargo de los Estados, las cuales son complementarias entre sí.

Dentro de las segundas se ha empezado a innovar en el uso, en varias Recomendaciones,³⁹ de los estándares referidos a los deberes de custodia, de investigación y de prevención, los cuales se han descrito tomando en consideración las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, basadas en las obligaciones positivas contenidas en varios derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En relación con el primero de los deberes se establece, por ejemplo, la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal de todo individuo que se encuentra bajo la custodia de agentes estatales.⁴⁰

³⁹ Recomendación 15/2007, 10/2008 y 13/2008.

⁴⁰ En el caso de una persona asesinada en el interior del Reclusorio Preventivo Varonil Sur del Distrito Federal por otros internos, la CDHDF concluyó, entre otros, que “al no cumplir diligentemente el deber de custodia, fueron transgredidos el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal de la víctima.” Tal motivación se fundó particularmente en la

Ahora bien, en torno al deber de investigación, se ha señalado por la citada Corte que es una condición indispensable para la protección de los derechos humanos, principalmente tratándose de los derechos a la integridad, libertad personal y a la vida, por lo cual la omisión de una “investigación seria, completa y efectiva de los hechos” se califica como un incumplimiento de su garantía.

c) INVERSIÓN DE LA CARGA DE LA PRUEBA Y PRESUNCIÓN A FAVOR DE LA PARTE PETICIONARIA

Ante la falta de rendición del informe o de la documentación correspondiente solicitada, o bien, ante el retraso injustificado en su presentación, esta Comisión ha complementado el contenido del artículo 38 de su Ley —que tiene por efectos el tener por ciertos los hechos materia de la queja o denuncia, salvo prueba en contrario—, con lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que no sólo ello es procedente frente al silencio de la parte demandada, sino también ante la “contestación elusiva o ambigua”, lo cual adquiere aún más relevancia cuando se trata de presuntas violaciones al derecho a la integridad personal (por ejemplo, tortura) imputables a agentes estatales que en el momento de su comisión tenían en custodia a la presunta víctima.⁴¹

Cabe destacar lo anterior, porque es una forma de invertir la carga de la prueba a favor de la presunta víctima, acorde con lo que establece el Manual de Investigación de la CDHDF, en la cual dicha carga recae sobre la autoridad presuntamente responsable, quien debe aportar evidencias suficientes para demostrar que los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos no ocurrieron.

Lo anterior permite un mayor equilibrio en la investigación de las quejas, dado que la CDHDF parte del supuesto, en la mayoría de los casos, del desequilibrio existente (por manejo de recursos y capacidad de respuesta) de la víctima de violaciones de derechos humanos ante el funcionario estatal que ha violado sus derechos. Por ello, se intenta salvaguardar la dificultad para la parte peticionaria de acceder, allegarse a los elementos de prueba y, principalmente, promover una mejor defensa de los derechos humanos.

jurisprudencia de la Corte Interamericana en casos como el de la *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia y Huilca Tecse Vs. Perú*. Cfr. CDHDF, Recomendación 12/08.

⁴¹ CDHDF, Recomendación 15/2007, Caso sobre tortura, detención arbitraria y violaciones al debido proceso.

d) ALGUNOS DERECHOS EN PARTICULAR

- **El derecho a la no discriminación**

El derecho y el principio a la no discriminación reconocido internacionalmente en el ámbito del *ius cogens* (y sistematizado como tal por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), ha sido retomado por esta Comisión para fundamentar algunas recomendaciones que versan sobre dicha temática.

En algunas de ellas,⁴² este organismo ha utilizado los estándares internacionales para analizar si un trato diferenciado encuadra en una conducta discriminatoria, partiendo del análisis de cada uno de sus elementos, de conformidad, entre otros, con lo establecido por el Comité de Derechos Humanos (Observación General núm. 18) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tanto en su jurisprudencia como en sus opiniones consultivas (OC-4/84 y OC-18/03). Asimismo, considerando el *test* de razonabilidad (vinculada con la proporcionalidad) y los conceptos de objetividad y razonabilidad, que permiten validar o no un trato desigual.

En el marco de la igualdad sustantiva también se ha hecho referencia a estándares internacionales sobre las “medidas especiales de carácter temporal” como una obligación a cargo de los Estados para acelerar la citada igualdad a favor de un colectivo social y eliminar la discriminación de *jure* y de *facto* históricamente existente en su contra.

- **El derecho a la vivienda**

La CDHDF se ha pronunciado sobre expropiaciones realizadas son motivación por parte de autoridades del GDF. En estos casos, se ha hecho especial énfasis en el derecho a la vivienda y se han retomado los criterios establecidos por el Comité DESC sobre desalojos forzados.⁴³

- **La defensa de los derechos humanos de sectores de población específicos**

La utilización de estándares internacionales ha sido de enorme utilidad para la defensa de los derechos humanos de las mujeres, entre otros colectivos sociales, y su inclusión en varias de las recomendaciones emitidas por la CDHDF.

⁴² CDHDF, Recomendación 18/2008, Caso sobre discriminación.

⁴³ CDHDF, Recomendaciones 12/2007 (Caso sobre expropiación de predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos) y 17/2008 (Expropiación y desalojo de inmuebles ubicados en la colonia Reforma Política, delegación Iztapalapa)

e) PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La mayor cantidad de recomendaciones que ha emitido la CDHDF ha sido sobre casos relativos a personas privadas de libertad. Entre otras, destacan las preocupaciones de este organismo sobre la muerte y tortura de internos en los distintos centros penitenciarios del Distrito Federal, en los cuales, de manera constante, se ha invocado los tratados y la jurisprudencia internacional.

Adicionalmente, la CDHDF ha empezado a pronunciarse sobre otro tipo de violaciones que aquejan a las personas en detención. Un ejemplo de ello es la Recomendación emitida en virtud de la renuencia del personal del Reclusorio Preventivo Varonil Sur de indemnizar a dos personas que sufrieron accidentes de trabajo en una compañía establecida al interior de tal centro de reclusión.⁴⁴



Seminario de expertos en sistemas penitenciarios y derechos humanos.

Asimismo, destaca un caso en el que la CDHDF se pronunció por la separación de los niños(as) de sus madres en reclusión, como una sanción disciplinaria establecida en el Reclusorio Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, y en el cual un niño menor de un año de edad

⁴⁴ CDHDF. Recomendación 9/2008. Caso sobre negativa de la autoridad a indemnizar a dos internos del Reclusorio Preventivo Varonil Sur.

murió estando separado de su madre. En tal caso, no sólo se utilizaron los principios y derechos establecidos en la Convención sobre Derechos del Niño y las leyes locales sobre los derechos de la infancia, sino que también se retomaron principios sobre personas privadas de libertad establecidos, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁵

f) PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE

En la Recomendación 14/2008, la CDHDF se pronunció sobre las fallas estructurales de los centros toxicológicos de la ciudad de México, las cuales derivaron en la muerte de una persona que inicialmente había estado en situación de calle. En este caso, la CDHDF concluyó que se había violado el derecho a la salud de la persona agraviada, lo cual se retomó, sobre todo, de lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la interpretación que ha hecho en Comité en la materia sobre tal derecho. Asimismo, la CDHDF concluyó que se había violado el derecho a la integridad personal de los familiares, lo cual fue retomado particularmente por la jurisprudencia establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴⁶

g) MUJERES

En lo conducente a los derechos humanos de las mujeres, esta Comisión ha empleado aquellos estándares referentes a la igualdad sustantiva entre las mujeres y los hombres,⁴⁷ sustentados en los artículos 3° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en diversos tratados específicos como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros.

Por otra parte, con base en los estándares internacionales establecidos, se ha hecho referencia al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, donde se ha enfatizado lo establecido, entre otras, por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Recomendación General 19 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que reconocen a la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación y se incluye la obligación

⁴⁵ CDHDF, Recomendación 12/08, Caso sobre desprotección de las niñas y niños que viven con sus madres en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla.

⁴⁶ CDHDF, Recomendación 14/2008, Caso sobre obstaculización al acceso adecuado y oportuno a los servicios de salud.

⁴⁷ Recomendación 18/2008, *op. cit.*

de adoptar medidas al respecto para su prevención y erradicación, lo cual ha sido reforzado con el capítulo de observaciones finales sobre México del citado Comité, en lo relativo a la adopción sin demora de todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia contra las mujeres.

Aunado a ello, siguiendo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Comisión ha enfatizado el tema de la desnudez forzada como una manifestación de la violencia sexual contra las mujeres, la cual transgrede la dignidad personal.⁴⁸

Finalmente, un caso especialmente relevante fue el relativo a diversas irregularidades médicas en la interrupción legal del embarazo, una de las cuales derivó en la muerte de una adolescente que había solicitado la interrupción legal del embarazo en un hospital del Distrito Federal. En tal caso se concluyó que había habido una violación al derecho a la vida por la negligencia médica; una violación al derecho a la salud por la falta de disponibilidad del personal médico; violación al derecho a la salud sexual y reproductiva por deficiencias en la atención médica y en la información proporcionada a las pacientes; y que se había violado el derecho a la intimidad por publicación de datos personales.⁴⁹ Tales conclusiones se basaron, entre otros, en la CEDAW, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo.

h) PERSONAS LGBT

En su Recomendación 1/2007, la CDHDF se pronunció sobre la discriminación por parte del Consejo Técnico Interdisciplinario del Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla, al negar la visita íntima de dos personas homosexuales, con el argumento de que no es posible ya que no tienen forma de acreditar su concubinato. En tal caso, la CDHDF basó su motivación sobre discriminación, entre otros, en la Opinión Consultiva 4/84 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁵⁰

⁴⁸ CDHDF, Recomendación 13/2008, Caso sobre detención arbitraria, incomunicación, tortura y violaciones al debido proceso.

⁴⁹ CDHDF, Recomendación 15/2008, Caso de negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal, atención médica e información proporcionada a mujeres que solicitaron la práctica de la Interrupción Legal del Embarazo.

⁵⁰ CDHDF, Recomendación 1/2007, Caso sobre discriminación por preferencia de orientación sexual.

4.2.5.1 La reparación del daño

Frente a la conducta violatoria de derechos humanos, el Estado tiene la obligación de reparar las consecuencias que se desprenden de ella, para lo cual han servido de guía a esta Comisión los estándares internacionales.

En sus recomendaciones, esta Comisión ha retomado constantemente los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la aplicación del primer párrafo del artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, dependiendo del caso concreto de que se trate, ha hecho referencia a la restitución *in integrum*, a las indemnizaciones por los daños material e inmaterial, así como al establecimiento de las garantías de satisfacción y no repetición, atendiendo a la proporcionalidad e integralidad de la citada reparación y considerando a la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos.

De hecho, las últimas recomendaciones emitidas por este organismo, respetan el mismo formato y orden que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en sus distintas sentencias: daño material, daño moral y otras formas de satisfacción y garantías de no repetición.⁵¹

4.2.5.2 Principio pro persona

En el caso mexicano en general, y del Distrito Federal en particular, puede afirmarse que la aplicación de estándares internacionales es importante, pues en ellos se encuentran inmersos los principios *pro persona* y de buena fe, los cuales son más avanzados que las normas locales y nacionales.

Básicamente, se trata de que en la actuación de esta Comisión permee la aplicación del principio *pro persona*, el cual es un criterio hermenéutico esencial en la constitución del derecho internacional de los derechos humanos, a través del cual se adopta la interpretación o la norma que protege más extensamente los derechos de las personas víctimas de las violaciones a derechos humanos.

⁵¹ Asimismo, se han utilizado otras fuentes como los *Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*. Cfr. CDHDF, Recomendación 11/07, Caso sobre detención arbitraria, trato cruel y ejecución sumaria de una persona en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Un ejemplo de esto tiene que ver con el criterio adoptado por la CDHDF para concluir que, en un caso de detención masiva de jóvenes, ellos habían sido sometidos a tortura. Tal determinación se llevó a cabo a partir de un análisis conjunto de las disposiciones establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Protocolo de Estambul).⁵²

Asimismo, otro ejemplo que se puede dar es la inclusión de la jurisprudencia establecida por la Corte Europea de Derechos Humanos en dos casos de expropiaciones no pagadas,⁵³ dado que no se había contado con jurisprudencia interamericana sobre el particular. A respecto, la CDHDF consideró lo siguiente:

33. No obstante los fallos anteriores [en los casos *Ivcher Bronstein*, de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni* y de los “Cinco Pensionistas”], la Corte Interamericana no ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de violaciones al derecho a la propiedad privada en virtud de irregularidades denunciadas en la práctica de expropiaciones. Empero, en diversas oportunidades, este tribunal ha retomado la jurisprudencia de su par europea para dar contenido a un derecho contenido en la Convención Americana y con ello, proporcionar una mayor protección a las víctimas de violaciones de derechos humanos.⁵⁴

34. En virtud de lo anterior, la CDHDF considera pertinente hace referencia a la jurisprudencia europea en la materia, máxime cuando existe una disposición similar al artículo 21 de la Convención Americana en el tratado

⁵² CDHDF, Recomendación 11/2008, Caso sobre violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca *New's Divine*.

⁵³ Recomendaciones 1/2008 (Caso sobre omisión de pago por concepto de la revocación de la expropiación de tres predios) y 2/2008 (Caso sobre falta de indemnización y dilación en el proceso administrativo).

⁵⁴ La CDHDF recordó que, desde sus primeros casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha retomado criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos. Entre otros, se ejemplifican los siguientes: *Caso Genie Lacayo*, Sentencia de fondo, reparaciones y costas, de 29 de enero de 1997, Serie C No. 30; *Caso Villagrán Morales y Otros* (Caso de los “Niños de la Calle”), Sentencia de fondo de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63; *Caso Bámaca Velásquez*, Sentencia de fondo de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70; *Caso Bulacio*, Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C No. 100; *Caso Juan Humberto Sánchez*, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 100.

europeo, la cual señala que “toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional”.⁵⁵

En razón de tales consideraciones, la CDHDF señaló que “la Corte Europea ha establecido la responsabilidad de diversos Estados por la falta de pago en virtud de la expropiación realizada⁵⁶ ya que es obligación del Estado cumplir con sus obligaciones al ser parte del tratado en cuestión”, razón por la cual se empleó la jurisprudencia generada por tal Tribunal para fortalecer la convicción de esta Comisión al determinar que, entre otros derechos, se había violado el relativo a la propiedad.

4.2.5.3 Principio de buena fe

Por otra parte, en el trabajo de la CDHDF va inmerso el principio de buena fe en el acatamiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos adquiridas por el Estado mexicano, en sus diferentes niveles de gobierno, lo cual incluye el cumplimiento de las decisiones que han emitido los órganos de aplicación e interpretación de éstos, tanto en los sistemas universal y regional.

4.3 Dirección Ejecutiva de Seguimiento

La Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES), como área encargada de monitorear y supervisar el debido cumplimiento a las recomendaciones emitidas por esta Comisión, no es la excepción al momento de aplicar los estándares internacionales para atender sus atribuciones.

Hasta el día de hoy, la CDHDF ha emitido 182 recomendaciones, de las cuales 88 contemplan criterios de la Organización de los Estados Americanos, en particular de la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

⁵⁵ CDHDF, Recomendación 1/2008. *op. cit.*

⁵⁶ Las recomendaciones emitidas consideraron, entre otros, los siguientes casos de la Corte Europea: *Caso de Sparrong y Lönnroth vs. Suecia*, Sentencia de 23 de septiembre de 1982; *Caso Kirilova y otros vs. Bulgaria*, Sentencia de 9 de junio de 2005; *Caso Scordino vs. Italia* No. 3., Sentencia de 29 de marzo de 2007; *Caso Skrzyński vs. Polonia*, Sentencia de 6 de septiembre de 2007; *Caso Bugajny y otros vs. Polonia*, Sentencia de 6 de noviembre de 2007; *Carbonara y Ventura vs. Italia*, Sentencia de 30 de mayo de 2000.



Visitadoras de la DES inspeccionando las instalaciones sanitarias en reclusorios del Distrito Federal.

La DES ha dividido en tres rubros los temas más recurrentes a los que se hace alusión en las recomendaciones y que se contemplan en los instrumentos internacionales. Estos temas son:

- Derechos de la mujer.
- Carta Internacional de Derechos Humanos, entendida ésta como la agrupación de: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte.
- Derechos humanos en la administración de justicia.

Estos derechos son utilizados en las recomendaciones como argumentos que dan fuerza y obligan al Estado mexicano a su cumplimiento. Así, por ejemplo, la Recomendación 18/2008 recientemente emitida, relativa a cuestiones de género, busca que la autoridad recomendada reflexione acerca de lo que se entiende por acciones afirmativas, según lo contemplado por la propia Corte Interamericana, y no repita actos como los que dieron origen a la recomendación mencionada.

La DES incorpora los tratados internacionales, así como las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana y de los Comités de Naciones

Unidas en su trabajo diario. Mediante el seguimiento a las recomendaciones utiliza los conceptos contemplados en los instrumentos internacionales para verificar el correcto y total cumplimiento de aquellos. Impulsa que, en beneficio de las víctimas, la reparación del daño producida por la violación a derechos humanos sea diferente de la responsabilidad civil o penal que puedan derivar de las mismas. Por ello, utiliza criterios de la Corte Interamericana para cuantificar la reparación del daño, así como proponer a la autoridad diferentes medidas de reparación, estableciendo importantes precedentes en cuanto al otorgamiento de la reparación.

La DES en su labor de seguimiento a las recomendaciones, se ha enfrentado con la problemática de que la normatividad a nivel interno es limitada en el tema de la reparación del daño en materia de derechos humanos. Las autoridades recomendadas aceptan su responsabilidad para cumplir con esta obligación, derivada de la violación a los derechos humanos, en respuesta a una resolución judicial o administrativa, por lo que esta Dirección fundamenta la responsabilidad de la reparación del daño en los estándares internacionales, independientemente de esas resoluciones de carácter administrativo y penal, en tanto que es el propio Estado, el encargado de la tutela de los derechos. Ejemplo de ello es la reparación del daño que se llevó a cabo en la Recomendación 11/2008, caso *New's Divine*, en el que se les indemnizó a los familiares de las víctimas fatales, por el lucro cesante y el daño emergente. Asimismo, fue atendido el daño moral sufrido, mediante disculpas públicas, atención médica y psicológica. Particularmente este caso, alcanzó el estándar más alto en materia de reparación que ha logrado la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el ámbito de la reparación del daño, la CDHDF evidencia cambios sustanciales regresivos con la aprobación de la nueva Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal, pues dicha reparación ahora no se circunscribe sólo al pago monetario. En efecto, desde la Recomendación 03/2002, en la cual la amplitud de la reparación implicó la obtención de un trabajo estable para la víctima y el tratamiento médico hasta la plena recuperación, no obstante que la autoridad inició rechazando la responsabilidad objetiva del Estado. La Comisión ha trabajado, desde entonces, por el reconocimiento de esta responsabilidad objetiva por violaciones a derechos humanos, como distinta y complementaria a la reparación del daño derivada de la sanción interpuesta por un juez en ámbito de su competencia. Aún más, logró la primera disculpa pública de una autoridad en el país (la Procuraduría General de Justicia) por actos violatorios a los derechos humanos, en la Recomendación 11/2006.

Así, el Modelo de Seguimiento establece que los criterios de los puntos recomendatorios que integran una Recomendación deben atender tres principios básicos: la sanción a los responsables, la no repetición de los hechos que propician la violación de los derechos humanos, y la reparación del daño a todas las víctimas, tanto directas como indirectas.

Las recomendaciones, entonces, establecen la reparación del daño de acuerdo a los más altos estándares, e implican tanto la indemnización pecuniaria, como la restitución del honor y el buen nombre, el reconocimiento y la reinserción social. Esto, mediante mecanismos como son: oferta de trabajo, inscripción a programas de acceso a los servicios de salud, vivienda, capacitación, becas escolares, atención psicológica y, en fin, toda la gama de servicios que provee el Estado de manera focalizada y orientada a un estado de bienestar que compense, en la medida de lo posible, la afectación moral a las víctimas.

Asimismo, la DES hace uso recurrente de los instrumentos internacionales para evaluar el avance en el cumplimiento de los puntos recomendatorios, apeándose de manera estricta a lo establecido en estos como requisitos para la completa satisfacción al respecto por los derechos humanos.

Resulta relevante, en términos de transparencia y rendición de cuentas, que la valoración sobre el cumplimiento de las recomendaciones está disponible en página electrónica, donde la ciudadanía puede conocer tanto el texto íntegro de la Recomendación como el cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios.⁵⁷

Los instrumentos que más utiliza la DES son los referentes a los derechos de las personas privadas de su libertad, por presentarse constantes violaciones en esta materia, por lo que se atiende como marco de referencia para el seguimiento a las recomendaciones. En atención a la gravedad y recurrencia de las prácticas, se da a la tarea de elaborar informes especiales, que como su nombre lo indica, son en temas específicos, que preocupan particularmente al trabajo de esta Comisión.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. CDHDF, Avance de las Recomendaciones sujetas a seguimiento en <http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=seg_recomenda1>.

⁵⁸ Cfr. CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal, 2005*, en <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=publicatipo&tipo=1>>.

5. Programa de Educación y Promoción de los Derechos Humanos

Este programa agrupa a la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos (DGEPDH), a la Secretaría Técnica (ST) y a la Dirección General de Comunicación Social (DGCs). A continuación, observaremos las acciones de las dos primeras áreas. No obstante, es importante hacer un reconocimiento especial a la Dirección General de Comunicación Social, pues es su labor lo que permite que las actividades de toda la Comisión estén permanentemente a disposición de la ciudadanía a través del portal electrónico <<http://www.cd hdf.org.mx>>. En este sitio se pueden encontrar los textos de la norma internacional en materia de derechos humanos, por ejemplo, así como todas las publicaciones de la institución.

5.1 Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos

Una labor sustantiva de la CDHDF corresponde a la educación y la promoción de los derechos humanos de todas y todos los habitantes de la ciudad de México, especialmente de aquellos grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. En este sentido, son diversos los programas, proyectos y actividades que realiza la Comisión; de manera específica, la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos (DGEPDH).



Los eventos de los derechos humanos que se realizaron en los diversos territorios fueron organizados por las promotoras y promotores ciudadanos recuperando los espacios públicos y las tradiciones comunitarias.

Atendiendo a la línea estratégica de la utilización de instrumentos internacionales, se han incorporado numerosos documentos de este tipo a las prácticas del trabajo cotidiano de la DGEPDH.

Lo anterior se ha realizado básicamente por dos vías:

- El estudio y análisis de instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos con las y los participantes en los talleres de las direcciones de Educación para la Paz, Capacitación y Promoción Ciudadana.
- La incorporación de artículos y referencias específicas de instrumentos internacionales, en las publicaciones de la Dirección.

5.1.1 Educación para la paz

En los talleres de La Casa de Árbol, La Casita de los Derechos y Juventud sin Violencia se trabajan los siguientes instrumentos:

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
- Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes.

En las siguientes publicaciones de la Dirección de Educación para la Paz de la DGEPDH se fundamentan o se han incorporado referencias de los siguientes instrumentos:

- *Cuadernillo de prevención del maltrato infantil*: DUDH, Convención sobre los Derechos del Niño.
- *Cuadernillo para prevenir la explotación sexual comercial infantil*: DUDH y Convención sobre los Derechos del Niño.
- *Maltrato infantil y violencia intrafamiliar*: CEDAW, Belém do Pará.
- *Prevención del maltrato y abuso sexual infantil*: DUDH, CEDAW.
- *Aproximación al contexto social de las y los jóvenes*: DUDH, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, Pacto DESCA.
- *Manual para construir paz en el aula*: DUDH, Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, Pacto DESCA.

5.1.2 Capacitación

En los talleres que imparten se trabajan los siguientes instrumentos internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.
- Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos.
- Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.
- Reglas de Tokio.
- Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En las siguientes publicaciones de la Dirección de Capacitación de la DGEPDH se fundamentan o se han incorporado referencias de los siguientes instrumentos:



La apropiación de los estándares internacionales dentro de la formación y capacitación de las y los servidores públicos, ha sido una apuesta estratégica de la CDHDF en alianza con diversos organismos internacionales.

- *Derechos de los familiares de las personas internas en los centros penitenciarios del Distrito Federal*: Convención Americana y Convención de Belém Do Pará.
- *Cartilla de los derechos de las mujeres*: CEDAW y Belém Do Pará.
- *Folleto Defensor del Pueblo*: Principios de París.
- *Derechos humanos y seguridad pública*: Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Declaración y Programa de Acción de Viena.
- *Manual de Derechos Humanos y sistema penitenciario*: DUDH, Pacto desca, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Reglas de Beijing, Reglas de Tokio, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices Riad) y Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- *Cartilla de derechos humanos y sistema penitenciario*: Pactos DESCA y Pacto de Derechos Civiles y Políticos, los dos Protocolos Facultativos y los Principios para el Empleo y Uso de la Fuerza.

5.1.3 Promoción ciudadana

a) PARA LOS GRUPOS EN GENERAL

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Protocolo de Estambul.

b) PARA INFANCIA

- Convención sobre los Derechos del Niño.

c) PARA MUJERES

- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

5.2 Secretaría Técnica

5.2.1 Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

En lo que se refiere a políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (ya mencionada), fue el marco en que los Estados se comprometieron a avanzar decididamente, y elaboraron y adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena.⁵⁹ En este documento los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos,⁶⁰ en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de las políticas públicas facilitarían el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante los tratados.



Firma de la carta-compromiso para elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, mayo de 2007.

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

⁵⁹ Declaración y Programa de Acción de Viena. *op. cit.*

⁶⁰ Cfr. párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptada el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

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

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

La metodología de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),⁶¹ que se utilizó como base para la elaboración del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*⁶² sugiere la conformación de espacios de diálogo en los que confluyan los diferentes actores que deberían participar en la elaboración de un diagnóstico, como un paso previo necesario para la aprobación del programa respectivo. Éstos se han denominado Espacios de Análisis y Participación en materia de Derechos Humanos (EAPDH).⁶³ Para su funcionamiento, la OACNUDH propuso que se creara un Comité Coordinador, cuyo objetivo sería vigilar las actividades encaminadas a la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos.

En marzo de 2007 se llevó a cabo, en la sede del Gobierno del Distrito Federal (GDF), un encuentro entre los titulares de la CDHDF, del GDF, del

⁶¹ OACNUDH, Propuesta para la conformación de los espacios de análisis y participación de derechos humanos en las entidades federativas, 2005.

⁶² Este documento está disponible en versión electrónica en el portal internet de la CDHDF: <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico>>.

⁶³ Los EAPDH deberán contar con la participación de autoridades estatales que tengan un impacto directo en el respeto, goce y protección de los derechos humanos, en organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, así como en la academia, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos, de acuerdo con la metodología planteada por la OACNUDH.

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), del representante en México de la OACNUDH y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En este encuentro se acordó la formación del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Comité Coordinador), que quedaría integrado por las cuatro instancias públicas locales, tres organizaciones de la sociedad civil y dos instituciones académicas, además de la presencia de la OACNUDH para observar el proceso y brindar asesoría y apoyo técnico. También se acordó que la Secretaría Técnica (ST) del Comité Coordinador estaría a cargo de la CDHDF.

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

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

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

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

Estado, según fue señalado durante las reuniones de planeación y organización del trabajo.

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

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

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

A partir de las conclusiones y recomendaciones del diagnóstico, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa) determinará objetivos y acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo por los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial, las delegaciones políticas y los organismos autónomos, con miras al cabal ejercicio de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el Distrito Federal. Además se identificarán propuestas de acción para la academia y para fortalecer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en la ciudad.

El Programa pretende ser de Estado y no sólo de gobierno, y planteará metas prioritarias a alcanzar en materia de derechos humanos, incluso más allá de 2012. Asimismo contemplará la creación de un mecanismo de actualización del diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa. Éste estará integrado por las instancias públicas, sociedad civil e instituciones académicas, a fin de garantizar un proceso participativo y transparente.

Ese ejercicio es una vía para establecer políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos en beneficio de las personas que

habitan y transitan en la ciudad. En el ámbito legislativo, permitirá impulsar una revisión integral de la legislación local a fin de tener propuestas e iniciativas de reformas que contribuyan a la armonización de los instrumentos locales con los internacionales.

El diagnóstico también contempló indicadores de derechos humanos que se están diseñando con el apoyo y la metodología de la OACNUDH. Lo anterior con la finalidad de poder medir el avance en el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de derechos humanos.

6. Programa de Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo

Corresponde a la Dirección General de Administración (DGA), a la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI), así como a la Contraloría Interna (CI) de la CDHDF la atención a este Programa.

Los Principios de París establecen que “La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes”.⁶⁴ Por ello, en el caso de la Dirección General de Administración, su labor resulta esencial para operar los sistemas informáticos que permiten la catalogación, la atención y la aportación de información para la evaluación, no sólo de la atención sino, incluso, de las labores de capacitación e ingreso. Asimismo, la DGA se ha avocado a cumplir con el postulado de los Principios de París ya mencionado, con el fin de que este organismo cuente con instalaciones propias y adecuadas para el efectivo desempeño de sus funciones.

En el caso de la Contraloría Interna destaca la observación a la debida actuación de nuestro personal, lo cual incluye no sólo atender a la norma interna, sino al objetivo de nuestra función, por lo que su labor de supervisión implica aplicar igualmente los estándares internacionales. Tal supervisión se encuentra estrechamente relacionada con la importancia de que esta institución garantice un servicio eficiente, profesional y de calidad.

6.1 Servicio Profesional en Derechos Humanos

Desde 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) instauró un Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) cuyo propósito es otorgar estabilidad en el empleo con el objetivo de garantizar un adecuado servicio a la ciudadanía.

El SPDH se conforma por todas aquellas personas que ocupan puestos cuyas tareas esenciales cumplen con el objeto de la Comisión, es decir la defensa, promoción y estudio de los derechos humanos.

⁶⁴Naciones Unidas, Principios de París, Aparado B (Composición y garantías de independencia y pluralismo), numeral 2, *op. cit.*



El SPDH se instauró en 2005 en la CDHDF. Se conforma con personas cuyas tareas esenciales cumplen con el objetivo de la Comisión.

Para que el SPDH pueda lograr sus objetivos de forma adecuada requiere que las y los miembros que lo componen desempeñen sus funciones de la mejor manera posible. Es indispensable la comprensión de los estándares internacionales en la materia para reflejarlos en el trabajo cotidiano que se realiza en la institución, logrando que estos mecanismos sean un elemento esencial para el fortalecimiento de cada una de las actividades, así como para impulsar una cultura de derechos humanos en su ámbito de influencia.

Por ello, se han desarrollado contenidos de formación básica y profesional tendientes a identificar las características que deben observarse en la protección de estos derechos, y la manera más eficaz de incorporar, aplicar e interpretar los instrumentos que a todos los niveles han sido creados en materia de derechos humanos.

El SPDH se divide en tres programas: Defensa, Promoción y Estudio. A su vez, el Programa de Capacitación y Formación Profesional contempla cinco fases:

- Inducción.
- Formación básica.

- Formación profesional.
- Formación especializada.
- Actualización permanente.

En cada fase, los contenidos abordados utilizan como herramienta principal de formación, el conocimiento y manejo de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

Dichos contenidos permiten ubicar los mecanismos de protección a los derechos humanos, enfocándolos básicamente en el estudio de los sistemas de protección a los derechos humanos, tanto en el ámbito universal como en el regional.

La finalidad de abordar tales sistemas es fortalecer los conocimientos del personal profesional al respecto, impulsando así un mejor manejo de mecanismo de defensa y promoción de los derechos humanos. A tal efecto, se abordan en todos los Programas: Características y Principios de los Derechos Humanos, Sistema Universal de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos.

Cabe señalar que los temas a estudiar siempre son tratados desde una visión integral, en donde se profundiza la indivisibilidad, interdependencia, justiciabilidad e inderogabilidad de los derechos humanos; haciendo especial énfasis en la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar tales derechos, así como de cumplir con los compromisos internacionales contraídos en la materia.

Además, acorde con las líneas de trabajo institucional, los temas incluidos en los cursos son abordados con un enfoque transversal de género.

Los materiales producidos para el personal del SPDH como los contenidos del programa, y antología y guías de estudio para los exámenes, son desarrollados con el apoyo de las y los titulares de la CDHDF así como de las alianzas estratégicas que ésta ha establecido para tal fin, con instituciones y organismos de reconocido prestigio en el campo de la enseñanza y promoción de los derechos humanos como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), la American University, y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (Chile), entre otros. Asimismo, los

cursos son conducidos por personas expertas en los temas que se abordan, tanto en el sentido teórico como práctico.

En materia de capacitación, la CDHDF ha encaminado sus esfuerzos en la formación de alta calidad para las y los servidores públicos que integran la institución, a través de cursos, seminarios y conferencias de orden interno, o procurando la participación en actividades académicas externas, tales como el curso de verano organizado por la Academy on Human Rights and Humanitarian Law del American University, Washington College of Law, y el Curso Interdisciplinario que año con año organiza el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Finalmente, es de destacar que la capacitación en materia de estándares internacionales ha sido también otorgada al personal administrativo, mediante la impartición anual de cursos sobre temas relevantes en el quehacer institucional, en donde las y los participantes pueden ubicar la normatividad nacional e internacional que protege los derechos humanos y que guía el quehacer de la propia CDHDF.

6.2 Programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos

Como una apuesta estratégica para fortalecer las capacidades de defensa, protección, promoción y educación de las instituciones del sistema no jurisdiccional en México, en 2004 se creó el Programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos (PFIODPH), que conjuntó de manera inédita, el trabajo de seis organismos públicos de las entidades federativas del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa.

El programa fue financiado por dos años por la Comisión Europea y la Fundación MacArthur, y contó con la asesoría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.

Su principal objetivo fue fortalecer las capacidades de los organismos públicos participantes, con el fin de incorporar estándares internacionales a su práctica cotidiana e incrementar sus capacidades de diálogo, coordinación y concertación entre ellos mismos y con actores y autoridades (loca-

les, federales e internacionales) y con representantes de la sociedad civil organizada, en aras de una mejor protección y promoción de los derechos humanos en cada una de las entidades mencionadas.

Para ello se desarrollaron diversas actividades, entre las que destacan, la conformación de redes de defensores y educadores en derechos humanos; un curso de alta formación en derechos humanos; cinco seminarios interinstitucionales; un encuentro de consejos y cuerpos directivos de las instituciones participantes; y cuatro mesas de diálogo, destacando las realizadas con la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La primera mesa de diálogo se llevó a cabo en San José, Costa Rica, del 26 al 30 de abril de 2004, con el título: Los ombudsmen y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En esta actividad participaron 33 personas, 12 provenientes de organismos de protección de derechos humanos de Centroamérica y 21 provenientes de los organismos públicos participantes e invitados de organismos no gubernamentales de derechos humanos. El programa de la mesa de diálogo incluyó la asistencia a las audiencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reuniones de trabajo con el presidente y jueces de la Corte, la visita de trabajo a la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, así como una actividad académica organizada con el iidh, en la que también participaron los ombudsmen centroamericanos.

La segunda mesa de diálogo se llevó a cabo en Washington, D. C., del 28 de febrero al 4 de marzo de 2005, con el título: Los Organismos Públicos de Derechos Humanos de México y el uso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En esta actividad participaron la y los titulares y funcionarios de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades del Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa, así como dos invitados de organismos civiles de derechos humanos.

La mesa de diálogo tuvo como objetivo crear un espacio de reflexión y diálogo entre los organismos públicos de derechos humanos de México con usuarios y integrantes de los órganos del Sistema Interamericano, concretamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para generar acuerdos y concretar mecanismos de colaboración para el fortalecimiento de la labor de este tipo de organismos públicos. Una de las principales actividades del programa fue asistir a las audiencias del primer periodo de sesiones de la CIDH.

Tanto la mesa realizada en Washington como la realizada en Costa Rica, combinaron actividades prácticas, académicas y de interlocución que impactaron de manera directa en la visión que se tenía de los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por su parte, el Curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos, se llevó a cabo en la ciudad de México, del 11 al 15 de julio de 2005. Este espacio académico constituyó una de las principales actividades del Programa de Fortalecimiento. La actividad tuvo como objetivos construir un espacio de diálogo e intercambio de experiencias en la protección, defensa, educación y promoción de los derechos humanos; así como brindar herramientas teórico-metodológicas para la reflexión, discusión y análisis de temas relacionados con la protección, defensa, educación y promoción de los derechos humanos, que faciliten la incorporación de estándares internacionales y la visión integral de tales derechos.

El Curso logró tener la participación de expertas y expertos de Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de prestigias y prestigiados académicos nacionales e internacionales, como lo son el presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Representante Regional para América Latina y el Caribe de la ACNUDH, la presidenta de la Asamblea General del IIDH, y un miembro del Comité Europeo contra la Tortura, entre otros.

Esta actividad académica constituyó una actividad puntera en cuanto a la capacitación en derechos humanos en nuestro país y en América Latina, ya que con la excepción del que organiza año tras año el IIDH, es la primera vez que se da una iniciativa de estas dimensiones en Latinoamérica, considerando el número de horas trabajadas, la calidad y número de expertas y expertos internacionales, el número de participantes y el origen multi-sectorial de los mismos.

Un importante aporte de esta actividad, consistió en profundizar en el análisis y tratamiento de los derechos humanos, proporcionando a los participantes del curso herramientas precisas y detalladas que pueden favorecer su trabajo cotidiano relacionado con la defensa y promoción de los derechos humanos con base en estándares internacionales.

En cuanto al trabajo de las redes de defensores y educadores en derechos humanos, se realizaron cinco seminarios interinstitucionales, que tuvieron como resultados alcanzados los siguientes:

Se profundizó en el análisis del Sistema Universal de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, especialmente la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; se introdujo el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en el trabajo de los organismos públicos de derechos humanos; se avanzó en el análisis y planteamiento de las metodologías y mecanismos para incorporar los estándares internacionales en materia de derechos humanos a la práctica cotidiana de los organismos públicos de derechos humanos; se discutieron y plantearon de forma detallada diversos elementos a considerar en torno a una estrategia para derechos humanos.

Los trabajos de las redes de defensores y educadores de derechos humanos fueron fundamentales para elaborar el documento de trabajo que se llevó a la Reunión de Compromisos con el que la y los titulares, integrantes de los consejos y cuerpos directivos de los organismos se comprometieron a realizar modificaciones importantes al interior de sus instituciones.

Cada uno de los seminarios realizados significó un espacio interdisciplinario de alta formación académica en derechos humanos pues contaron con la participación de expertas y expertos nacionales e internacionales de muy alto nivel en materia de derechos humanos.

El Programa en su conjunto promovió, fomento y logró que se alcanzaran conocimientos de derecho internacional de derechos humanos —tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano— así como discusiones institucionales para avanzar en la incorporación de los principios y estándares internacionales de derechos humanos en las políticas y prácticas de los organismos socios. Esto ha redundado en la profesionalización tanto de los organismos en sí, como de las y los servidores públicos que laboran en ellos. Esto implica también haber elevado el rango de eficacia de las instituciones participantes en beneficio de la población que acude a los mismos y de la comunidad de derechos humanos de las entidades federativas de los socios.

Como resultado de los excelentes trabajos de la primera fase del PFIOPDH, la Fundación MacArthur financiará una segunda etapa del programa a desarrollarse durante 2009. Como actividades principales destacan la realización del Segundo curso interdisciplinario de alta formación en derechos humanos, que pretende constituirse en un espacio de alta formación académica en materia de derechos humanos para la capacitación, actualización e intercambio de experiencias entre defensores y defensoras de

derechos humanos. Esta segunda experiencia brindará a las y los participantes herramientas teórico-metodológicas para la reflexión, discusión y análisis de temas relacionados con la protección y defensa de los derechos humanos, incorporando los estándares internacionales y la visión integral de tales derechos. Como uno de los principales ejes rectores del curso se analizará el modelo ombudsman que se requiere en las sociedades latinoamericanas.

Igualmente destaca el seminario sobre el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, que pretende dotar a los participantes de herramientas para la exigibilidad de derechos a través de la evaluación y análisis de las políticas públicas. Para el seminario se contará con la presencia de ponentes nacionales e internacionales expertos en las temáticas a abordar.

6.3 Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos

Para la CDHDF, defender y promover los derechos humanos es defender y promover la equidad entre hombres y mujeres, y construir la igualdad —en oportunidades y disfrute de derechos—, a fin de lograr una sociedad más justa y democrática. Es por ello que desde 2002, la Comisión estableció un firme compromiso con la institucionalización de la perspectiva de género (Ipeg) en todas las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la conducción de las relaciones laborales al interior de la Comisión.

De los instrumentos internacionales de derechos humanos, especialmente de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), así como los diversos instrumentos adoptados de las conferencias mundiales sobre la mujer, surge el compromiso de incorporar de manera transversal la Ipeg en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de los tres poderes del Estado, incluyendo a los organismos públicos de derechos humanos.

Institucionalizar la perspectiva de género en organismos públicos de derechos humanos supone cuestiones políticas y técnicas que impactan la planeación y la operación rutinaria y que modifican muchas de las cos-

tumbres predominantes. Se requiere hacer visible, contable y evaluable un conjunto de variables referentes a las relaciones de género, buena parte de las cuales son excluidas actualmente del funcionamiento de las instituciones públicas en general y de los organismos públicos de derechos humanos en particular.



Arturo Díaz Betancourt (Conapred) en el seminario taller “La institucionalización de la perspectiva de equidad de género en la CDHDF”.

La Ipeg apuesta a impactar tanto el ámbito interno como el externo de la Comisión. El interno se asocia con la estructura y los modelos de acción que organizan el trabajo en la institución. Incluye aspectos como la misión institucional, su organigrama, las líneas de autoridad, la toma de decisiones, la selección del personal y la integración de los programas operativos anuales y el presupuesto. Es todo aquello que corresponde al ámbito de trabajo en el que se mueven las personas que integran la Comisión.

El externo está referido a las actividades que se realizan “hacia afuera” con contrapartes, así como a la prestación de servicios para atender las demandas y derechos de la población que acude a la Comisión. Este ámbito exige definir claramente la población objetivo, sus características y las condiciones disponibles para acceder a las oportunidades que el servicio provee; la capacidad del personal para atender a la población con actitudes despojadas de sesgos y prejuicios de género; y reformar, con perspectiva de género, los instrumentos de atención al público, así como las acciones de capacitación, educación, promoción y difusión, entre otros.

Se trata de adecuar los procesos e instrumentos que respaldan la atención de la población demandante de los servicios, a las exigencias de una perspectiva de género: que no sólo elimine la discriminación por sexo, género, edad, etnicidad, religión o cualquier otra forma de discriminación; sino que promueva la igualdad de derechos en el estudio y tratamiento de las quejas y demandas.

Para la Ipeg, la CDHDF inició un proceso de reflexión interna para definir los mecanismos y estrategias más adecuados para lograr este fin. Aprovechando la experiencia y la asesoría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se decidió iniciar este proceso mediante dos estrategias complementarias: la especificidad y la transversalidad.

En este sentido, se creó el Programa de Equidad de Género y Derechos Humanos (Proeg), coordinado por la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI) y, desde 2005, se conformó el Comité de Apoyo del Proeg integrado por un o una representante de cada una de las áreas que componen la CDHDF, y que se reúne periódicamente con el objeto de tomar decisiones y acciones para respaldar los esfuerzos institucionales para transversalizar la perspectiva de género en la Comisión.

El proceso de Ipeg ha tenido avances importantes durante los últimos seis años, logrando darle sustentabilidad al proceso de Ipeg en materia de defensa, protección y promoción de los derechos humanos.

6.4 Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente

En el marco de los principios de integralidad en el tratamiento de los derechos humanos y la utilización de estándares internacionales, se inserta el objetivo de promover el derecho humano a un medio ambiente sano, siguiendo instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC (Protocolo de San Salvador) y las diversas conferencias mundiales sobre el medio ambiente, principalmente la de Estocolmo de 1972.

Con esta visión integral y su vinculación con el fortalecimiento institucional, el 5 de junio de 2002 –día mundial del medio ambiente– la CDHDF puso en marcha un mecanismo interno denominado Programa de Derechos Humanos y Medio Ambiente, (Prodehuma), el cual forma parte de

los dos programas transversales de la Comisión y es coordinado también por la DEIDI.

La transversalidad implica modificaciones al marco jurídico institucional, así como políticas internas y programas de trabajo, cuyos objetivos son primordialmente generar una cultura de respeto al medio ambiente dentro de la institución.

Desde la puesta en marcha del Prodehuma, y para capitalizar las metas del programa, en el año de arranque se creó un Comité de Apoyo constituido por una o un representante de cada área de la Comisión, cuyo trabajo se centra en proponer, programar y desarrollar acciones en la Comisión a favor de un medio ambiente sano, así como cooperar en la gestión de actividades, vigilar y dar seguimiento en cada área para lograr un buen funcionamiento de las actividades permanentes del Prodehuma.

En el Prodehuma existen tres principales líneas de acciones permanentes: la separación de los residuos sólidos; la reducción, reutilización y reciclaje de papel bond; y el uso eficiente de los recursos con los que cuenta la Comisión, enmarcados en el cumplimiento de todas las disposiciones legales y administrativas establecidas en materia de medio ambiente.

El Prodehuma como programa transversal que pretende cruzar longitudinalmente todas y cada una de las acciones que realiza la Comisión, tiene como una de sus metas el desarrollo sustentable, que exige una perspectiva a largo plazo y una amplia participación en la formulación de políticas públicas favorables al medio ambiente.

7. Informes especiales

Los informes especiales son diagnósticos sobre temáticas específicas que pretenden detectar los aspectos estructurales que impelen a la violación de los derechos humanos de quienes habitan o transitan en la ciudad de México. El resultado está orientado a plantear aquellas políticas públicas que propicien la acción del gobierno y de la sociedad para la erradicación de aquellas normas, instituciones, inercias culturales y condiciones socioeconómicas propiciadoras de violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

En términos genéricos, estos informes parten de un examen de la realidad que propicia la vulneración de los derechos humanos. Abordan también la descripción de aquellos procesos institucionales que evaden la salvaguarda o, por el contrario, apuntalan una cultura no garantista de derechos. Finalmente, están enfocados a realizar propuestas de reformas institucionales y de asignación de recursos públicos para la protección y promoción de los derechos humanos.

Estos tres apartados (diagnóstico, evaluación y propuesta) deben ser atendidos en cada informe especial desde el parámetro más alto, que resulta ser sin duda el conjunto del derecho internacional de los derechos humanos. En resumen, evalúan el cumplimiento del compromiso adquirido por el Estado mexicano en el ámbito de los derechos humanos en los tratados multilaterales, provenientes del sistema internacional, e incorpora los avances en los sistemas regionales. Por ello, adoptan el nombre de informes especiales, a la manera de los documentos que presentan los Estados ante las instancias internacionales.

En todos los casos, desde la elaboración de los informes se acude ante todos los ámbitos de gobierno para recabar información y su punto de vista. Son invitadas instancias académicas y son consultados expertos de los temas abordados. Son incorporados mecanismos de participación ciudadana, sea a través de audiencias públicas o bien entrevistas a la población afectada, sea mediante un esquema de consulta directa o modelos muestrales de aplicación de cuestionarios. Más aún, como se mencionará adelante, en varios de estos documentos se ha incluido, como parte de su metodología, la celebración de audiencias públicas, al estilo de la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Los informes especiales son de carácter público. Cada vez que se publica alguno, se hace del conocimiento de las tres instancias de gobierno local: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Asimismo, se convoca tanto las organizaciones de la sociedad civil como la ciudadanía en general. Para garantizar una difusión, se hace entrega a los medios de comunicación masiva.

A continuación, reseñamos los aspectos más importantes de los 16 informes especiales publicados hasta 2008:

a) INFORME ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA CIUDAD DE MÉXICO

A partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el informe realiza una valoración de las recientes reformas legales a nivel local en la materia de protección a las personas con discapacidad, así como de las condiciones que deben enfrentar desde sus condición social, de género o de edad. Esta publicación se enfoca en los derechos a la no discriminación, a la accesibilidad, a la justicia, al trabajo, a la salud y a la educación, parte de los aspectos señalados por la población durante la Audiencia Pública: Los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, realizada en 2007.

b) INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es uno de los puntos geográficos del planeta donde se presenta una de las peores condiciones del medio ambiente, derivado de un desarrollo urbano caótico y un abuso de tecnologías altamente contaminantes. Este informe realiza una evaluación de las políticas públicas en materia de calidad del aire en las últimas décadas, siempre desde la perspectiva de los compromisos derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

c) INFORME ESPECIAL SOBRE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA SALUD DE LAS PERSONAS QUE VIVEN CON VIH

La población afectada por el VIH sufre no sólo los estragos de una de las epidemias más letales de la historia de la humanidad. Además, deben enfrentar sistemáticamente el estigma de la discriminación, de la exclusión social, la pobreza, la marginalidad y un problema de estabilidad emocional producto del abandono del entorno social más cercano, los lazos de solidaridad de la comunidad y las aún incipientes medidas de política pública

que les reivindique como personas detentoras de derechos. La aplicación de la norma internacional es impostergerable, pues implica la atención a la Carta Internacional de Derechos Humanos en su conjunto, como de todos sus instrumentos derivados.

d) INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN LAS INSTITUCIONES DEL DISTRITO FEDERAL

El envejecimiento no puede ser visto como un proceso paulatino de la esfera privada ajeno a la dinámica social y la planeación estratégica de la gestión gubernamental. Bajo este escenario, resulta impostergerable que en la agenda pública se incluyan las demandas de las personas adultas mayores. El informe realiza un diagnóstico prospectivo de la población adulta mayor en los próximos 20 años, y concluye que las políticas públicas vigentes deben trascender el ámbito asistencialista para poder marcar objetivos tangibles de atención integral de todas las personas mayores a los 60 años de edad.

e) INFORME ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD HUMANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO 2006- 2008

El objetivo principal de este informe fue medir, a través de las quejas que recibe la CDHDF, la situación de ciertos derechos humanos en el Distrito Federal mediante el enfoque de la seguridad humana. Este enfoque cubre, de manera integral, varios aspectos de las teorías sobre derechos humanos, prevención y resolución de conflictos, pobreza y desarrollo. La seguridad humana se sostiene en los ejes de estas cuatro teorías y los correlaciona en una visión que presenta el valor agregado de evaluar de manera amplia distintos tipos de riesgos.

f) INFORME ESPECIAL SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS POR ORIENTACIÓN O PREFERENCIA SEXUAL Y POR IDENTIDAD O EXPRESIÓN DE GÉNERO 2007-2008

Este informe especial parte de la necesidad de hacer efectivo el derecho a la igualdad entre todas las personas y su correlato, el derecho a la no discriminación, y está dedicado a las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénéricas y travestistas y a todas aquéllas que han visto vulnerados o violados sus derechos humanos debido a su orientación o preferencia sexual o por su identidad de género o expresión de rol de género. Uno de los insumos principales de este informe resulta ser la Audiencia Pública Sobre el Estado que Guarda el Ejercicio de los Derechos Humanos de la Comunidad LGBT, llevada a cabo en 2007.

g) INFORME ESPECIAL SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN EL CASO *NEW'S DIVINE* (AVANCE DE INVESTIGACIÓN)

Este Informe pretende poner a la luz, de forma oportuna, las debilidades e irregularidades de que adolece actualmente la indagación realizada por la Procuraduría capitalina, con la finalidad de hacer posible la redefinición de las líneas de investigación y los métodos de implementación de las mismas en el presente caso. La evaluación parte de la aplicación estricta de los estándares internacionales, especialmente de aquellos derivados del debido proceso y la protección a la niñez y a la juventud.

h) INFORME ESPECIAL SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CASO *NEW'S DIVINE*

Informe especial sobre violaciones a los Derechos Humanos en el caso *New's Divine* que da cuenta de las violaciones cometidas por diversas autoridades de la Delegación Gustavo A. Madero, de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, acontecidos durante el operativo llevado a cabo el 20 de junio de 2008 en la discoteca *New's Divine*. El informe destaca el hecho de que los mortales sucesos son producto de una sistemática negación del reconocimiento de los derechos de la niñez y de la población joven, en especial de las mujeres, además de una indebida confrontación de políticas de seguridad pública contra los principios de los derechos humanos más básicos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Muestra de la persistencia de esta situación es que, a casi medio año de los hechos, aún no se ha determinado quiénes son los servidores públicos responsables de la muerte de estos jóvenes.

i) INFORME ESPECIAL SOBRE LOS DERECHOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES EN LA CIUDAD DE MÉXICO, 2006-2007

La investigación de este informe abarca dos años (2006-2007) y pretende hacer una aproximación a la realidad de una parte de los indígenas urbanos de la ciudad de México: las comunidades indígenas residentes. Además, con las recomendaciones que en él se emiten, se indica a las autoridades capitalinas de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, una agenda todavía pendiente en atención al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

j) INFORME ESPECIAL SOBRE LA DEFENSORÍA DE OFICIO DEL DISTRITO FEDERAL 2006

El contenido del presente Informe se integró a partir de una revisión teórica de los temas, complementada con un análisis jurídico-legal, así como una exposición de los resultados de experiencias de campo que reflejan la realidad prevaleciente en los diferentes aspectos de la Defensoría de Oficio estudiados. Destaca el hecho de que la defensa legal es una tarea pendiente incluso a nivel mundial, pero cuyos efectos se magnifican en una sociedad donde la población pertenece en su mayoría a sectores de muy bajos ingresos económicos, que deriva en que el sistema de justicia en nuestra ciudad castiga y criminaliza la pobreza.

k) INFORME ESPECIAL SOBRE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL INFANTIL EN EL DISTRITO FEDERAL 2006

La CDHDF asume su responsabilidad de Estado de proteger y promover los derechos de la niñez; por ello, investiga y da a conocer el problema de la Explotación Sexual Comercial Infantil en el contexto de la ciudad de México a partir de este informe especial, en atención principalmente al Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo). Su publicación representa también el ejercicio y cumplimiento de una de sus atribuciones de la CDHDF: la realización de programas preventivos en materia de derechos humanos. Esta investigación fue mencionada como prueba relevante que debe valorar el Ministerio Público en la denuncia interpuesta por legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, y el Presidente de la CDHDF fue llamado a comparecer como testigo. Los resultados de la investigación ministerial aún no han sido dados a conocer.

l) INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL 2005

El presente documento fue el tercer informe que da cuenta de la situación de los derechos humanos de la población reclusa en las instalaciones penitenciarias a cargo del Gobierno del Distrito Federal, así como de las fortalezas y las debilidades del sistema penitenciario. Destaca por el análisis comparativo a nivel mundial, la evaluación de la Carta Democrática Interamericana y las políticas de seguridad pública, y un análisis exhaustivo mediante indicadores derivados de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de las Personas Reclusas.

m) INFORME ESPECIAL SOBRE LA VIOLACIÓN AL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO POR EL DETERIORO Y DESAPARICIÓN DEL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Resultado del trabajo de investigación, se presentó a la opinión pública el presente informe especial, en el que se plasma al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho humano y cómo éste resulta directamente afectado al degradarse el suelo de conservación, mismo que, a pesar de ser un territorio bastante regulado, no ha podido ser protegido y conservado adecuadamente. Este fue el primer producto de una visión amplia del ejercicio de los derechos humanos, basado en la aplicación estricta del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considerado un avance en política pública toda vez que se reconoció la atribución de la CDHDF para conocer de estos asuntos derivados de un medio ambiente lesivo para la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México.

n) INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS JUZGADOS CÍVICOS DEL DISTRITO FEDERAL DURANTE 2004

El presente trabajo informa los resultados de las visitas a los juzgados cívicos de la Ciudad de México, realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), con el fin de verificar el cumplimiento de la Recomendación 3/2001 y la aplicación de la nueva Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal. Desde la perspectiva de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Principios básicos para el Tratamiento de la Población Recluida, la cdhdf valora como violación de los derechos humanos el uso del encierro de las personas por razones de imposición de sanciones administrativas, toda vez que no cumple ninguna función de resguardo para garantizar la integridad personal, ni la reinserción social ni de reparación del daño ni es derivada como una sanción a un crimen, sino simplemente el castigo a las personas por no cumplir instrucciones de carácter administrativo en un proceso donde no se atiende a las condiciones básicas del debido proceso, como sería contar con defensor. Cabe señalar que esta situación aún persiste, agravada al imputarse este castigo a personas consignadas durante operativos en retenes donde la detención se realiza mediante procesos discrecionales de la autoridad.

ñ) INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

La información de este documento corresponde al periodo del 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2004 y es producto del análisis y la sistematización de las quejas recibidas en la CDHDF del seguimiento de

las Recomendaciones pendientes de cumplimiento, de las observaciones sobre la materialización de las propuestas contenidas en el Diagnóstico Interinstitucional del Sistema Penitenciario y de la interlocución con las autoridades y los sectores involucrados.

o) DIAGNÓSTICO INTERINSTITUCIONAL DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN EL DISTRITO FEDERAL

Este documento es producto de las labores de Secretariado Técnico realizadas por la CDHDF en la Mesa Interinstitucional del Sistema Penitenciario del Distrito Federal. Dicha Mesa estuvo integrada por los tres poderes de gobierno de la ciudad de México: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Convocada en 2002 por la CDHDF para evaluar el debido cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano respecto a la situación de las personas privadas de la libertad, se consideró necesario elaborar un diagnóstico que fuera compartido por los participantes. Desafortunadamente, los trabajos de la Mesa fueron unilateralmente abandonados por el Poder Ejecutivo, toda vez que decidió (y aún persiste esta actitud) a no reconocer el establecimiento de la figura de un juez de ejecución de sanciones penales, ni a atender las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas Sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio). En efecto, durante 2007 se reanudaron los trabajos como uno de los compromisos adquiridos por el nuevo titular de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. No obstante el cambio de personas al mando de la administración pública local, la actitud contraria a la norma internacional persiste en el ámbito de seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como en lo que concierne a la sanción con privación de la libertad.

8. Conclusiones

La implementación de estándares internacionales por la CDHDF, como parte integrante de su Modelo de Gestión, ha sido una apuesta y un reto para este organismo. Sin duda alguna, la fiscalización de la implementación de las obligaciones internacionales, ha sido una parte fundamental del trabajo de la CDHDF.

Ello, contribuye a utilizar esas herramientas y estrategias en aras de una cultura de derechos humanos, donde la dignidad humana sea el eje central de la actuación de las autoridades locales, encaminadas a construir una sociedad donde tenga cabido la pluralidad, diversidad y el ejercicio pleno e integral de los derechos humanos, así como el desarrollo, bienestar e inclusión de todas y cada una de las personas.

Son dos los grandes obstáculos, en la actualidad, de la progresividad de los derechos humanos. Nos referimos al ámbito de la justicia y del gasto público. En lo que concierne a la justicia, existe no sólo un retraso, sino incluso una evidente regresión de los procedimientos para el ejercicio de atribuciones en el ámbito de la seguridad pública, de la procuración y de la administración de justicia, hasta lo concerniente a la sanción y la reparación del daño a las víctimas. Es aún más preocupante porque es una tendencia generalizada que trasciende los ámbitos locales, para observarse comportamientos similares en los niveles nacionales e incluso regionales.

La asignación presupuestal resulta ser otra de las principales causas de resistencia de quienes detentan el poder público para la adecuación de la norma interna a los estándares internacionales. En efecto, en materia de prevención, salvaguarda y, sobre todo, reparación del daño, es argumentado reiterativamente la restricción del gasto público para asignaciones, que califican estas autoridades como “emergentes”, “eventuales”, “no aprobadas con anterioridad”. De esta manera, la autoridad se ubica en un papel reactivo ante la materia de los derechos humanos, y desestima el aspecto preventivo y de la política pública. Consideramos que la labor de la CDHDF ha destacado: construir una acción de gobierno que, desde su planeación presupuestaria, asuma el compromiso preventivo y de salvaguardia de los derechos humanos. Así, la perspectiva de los derechos humanos estructura la acción de gobierno desde la asignación presupuestal y no, como ahora, una acción emergente o de reacción ante los pronunciamientos de los organismos públicos defensores de derechos humanos.

Los avances del derecho internacional de derechos humanos son irregulares, incluso en el ámbito regional. Aunque son básicos, ya no son suficientes los informes de los Estados, ni los de las organizaciones de la sociedad civil. Debemos proceder al fortalecimiento del sistema internacional de derechos humanos. Consideramos que una manera de iniciar ese proceso consiste en integrar los informes de los organismos públicos defensores de derechos humanos en las labores de los grupos de trabajo, de las comisiones, de las relatorías y en las tareas de los expertos. El Diagnóstico de los Derechos Humanos en el Distrito Federal y los informes especiales son productos tangibles que permiten prever que la fuerza de los OPDH será disminuida si son circunscritas exclusivamente en su inserción en el ámbito interno. La alternativa del sistema internacional y de los sistemas regionales implica reforzar la presencia de estos organismos regionales y locales, al asumirlos como su referencia y función en tanto les acuerpa, les da fuerza y los promueve.