



# INFORME ANUAL 2010

**Balance**  
**Los derechos humanos en el Distrito Federal**

Ciudad de México, marzo de 2011

## Directorio Institucional

### Presidente

Luis González Placencia

### Consejo

Mercedes Barquet Montané  
Santiago Corcuera Cabezut  
Denise Dresser Guerra  
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz  
Patricia Galeana Herrera  
Ángeles González Gamio  
Clara Jusidman Rapoport  
Ernesto López Portillo Vargas  
Carlos Ríos Espinosa  
José Woldenberg Karakowsky

### Visitadurías generales

Primera Yessenia Mercedes Peláez Ferrusca  
Segunda Rosalinda Salinas Durán  
Tercera Luis Jiménez Bueno  
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

### Contraloría Interna

Rosa María Cruz Lesbros

### Secretarías

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espíndola  
Vinculación con la Sociedad Civil José Antonio Guevara Bermúdez

### Consultoría General Jurídica y de lo Contencioso

Fernando Francisco Coronado Franco

### Direcciones generales

Quejas y Orientación Mario Ernesto Patrón Sánchez  
Administración Irma Andrade Herrera  
Comunicación por los Derechos Humanos Hugo Morales Galván  
Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal

### Dirección Ejecutiva de Seguimiento

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

### Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos

Mónica Martínez de la Peña

### Secretaría Particular de la Presidencia

Gabriela Gutiérrez Ruz

### Coordinaciones

Asesores María José Morales García  
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta  
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez  
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz\*  
Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos Leonardo Mier Bueno  
Relatorías Gerardo Sauri Suárez

\* Encargado de despacho







# **INFORME ANUAL 2010**

**Balance**  
**Los derechos humanos en el Distrito Federal**

Ciudad de México, marzo de 2011

COORDINACIÓN: María José Morales García.

CONTENIDOS: Liliana Aquino Dehesa, Humberto Guerrero Rosales, Mario Alfredo Hernández Sánchez y Julieta Morales Sánchez.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO Y FORMACIÓN: Gabriela Anaya Almaguer, Ana Lilia González Chávez, María Eugenia Lucero Saviñón, Edgar Sáenz Lara. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa.

Fotografía de portada: Joaquín J. Abdiel.

Fotografía de interiores: Sonia Blanquel Díaz, Alejandro Cuevas Romo, Ernesto Gómez Ruiz, Antonio Vázquez Hernández (CDHDF) y Joaquín J. Abdiel.

Primera edición, 2011

D. R. © 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.  
[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

*Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.*

Impreso en México

*Printed in Mexico*

# Índice



<b>Introducción</b> .....	<b>7</b>
<b>Perfil de las personas usuarias de los servicios de la CDHDF durante 2010</b> .....	<b>11</b>
<b>Democracia, derechos humanos y grupos de población</b> .....	<b>13</b>
Estándar .....	13
Percepción .....	14
Situación .....	16
Incidencia .....	16
<b>Sistema de justicia</b> .....	<b>25</b>
Estándar .....	25
Percepción .....	29
Situación .....	30
Incidencia .....	31
<b>Seguridad humana</b> .....	<b>35</b>
Estándar .....	35
Percepción .....	37
Situación .....	42
Incidencia .....	44
<b>Balance</b> .....	<b>49</b>





# Introducción

## Los derechos humanos en el Distrito Federal: 2010

La acción de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) durante 2010 no se desvinculó del contexto nacional, más bien buscó incidir sobre las afectaciones a la calidad de vida de las personas que habitan en esta ciudad y que son consecuencia particular de un estado de violencia e inseguridad generalizadas que tienen origen en la lucha frontal contra el crimen organizado que se pospuso por muchos años, y que ahora se plantea como una implacable guerra que pasa por encima de los derechos humanos y la transparencia y rendición de cuentas que deben contextualizar toda acción pública. Lo anterior se hizo evidente cuando la sociedad civil de todo el país acentuó su demanda de que cesen los abusos de autoridad por parte de los cuerpos públicos de seguridad y que, en lugar de esto, se ataque el problema de raíz y se articule una estrategia que privilegie la seguridad de las personas, no el abatimiento a cualquier costo de quienes integran las redes de delincuencia.

Lo cierto es que una de las principales preocupaciones de las personas que viven o transitan por el Distrito Federal es ejercer todos sus derechos para alcanzar la autonomía que les permita decidir sobre su vida. También es cierto que si el Estado no garantiza condiciones de seguridad para el disfrute de todos los derechos y libertades, entonces se impacta negativamente en la calidad de vida y se pone en crisis la idea de legitimidad de las instituciones democráticas, que tienen la función de mediar entre las personas para la resolución *noviolenta* de conflictos.

Durante la última década, el país experimentó la que puede ser considerada como la primera gran crisis política del siglo XXI: la *guerra* contra el crimen organizado emprendida por el gobierno federal. Este conflicto que potencia la falsa disyuntiva entre seguridad y derechos humanos ha dejado sin vida a más de 34 mil personas en los últimos años. Entre las afectadas no sólo se encuentran las vinculadas con la delincuencia, sino también la población civil que no tiene relación con el conflicto. En este contexto, es especialmente grave la utilización del término “daño colateral” para justificar los asesinatos perpetrados por miembros del Ejército mexicano o de la Policía Federal en contra de personas inocentes. A la de por sí compleja situación se suma la condición de pobreza en la que



se encuentran millones de personas en México, quienes no tienen acceso a sus derechos ni oportunidades ni calidad de vida.

Según los resultados preliminares del *Censo de Población y Vivienda 2010*,<sup>1</sup> del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México habitan 112 millones 322 mil 757 personas; de las cuales 57 millones 464 mil 459 son mujeres y 54 millones 858 mil 298 son hombres. Por otra parte, con base en el *Informe de pobreza multidimensional en México 2008*,<sup>2</sup> del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “44.2 por ciento de la población mexicana era pobre multidimensional, es decir, había 47.2 millones de personas que tenían carencia en al menos uno de los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación”.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010. Resultados preliminares*. Véase <[www.censo2010.mx/doc/cpv10p\\_pres.pdf](http://www.censo2010.mx/doc/cpv10p_pres.pdf)>.

<sup>2</sup> La medición multidimensional de la pobreza contempla tres espacios analíticos: bienestar económico, derechos sociales y contexto territorial. Las metodologías de medición multidimensional de la pobreza, a diferencia de las que se basan en la medición de la pobreza monetaria, permiten incorporar dimensiones no monetarias de las condiciones de vida de la población. Según el Coneval “una persona se encuentra en pobreza multidimensional si no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”.

<sup>3</sup> Véase <[http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/Informe\\_pobreza\\_multidimensional/Informe\\_de\\_Pobreza\\_Multidimensional\\_en\\_Mexico\\_2008\\_.pdf?view=true](http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/med_pobreza/Informe_pobreza_multidimensional/Informe_de_Pobreza_Multidimensional_en_Mexico_2008_.pdf?view=true)>.

Es pertinente señalar que, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la feminización de la pobreza es una realidad que se vive en México; en este sentido, en ninguna entidad federativa ni municipio de México el desarrollo promedio de las mujeres es igual al de los hombres.<sup>4</sup>

Aunado a lo anterior, México enfrenta un problema educativo complejo. Los datos estadísticos acerca del derecho a la educación no son alentadores: aproximadamente un millón 400 mil niñas y niños quedan fuera de la escuela; seis millones de personas adultas son analfabetas; el mayor porcentaje de las mujeres indígenas mayores de 65 años (aproximadamente 303 mil de 473 mil) no saben leer ni escribir; y miles de personas con discapacidad se encuentran excluidas de las escuelas.<sup>5</sup>

Por su parte, la situación de las y los jóvenes sigue siendo una asignatura pendiente para el Estado mexicano: dos de cada 10 personas jóvenes no estudian ni trabajan y las mujeres jóvenes enfrentan, por lo menos, una doble discriminación: ser mujer y ser joven (criterios a los que pueden agregarse: ser pobre, con discapacidad, analfabeta, etcétera). Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2010 (Enadid), 24% de las mujeres jóvenes de entre 15 y 29 años no estudian ni trabajan.<sup>6</sup>

Otro de los hechos que potencian o reproducen los altos niveles de desigualdad y pobreza en nuestro país es el desempleo. Según el INEGI, en diciembre de 2010, la tasa de desocupación de la población económicamente activa fue de 5.55% y la de subocupación fue de 6.8% de la población ocupada.<sup>7</sup>

Lo relevante de situar en este contexto el trabajo de la CDHDF durante 2010 es mostrar que la pobreza, la inseguridad y la vulnerabilidad social son, de manera simultánea, causa y efecto de violaciones a derechos humanos y de afectaciones negativas a la calidad de vida de las personas. Son causa de porque incrementan la discriminación agravada y la multiplicación de afectaciones a derechos; también son efecto porque, al negar, limitar o menoscabar derechos a la persona se condena al conjunto de la población a la pobreza.<sup>8</sup>

Sin duda, todas estas realidades que se viven en el país inciden en la vigencia de los derechos fundamentales y es en este marco que la CDHDF actúa y debe desarrollar sus capacidades para maximizar su mandato legal en beneficio de las personas y de todos sus derechos.

<sup>4</sup> El Índice de Desarrollo Humano mide el logro promedio de un país, estado o municipio u otra división geográfica-administrativa, en tres dimensiones: longevidad (esperanza de vida) conocimientos (logro educativo) y nivel de vida digno (ingresos-PIB real per cápita). Según este índice, las mujeres en México están por debajo de los hombres.

<sup>5</sup> *Informe alternativo de organizaciones civiles e instituciones académicas sobre la situación del derecho a la educación en México, en ocasión de la visita a México de Vernor Muñoz, relator especial sobre el derecho a la educación de la ONU*, México, febrero de 2010. Véase <[http://132.247.1.49/RelatorDE/Documentos/InformeAlternativoDt\\_EDUCACION2010.pdf](http://132.247.1.49/RelatorDE/Documentos/InformeAlternativoDt_EDUCACION2010.pdf)>.

<sup>6</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Discriminación en contra de jóvenes en México*, Documento informativo. Véase <[www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativo-Jovenes.pdf](http://www.conapred.org.mx/depositobv/DocumentoInformativo-Jovenes.pdf)>.

<sup>7</sup> INEGI, Indicadores oportunos de ocupación y empleo. Cifras preliminares durante diciembre de 2010. Véase <[www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.asp](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/ocupbol.asp)>.

<sup>8</sup> Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, *Políticas públicas regionales sobre reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos. Informe Regional*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Agencia Danesa de Cooperación Internacional/Norwegian Ministry of Foreign Affairs/Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2008, p. 33.



# Perfil de las personas usuarias de los servicios de la CDHDF durante 2010

Para mostrar el carácter integral de los servicios de esta Comisión, es relevante delinear los perfiles de las personas atendidas, así como el carácter estructural de las acciones con las que la propia Comisión busca incidir en la elevación de su calidad de vida. En 2010 se atendieron a 11 371 personas relacionadas con servicios de queja y orientación. De éstos, 7 932 corresponden a los *asistentes a la CDHDF*, mientras que la población total de presuntas víctimas es de 3 439.

En relación con las edades de estas personas, el grupo que se encuentra entre los 30 y 44 años es el que tiene mayor presencia en el segmento de *personas atendidas*, es decir, *peticionarias(os)*, así como el de *presuntas víctimas*. El sector anterior y el de los 45 a 59 años suman 67% de la población total de ambos segmentos analizados. Peticionarios(as) y presuntas víctimas de entre 18 y 29 años representan 16 por ciento.

Del total de personas atendidas, 5 651 son mujeres y 5 717 son hombres, casi 50% para cada grupo. Sin embargo, en lo que se refiere al análisis por segmento de población, la participación de las mujeres (55%) es mayor que la de los hombres (45%) en el rubro de personas atendidas. En el caso de las presuntas víctimas, la participación de la población masculina es mayor (63%) que la femenina (37%).

La relación entre hombres y mujeres que se desprende del análisis de la información anterior demuestra que la mayoría de las personas que vienen a presentar una queja son mujeres que asisten en representación de hombres; esto significa que la mayoría de las presuntas violaciones a derechos humanos registradas en la Comisión son cometidas en contra de la población masculina, sin embargo, son las mujeres quienes acuden a este organismo a denunciar dichas violaciones.

En lo que se refiere al tipo de vivienda que habita la población atendida en la Comisión, 62% habita una casa independiente; 23% ocupa un departamento en edificio; y 10% vive en un cuarto en vecindad; mientras que 98 personas manifestó vivir en refugio, albergue o campamento o encontrarse en situación de calle.



# Democracia, derechos humanos y grupos de población

## Estándar

En 2010, la Comisión trabajó con la convicción de que la confianza en los procesos electorales y la existencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que permiten escrutar la acción pública, deben complementarse con el efectivo acceso a los derechos y oportunidades de los grupos históricamente discriminados; es decir, que la percepción ciudadana ha establecido una relación entre la calidad de nuestra democracia, la legitimidad del sistema democrático en su conjunto y la posibilidad de acceder a los derechos y oportunidades que tutela la autoridad pública. Este análisis tiene sustento en la recurrencia de las quejas por obstaculización y discriminación en relación con el acceso a trámites, programas y políticas públicas de orientación social, que son fundamentales para el logro de la autonomía ciudadana como consecuencia de la sustitución del paradigma asistencialista para la atención de los grupos vulnerados por el de los derechos humanos.

En este contexto, cabe preguntar ¿en qué medida la garantía universal de los derechos humanos, así como su promoción y defensa en el caso de los grupos históricamente excluidos de estos derechos y oportunidades, redundan en el fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto? Para responder a esta pregunta, la acción de la CDHDF durante 2010 estableció una estrategia de incidencia en frentes diferenciados pero que, articulados, definen una postura respecto de la forma de elevar el rendimiento social de nuestras instituciones democráticas, a través de:

1. La atención a las solicitudes de queja y orientación por parte de las personas que integran los grupos vulnerados por la discriminación y que refieren violaciones recurrentes y graves.
2. La promoción de espacios de reflexión y encuentro para la creación de sinergias interinstitucionales y civiles que permitan la revisión de aquellos *saldo*s de justicia que ha dejado nuestra frágil transición a la democracia y que representan exigencias de inclusión y reconocimiento por parte de la sociedad civil.
3. El posicionamiento de la Comisión respecto de los abusos de autoridad y las omisiones en materia de acción pública a favor de los derechos humanos, que redundan en afectaciones a la calidad de vida de las personas.

Estos frentes de acción se observan como conjunto en el marco de la normatividad local, nacional, internacional que posibilita una relación crítica con la calidad democrática de las instituciones que, en el Distrito Federal, facilitan u obstaculizan el acceso de las personas a sus derechos y oportunidades. Lo que establece el carácter democrático de las instituciones son los procedimientos transparentes y despersonalizados para la administración de justicia, bienes públicos y responsabilidad, en cuyo contexto todas las personas tienen el mismo valor y no existe discriminación.

Con el objetivo de lograr pleno acceso a los derechos de toda persona y, en cumplimiento del mandato constitucional del artículo 1º que prohíbe la discriminación, se han creado leyes rectoras del tema en los ámbitos federal y local: Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) y Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal. Ambos ordenamientos conciben a la discriminación como un problema estructural que se refiere a la cancelación de derechos y oportunidades como consecuencia de percepciones sobre el menor valor de ciertos colectivos, cuyas identidades han sido históricamente configuradas en términos excluyentes. Asimismo, en las dos leyes se pone énfasis en la responsabilidad del Estado de, en conjunción con la sociedad civil, hacer exigible y justiciable el derecho a la no discriminación, crear políticas públicas que tiendan a garantizar la igualdad real y, adicionalmente, articular una cultura pública de respeto y valoración de la diversidad.

Ahora bien, para dar cumplimiento a estos mandatos legales se requiere un proceso de construcción de acuerdos interinstitucionales y de la reconstrucción de la confianza por parte de la sociedad civil, con la clara determinación de responsabilidades y tiempos de cumplimiento acotados. Es decir, se necesita un marco operativo del derecho a la no discriminación en los niveles que plantea el mandato constitucional, capaz de reestructurar el tejido social en un sentido plenamente democrático.

En el caso del Distrito Federal, este marco operativo está contenido en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), que plantea una vinculación directa entre el estado de nuestra democracia, la garantía universal de derechos y la creación de medidas especiales para incidir de manera localizada en la calidad de vida de los grupos históricamente discriminados.

Tanto la normatividad nacional como la local incorporan los más altos estándares internacionales sobre derechos humanos, es importante señalar que el artículo 6º de la LFPED establece la ruta interpretativa de su contenido y de otros instrumentos similares. La interpretación, así como el actuar de la autoridad pública, tendrán que ser congruentes con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, aplicables en materia de discriminación y acceso a oportunidades y derechos desde el reconocimiento de la situación de desventaja histórica de ciertos colectivos, así como con las recomendaciones y resoluciones que emanen de los organismos multilaterales, sus comités de seguimiento y otra legislación aplicable. De esta manera, corresponde a la CDHDF reforzar esta vía de multilateralidad y establecer un espacio de mediación entre las personas peticionarias y las instancias públicas para acortar la brecha entre, por una parte, la igualdad formal establecida en la normatividad internacional, nacional y local; y, por la otra, la igualdad real de oportunidades y de trato que todavía no se logra en el Distrito Federal.

## Percepción

A partir de los casos de quejas y afectaciones a la calidad de vida de las personas peticionarias de la Comisión, es posible trazar un panorama sobre la percepción que se tiene en el Distrito Federal sobre el estado de las instituciones democráticas. En relación con las quejas referidas a los derechos del núcleo Democracia, derechos humanos y grupos de población, durante 2010, la CDHDF tramitó 619 quejas por presuntas violaciones a los derechos agrupados en este núcleo, 47.4% más que en 2009 (en el que se tramitaron 420 expedientes). En relación con los derechos de los grupos de población, durante 2010 se tramitaron 710



quejas, 26.6% más que en 2009 (en el que se tramitaron 561 expedientes). Esto significa un avance respecto de la confianza social sobre las instituciones que, como la Comisión, tienen una responsabilidad superlativa en la vigilancia de la vigencia del Estado de derecho y sus fundamentos democráticos.

De la calificación de las 619 quejas del núcleo Democracia y derechos humanos, se denunció la presunta violación de 665 derechos, 49.7% más respecto del año anterior (445). Los derechos cuyas violaciones son recurrentes en este panorama son: derecho de petición y pronta respuesta; de igualdad ante la ley y no discriminación; y derecho a la información. Resulta significativo que la violación de estos últimos significa la negación para alcanzar otros derechos y oportunidades: acceso a planes y programas de apoyo focalizados, a los derechos que construyen ciudadanía y la información que permite el escrutinio de la acción pública. En términos de la percepción ciudadana, esto también implica que se sigue demandando una mayor apertura de las instituciones políticas hacia el ejercicio de sus funciones con transparencia, eficiencia y sin establecer diferenciaciones arbitrarias. Es en la acción diaria de las instituciones, y no sólo en la disposición de la autoridad para promulgar ordenamientos legales incluyentes o ratificar tratados internacionales que muestren la disposición del Estado mexicano a apuntalar sus fundamentos democráticos, donde se muestra el compromiso público para elevar el rendimiento social de las instituciones democráticas.

En materia de grupos de población, de la calificación de las 710 quejas relacionadas con este rubro, se desprende que presuntamente se violaron 801 derechos, lo que representa un incremento de 21% respecto de 2009 (en el que se mencionaron 662). Los derechos más mencionados por las personas peticionarias son: derechos de la niñez; derecho a la protección de las personas con discapacidad; derecho a una vida libre de violencia; y derecho a la protección de las personas adultas mayores. Con base en los casos que la Comisión ha conocido sobre la vulneración de los derechos de estos grupos de población, este organismo expresa una profunda preocupación por la ausencia de un enfoque estructural y de derechos humanos para la atención de estos problemas; asimismo, por el retroceso expresado en una perspectiva asistencialista que no tiene como objetivo la construcción de ciudadanía. En relación con estos grupos de población, es relevante destacar que la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyos contenidos normativos apuntan a la transversalización de las perspectiva de derechos humanos para la inclusión plena de estas personas en todos los ámbitos de la vida social, no ha logrado plasmarse en las instituciones democráticas. Es evidente que la política pública mexicana dirigida a las personas con discapacidad se sitúa en el renglón de los programas especiales que segmentan y colocan en espacios confinados a este sector.

También resulta significativo que durante 2010 las autoridades con más menciones de presuntas violaciones a los derechos del núcleo Democracia y derechos humanos fueron: la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF), las delegaciones, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), con 52 menciones. Esta recurrencia resulta preocupante ya que es el Poder Ejecutivo y las autoridades encargadas de impartir justicia las que reportan el mayor índice de violaciones de derechos; lo anterior evidencia una crisis de legitimidad democrática en el ámbito local.

Por su parte, las autoridades con más menciones de presuntas violaciones a los derechos de los grupos de población son la PGJDF, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), la SGDF y las delegaciones. Una vez más es evidente que los prejuicios y estereotipos discriminatorios que se han construido históricamente en torno a ciertos grupos, redundan en la cancelación del acceso a la procuración de justicia y ciertos planes y programas sociales que deberían estar al alcance de todas las personas. En el caso de las menciones recurrentes de la PGJDF, resulta preocupante el incremento de la percepción de que la procuración de justicia sigue constituyendo un espacio de opacidad y que los grupos históricamente discriminados, como las mujeres, las y los jóvenes y el colectivo LGBTTTI, continúan siendo víctimas de acciones arbitrarias y excluyentes.

En otro sentido, tomando en consideración diversas notas periodísticas en las que se señalaban violaciones a derechos humanos relacionadas con el núcleo Democracia, derechos humanos y grupos de población, se iniciaron 870 quejas de oficio, cuya totalidad fue calificada como presunta violación.

## Situación

Con respecto a las causales de conclusión, durante 2010 se concluyeron 476 expedientes correspondientes al núcleo Democracia y derechos humanos. De éstos, 60.5% fue concluido por solucionarse durante el trámite; 21% por no tener elementos suficientes; y 9.4% por no acreditarse la violación. Si se suman las causales de conclusión que acreditan la violación de derechos humanos por parte de la autoridad se alcanza un porcentaje de 60.9 de los casos; en 21% de este universo prevalece la presunción de violación a derechos por parte de la autoridad; y en 9.4% definitivamente no ocurrió la violación de derechos humanos.

Con respecto a los grupos de población, durante el mismo periodo se concluyeron 615 expedientes. De éstos, 57.7% fue concluido por solucionarse durante el trámite, 23% por no tener elementos suficientes y 12.5% por no acreditarse la violación al derecho. Del total de causales de conclusión, en 59.9% de los casos sí se acreditó la violación a derechos humanos.

En este rubro, si se suman las causales de conclusión que acreditan la violación de derechos humanos por parte de la autoridad, se deduce que en 57.7% de los casos sí se acreditó la violación; en 23% de este universo prevalece la presunción de violación a derechos por parte de la autoridad; y en 12.5% definitivamente no ocurrió la violación de derechos humanos.

Con motivo de la gravedad de los hechos de las quejas presentadas por las y los peticionarios y/o agraviados, esta Comisión emitió 354 medidas precautorias relacionadas con el núcleo Democracia, derechos humanos y el grupos de población, dirigidas principalmente a la PGJDF, a la Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF), a la SSPDF y a las delegaciones.

En materia de recomendaciones, durante 2010 se emitieron tres relacionadas con el núcleo Democracia y derechos humanos. La Recomendación 2/2010 se dirigió al Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal por violación al derecho a la igualdad y a la no discriminación por motivos de salud; la 3/2010 a la SSDF por violación del derecho de las mujeres a acceder a una vida libre de violencia; y la 11/2010 a la SGDF, la Secretaría de Transportes y Vialidad del Distrito Federal (Setravi) y la delegación Venustiano Carranza, por violación al derecho a la protección de las personas adultas mayores; derecho a la protección de las personas con discapacidad, derechos de las niñas y los niños y derechos de las mujeres. En ninguno de los tres casos se dieron avances significativos. Las dos primeras recomendaciones fueron aceptadas y, con apoyo de la CDHDF, se dieron avances para la rectificación de la política de estas instituciones en relación con los derechos vulnerados; sobre la tercera, se está esperando todavía respuesta.

En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, conquistas ciudadanas para escrutar las decisiones públicas y las instituciones democráticas, la Comisión atendió 1 066 solicitudes de información. Si bien es cierto que hubo una reducción en relación con 2009 (1 538), también es verdad que se incrementó casi al doble el número de orientaciones y asesorías, lo que refleja el incremento de la confianza de la ciudadanía respecto de la disposición de la Comisión a facilitar las herramientas de comprensión y técnicas para el acceso al derecho a la información en general. De este universo de solicitudes, la CDHDF sólo recibió un recurso de revisión, que al finalizar el año aún se encontraba en trámite.

## Incidencia

La CDHDF ha generado diversas modalidades de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil para visibilizar áreas de oportunidad, aprovechar su conocimiento sobre las violaciones recurrentes a derechos y las experiencias exitosas, a fin interactuar de manera creativa en relación con el diseño de políticas públicas y dispositivos legislativos que fortalezcan el paradigma garantista, así como para generar capacidades para la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos. El establecimiento de estos vínculos es la vía de incidencia para la elevación del rendimiento social de nuestras instituciones democráticas y



su impacto en la potenciación de la calidad de vida de todas las personas que viven y transitan por el Distrito Federal.

Con el objetivo de apoyar el trabajo que desde la sociedad civil se realiza con los grupos de población respecto al fortalecimiento de sus capacidades de incidencia sobre el rendimiento social de las instituciones democráticas, desde 2002, la Comisión y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) lanzan la convocatoria para el Programa de Fomento a Iniciativas Ciudadanas en Materia de Educación, Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. En 2010 se apoyaron 21 proyectos. Los recursos aportados por ambas instituciones ascendió a tres millones 200 mil pesos, de los que la CDHDF otorgó un millón 300 mil pesos. A los proyectos financiados se les dio seguimiento puntual para reforzar la perspectiva de derechos humanos, verificar su impacto social y su incidencia en el fortalecimiento de capacidades. Los proyectos pusieron énfasis en el espectro de grupos de población y derechos considerados en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF).

En relación con la promoción del derecho a la igualdad y la no discriminación –fundamental para el fortalecimiento del sistema democrático–, durante 2010, este organismo tuvo participación como invitado permanente al Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (Copred), recibiendo las denuncias por presuntos actos discriminatorios, opinando sobre sus planes y programas de acción, así como señalando la conveniencia de modificar el carácter del propio Consejo para dotarlo de estructura y presupuesto propios, así como de autonomía técnica y de gestión. Entre los resultados más relevantes del Copred durante 2010, generados con la participación activa de la Comisión en interacción con organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas, fueron el proyecto de reforma a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (entregado a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y el posicionamiento sobre la reforma del artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal, que tipifica la discriminación como delito.

También se llevaron a cabo diversos foros y mesas de reflexión sobre las condiciones para transversalizar la perspectiva de derechos humanos en los planes y programas públicos; de igual manera, sobre los retos para que la sociedad civil fortalezca su capacidad en los ámbitos de exigibilidad y justiciabilidad en el contexto del paradigma garantista. A propósito de estas iniciativas de reflexión sobre las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos en condiciones de pluralidad y complejidad social crecientes, cabe destacar el carácter innovador y oportuno de tres de ellas:

1. El foro La Constitucionalidad del Matrimonio entre Personas del Mismo Sexo y la Protección de las Familias Diversas tuvo como objetivo emitir un posicionamiento frente a la acción de inconstitucionalidad 2/2010 promovida por la Procuraduría General de la República (PGR) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El posicionamiento de la Comisión y las instituciones coconvocantes afirmó que las reformas a los códigos civil y de procedimientos civiles del Distrito Federal, que extienden el derecho al matrimonio y la adopción de niños y niñas a las parejas conformadas por personas del mismo sexo, encuentran justificación directa y plena en los principios de igualdad y no discriminación amparados por la Constitución y los tratados internacionales. Se señaló que las reformas realizadas armonizan la legislación nacional con lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que impone a los Estados el deber de adoptar las medidas legislativas necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades contemplados en ese instrumento de carácter regional, del cual México es parte. Por ello, la acción de inconstitucionalidad fue una tentativa por desconocer los compromisos adquiridos por el Estado mexicano frente a la comunidad internacional en relación con los derechos a tener una familia, a la honra y el reconocimiento de la dignidad humana, entre otros, bajo los principios de igualdad y no discriminación.
2. El foro Experiencias de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos a través de las Tecnologías Digitales de Información y Comunicación fue el espacio para reflexionar sobre las formas a través

de las cuales estas tecnologías generan una nueva agenda de derechos humanos, oportunidades de intercambio de conocimientos y vinculación social, así como libertades cuyo ejercicio se puede ver obstaculizado por la interferencia de terceros, sean autoridades públicas o poderes fácticos. De manera complementaria, se hizo patente la importancia de repensar las implicaciones y costos de convertir el acceso a estas tecnologías digitales en un derecho universal, poniendo de relieve los beneficios para el intercambio de informaciones y recursos educativos y de formación, pero también la precariedad de nuestra red de telecomunicaciones para soportar la incorporación de un número masivo de personas que en el momento actual carecen del servicio. En el mismo sentido, y para fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para emplear las tecnologías de información y comunicación en la defensa y promoción de los derechos humanos, se realizó el curso-taller Medios Digitales para la Defensa y Promoción de Derechos Humanos.

3. El conversatorio La Realidad Mexicana frente a la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) se propuso visibilizar la falta de congruencia del Estado mexicano en relación con la CDPD, impulsor del instrumento de derecho internacional y precario implementador de sus contenidos en el ámbito doméstico. Los participantes fueron Carlos Ríos, Marité Fernández y Katia D'Artigues. En el conversatorio se señaló el incumplimiento del gobierno mexicano en lo relativo a la oportunidad de la presentación del informe de país al Comité de Seguimiento correspondiente, así como la asignatura pendiente que representa la creación de los canales institucionales para el involucramiento de la sociedad civil en la integración del informe y en la vigilancia y evaluación de los esfuerzos del Estado mexicano para la implementación de los contenidos de la Convención; porque de este instrumento se desprende que, más que leyes, políticas, presupuestos y programas específicos para las personas con discapacidad, lo que se demanda es que ellas sean consideradas e incluidas –atendiendo a sus características y requerimientos particulares– tanto en la totalidad de las acciones estatales (legislación, políticas, programas, presupuestos) como en las soluciones –públicas y privadas– para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. Es decir, que la Convención está por “soluciones generales incluyentes” y no por soluciones específicas para las personas con discapacidad, dado que reconoce que estas soluciones resultan, tarde o temprano, segregacionistas y excluyentes, con lo que contribuyen a perpetuar la falta de igualdad sustancial y la discriminación social de las personas con discapacidad.

En materia de promoción de los derechos de las personas con discapacidad, durante 2010 también se realizó la instalación, presentación pública, difusión y capacitación para el servicio de interpretación simultánea a distancia para personas con discapacidad auditiva. De esta forma, la CDHDF se convirtió en el primer organismo público en el ámbito nacional que permite la atención integral a las personas sordas, tanto en los servicios de queja como en las diversas actividades de difusión y sensibilización sobre derechos humanos.

La comunidad de personas sordas constantemente ha manifestado el abandono en que se encuentra y la poca disposición de los actores públicos a incluirla en sus actividades. Con esta acción, este organismo defensor de los derechos humanos no sólo da cumplimiento a las líneas de acción del PDHDF que se refieren a la inclusión de personas con discapacidad, sino que atiende el contenido de la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en lo referente a garantizar el acceso de ellas a los procesos de exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos.

En el rubro de grupos de población estigmatizados por el prejuicio y los estereotipos discriminatorios, la Comisión creó y participa en un equipo de trabajo interinstitucional para definir lineamientos de política pública para la atención y defensa de los derechos de las personas que ejercen la prostitución. Este grupo se integra además por el Programa Universitario de Estudios de Género de la UNAM, Infancia Común, A. C., el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A. C., y el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF). A partir del conocimiento que la CDHDF ha tenido sobre violaciones a los derechos y la seguridad de las personas que ejercen la prostitución y las víctimas de trata, se inició un proceso

para reflexionar e incidir en la calidad de vida de estas personas. El interés radica en mostrar la voluntad de esta institución de realizar una reflexión seria e integral sobre el tema, con el apoyo de instancias internacionales, de gobierno, sociedad civil y academia, a través de un espacio de discusión y reflexión que sea el punto de partida para la integración de una agenda de incidencia en la materia.

En el mismo sentido y, para fortalecer la cultura de la legalidad a través del combate al estigma sobre las personas transgénero y transexuales, la Comisión participó en la Jornada Internacional 2010 de Lucha por la Despatologización de las Identidades Trans, a través de un posicionamiento público y la presencia en el acto público en la Clínica Condesa. La convicción de la CDHDF es que la elevación de la calidad de vida de las personas trans tiene que vincularse con la despatologización de sus identidades, es decir, en su consideración no como trastornos de conducta sino como un elemento de la diversidad humana que es producto del ejercicio de las libertades ciudadanas. Al afirmar la importancia de despatologizar a las identidades trans, el objetivo no fue sólo la desclasificación de éstas como trastornos en los catálogos de enfermedades mentales y trastornos psiquiátricos, sino reconocer a estas personas la autonomía y libertad para decidir sobre su cuerpo, así como sobre los recursos para la expresión de su identidad de género.

La garantía de los derechos, incluida la seguridad y la libertad de tránsito, no podría completarse sin una referencia a la apropiación democrática que los grupos de población hacen de los espacios comunes. En este sentido, resultó relevante la participación en 2010 de la CDHDF en el comité promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, conformado por organizaciones del movimiento urbano-popular, organizaciones civiles y sociales y el Gobierno del Distrito Federal (GDF). Esta iniciativa se inspira en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, que sintetiza los compromisos que deben ser asumidos por los gobiernos locales, nacionales, parlamentos así como las propias organizaciones de la sociedad civil, para que todas las personas de las ciudades tengan un pleno desarrollo y una vida digna. Así, durante 2010 se firmó la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, en la que se expresa el compromiso por repensar y reconstruir una ciudad en la que los derechos humanos sean accesibles para todas las personas, sin discriminación. Este compromiso implica, además, sentar las bases para la transformación del entorno urbano de una ciudad con dimensión humana, y así pasar de sobrevivir en la ciudad a vivirla plenamente.

En materia educativa, la Comisión ha trabajado en vincular los contenidos de los instrumentos de derechos internacional y nacional con la práctica diaria en la defensa y promoción de los derechos humanos, con la mediación de estrategias para el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades para la aprehensión y socialización de conocimientos, que redunden en la apropiación del paradigma de los derechos humanos por parte de la sociedad civil. En específico, durante 2010, se dio prioridad a la agenda de vinculación institucional, asumiendo que la mayor parte de las dependencias públicas carecen de un servicio profesional y de capacitación con perspectiva de derechos humanos y no discriminación. De esta manera, incidiendo en las personas que se vinculan con la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos, es posible lograr una profesionalización y sensibilización deseables para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho.

En relación con el núcleo Democracia, derechos humanos y grupos de población, se realizaron actividades tendientes a establecer los canales de comunicación entre los cuerpos legislativos, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, para fortalecer la perspectiva democrática y de atención a grupos vulnerables desde una perspectiva garantista en el Distrito Federal.

En materia de infancia se observó y se mantuvo la atención sobre la iniciativa para reformar la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños y la reforma y adición a la Ley de Salud, ambas del Distrito Federal; las reformas al Código Penal en materia de pedofilia y pornografía infantil; así como la llamada ley de incubadoras protectoras de abandono; y la Ley de Justicia para Adolescentes.

En el tema de derechos de las mujeres, la CDHDF participó en la revisión de la propuesta de reforma de los artículos 2º, 3º, 27 y 28 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y la Ley de Maternidad Subrogada. Se llevaron también a la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal (ALDF) comentarios sobre la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad; la Ley de Salud Mental; la Ley sobre la Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas; la Ley del Programa de Derechos Humanos; la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación; y la Ley de los Centros de Justicia para las Mujeres.

Un elemento fundamental para fortalecer la perspectiva democrática en la ciudad de México fue la participación de la Comisión como Secretaría del Comité de Seguimiento y Evaluación del PDHDF. Estos trabajos han tenido la finalidad de garantizar la continuidad del proceso que comenzó con el *Diagnóstico de Derechos Humanos en el Distrito Federal* y posteriormente derivó en el Programa, de tal manera que los derechos se conviertan en un factor indispensable a considerar para la presupuestación, diseño e implementación de políticas públicas en el Distrito Federal.

En cuanto a la implementación del PDHDF, en 2010 se creó un grupo de trabajo para este propósito que se ha enfocado en reflexionar sobre las estrategias idóneas que el Comité de Seguimiento y Evaluación debería impulsar para mejorar la implementación. Para apoyar al grupo de trabajo, también se integró el equipo orientador sobre la implementación, dependiente del primero, con la finalidad de que generara herramientas y esquemas para orientar la implementación del PDHDF mediante el intercambio de buenas prácticas, la retroalimentación interinstitucional sobre la aplicación del enfoque de derechos humanos en la política pública y la articulación de esfuerzos entre los diferentes entes públicos.

Con base en lo anterior, el Comité ha instalado diversas mesas interinstitucionales para la implementación del Programa, tales como: capacitación, justicia y delegaciones. Adicionalmente, el Comité ha aprobado la reasignación de líneas de acción de las instancias que han expuesto que por no coincidir con su objeto o facultades, consideran necesario reasignar determinadas líneas de acción hacia otra instancia que sea la idónea. El Comité también creó un grupo de trabajo para impulsar una ley sobre el PDHDF y no una ley de derechos humanos, como se había previsto en el principio del proceso. El grupo de trabajo desarrolló una iniciativa de ley que fue presentada a la ALDF el 15 de diciembre de 2010 y se buscará su aprobación en el periodo extraordinario de enero a marzo de 2011.

En relación con el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión, se debe enfatizar la importancia de las políticas públicas integrales para garantizarlo. Para ello, la Comisión afirma el carácter fundamental del cumplimiento de las 64 líneas de acción del Programa en esta materia, no sin antes consolidar el mecanismo de seguimiento y evaluación establecido en el mismo. Además, es de vital relevancia que este derecho sea protegido de manera integral, por lo que se vuelve indispensable realizar acciones afirmativas para su ejercicio por parte de poblaciones altamente discriminadas que habitan y transitan el Distrito Federal: niñas, niños, adolescentes, jóvenes, indígenas, migrantes, mujeres, población LGTBTTI, entre otras.

En el mismo sentido, la Comisión afirma la urgencia de reconocer la labor periodística como profesión y, desde el marco de sus competencias, establecer y promover las garantías laborales para su ejercicio. Durante 2010, el GDF presentó un proyecto de política social para apoyar a aquellos periodistas que ejercen en forma independiente o para quienes no cuentan con seguridad social. Sin embargo, la operatividad de la política no ha tenido hasta el momento los resultados esperados debido a que es necesario hacer ajustes a los mecanismos de operación de los programas sociales que hoy en día ofrece el GDF a la ciudadanía. Es primordial que la asignación de la publicidad oficial sea transparente y equitativa, además de que el gobierno local debe hacer uso de su capacidad y competencia para comprometer a las empresas de comunicación en la adopción de políticas laborales, códigos de ética y medidas de seguridad para el ejercicio del periodismo, que ayuden a que sean parte activa de una ciudad promotora de la libertad de expresión.

Para concretar una política pública integral en materia de libertad de expresión y protección a periodistas, es fundamental que las autoridades competentes realicen informes periódicos sobre los avances en planes y programas en materia de libertad de expresión, basados en indicadores con sistemas de información confiables. Asimismo, resulta impostergable la articulación de esta política con gobiernos estatales y el gobierno federal.

En lo que se refiere a la procuración de justicia en el caso de agresiones a periodistas por el ejercicio de su profesión, son significativos los esfuerzos que se han emprendido. No obstante, es necesario que éstos puedan articularse en torno a dos ámbitos fundamentales: *a)* una adecuada procuración de justicia y, *b)* el combate a la impunidad a partir de acciones concretas y una mejor administración de justicia. Es también urgente diseñar programas sistemáticos de capacitación efectiva para jueces, magistrados y personal de tribunales sobre los criterios nacionales e internacionales que debe cumplir el Estado mexicano al administrar justicia en torno a casos donde el derecho a la libertad de expresión pueda ser vulnerado o restringido.

Por todo lo anterior, la CDHDF hace un llamado, a partir de la documentación de los casos de agresiones que conoció durante 2010 tanto en el Distrito Federal como en el ámbito nacional, para realizar acciones que redunden en el fortalecimiento del ejercicio de la libertad de expresión y la labor periodística: *1)* no seguir postergando el diseño de programas de protección específicos, protocolos de investigación y atención a víctimas de violaciones a la libertad de expresión; *2)* perfeccionar los protocolos de investigación ministerial especializada en materia de agresiones contra quienes ejercen la libertad de expresión a partir de la retroalimentación de víctimas y sus defensores o defensoras; *3)* establecer mecanismos de evaluación de la situación de riesgo que corre la víctima a fin de determinar cuáles son las medidas cautelares necesarias y suficientes para garantizar su integridad física; *4)* diseñar un sistema de indicadores de impacto y satisfacción para hacer más eficientes dichas medidas, así como los recursos necesarios para su correcta implementación; y *5)* establecer programas de reclutamiento, selección, formación sistemática y evaluación del personal destinado a la procuración de justicia para casos de agresiones en contra de periodistas y quienes ejercen la libertad de expresión.

Para la Comisión, la participación ciudadana es fundamental para que la agenda de libertad de expresión avance en la ciudad de México. Es digno de reconocer el avance en la instalación y operación de la Mesa multisectorial para la libertad de expresión, que ha ocurrido en el marco de la implementación del PDHDF; sin embargo, es necesario recomendar que se evalúe el tipo de espacios necesarios para atender las necesidades relacionadas con los aspectos de carácter técnico para el seguimiento y evaluación de las líneas de acción, así como su actualización y, por otro lado, de coordinación política necesarios para la generación de sinergias intersectoriales.

En este sentido, debe reconocerse el esfuerzo sin precedentes en el país que los diversos poderes y actores sociales en el Distrito Federal han realizado en la construcción del PDHDF y la relevancia de que, como parte de una política pública integral, se incluya un capítulo para garantizar la libertad de expresión. También es necesario reconocer los esfuerzos que los diversos actores están realizando para la implementación de los compromisos adquiridos, así como los que pueden contribuir a generar mecanismos de protección para periodistas más allá de quienes ejercen esta labor en la capital del país, como se expresa en la iniciativa para La Casa del Periodista. La CDHDF celebra esta iniciativa y reitera que es urgente que opere a la brevedad posible, garantizando una participación plural y representativa de periodistas y personas defensoras de la libertad de expresión e instrumentando mecanismos que garanticen la transparencia en la operación de los recursos públicos que han sido destinados para dicho proyecto.

Durante 2010, la Comisión realizó, a la par de la documentación de agresiones a periodistas, una recopilación sobre las situaciones de riesgo en que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos en el ámbito nacional. Con el fin de incidir sobre esta problemática, se creó el Acuerdo A/010/2010 del procurador general de justicia del Distrito Federal que establece que la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales es la responsable de investigar e integrar las averiguaciones previas en las que se encuentren involucradas personas defensoras de derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivos de ellas. Sin embargo, para la operación adecuada de este acuerdo debe reconocerse que el personal de la Fiscalía es reducido y se concentra en atender violaciones en contra de personas defensoras de derechos humanos que son reconocidas o trabajan en alguna organización de la sociedad civil.



Todavía falta sensibilidad y personal para atender casos en los que alguna persona, por cualquier razón, se vio impulsada a defender un derecho humano y se ve afectada por este hecho. El Convenio A/010/2010, en el que se establecen los lineamientos de investigación, es un documento no vinculante, por lo que podría ocurrir que se disipen los avances conseguidos si ocurre un cambio de administración. Este Convenio prevé la implementación de medidas precautorias, sin embargo, éstas no se aplican de manera eficaz y están determinadas por la autoridad, sin la posibilidad de ajustarse a la necesidad de la persona defensora. En este sentido, es necesario evaluar la pertinencia de una reforma con el fin de que se vuelva un protocolo de actuación.

También resulta relevante la instauración de una Fiscalía con presupuesto propio para atender las violaciones al derecho humano a defender derechos humanos cuando pudiesen constituir un delito. Debe establecerse un mecanismo especializado para atender las medidas de protección en favor de defensoras y defensores de derechos humanos. Por otra parte, si bien es cierto que el PDHDF ha sido uno de los más grandes avances para los derechos humanos en el Distrito Federal, la Comisión reconoce que todavía falta la inserción de un capítulo destinado a establecer líneas de acción en favor del derecho humano a defender derechos humanos, y se propone impulsarlo.



# Sistema de justicia

## Estándar

Tanto el Diagnóstico como el PDHDF establecen que un Estado democrático de derecho tiene la obligación de hacer efectivos los derechos humanos y de generar las condiciones necesarias para que las personas los ejerzan. Uno de los requisitos para lograr lo anterior tiene que ver con un sistema de justicia adecuado que haga frente a las violaciones a los derechos humanos.

Hablar de acceso a la justicia implica la obligación del Estado de organizar el aparato y estructura gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. El acceso a la justicia va más allá de sólo garantizar a las personas la posibilidad de acudir mediante un recurso ante los órganos encargados de aplicar normas jurídicas; significa que el cumplimiento de la ley, a través de la actividad del Estado, sea eficiente y genere seguridad jurídica.

Lo anterior se manifiesta en el derecho que tiene toda persona, independientemente de su condición económica, social, política, de género o de cualquier otra índole, a acudir ante las autoridades competentes –ministeriales, judiciales o administrativas– para obtener la protección de sus derechos o para hacer valer cualquier otra pretensión. Sin embargo, un Estado no garantiza este derecho con la mera existencia formal de los recursos judiciales necesarios, sino que también debe asegurar que, en su funcionamiento, éstos se ajusten al debido proceso, el cual comprende el “conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención [Americana sobre Derechos Humanos]”.<sup>1</sup> De acuerdo con el artículo 8º de dicha Convención, las garantías judiciales consisten “en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal

---

<sup>9</sup> Corte IDH, Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 [de la] Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 9, párr. 27.

formulada en su contra o para la determinación de sus derechos de carácter civil, laboral, fiscal u otro cualquiera”.

La relevancia del derecho de acceso a la justicia y al debido proceso radica precisamente en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos. El sistema de justicia desempeña un papel fundamental en la lucha contra la impunidad y, en consecuencia, en la garantía de que no se repitan las violaciones a derechos humanos y se proteja a las víctimas y sus familiares.

Así, el derecho de acceso a la justicia y al debido proceso tiene importantes implicaciones en áreas como la prevención del delito, la seguridad pública, la procuración y administración de justicia, y en el sistema penitenciario. Este último ha sido considerado dentro del rubro del sistema de justicia con base en la idea de que el proceso penal no concluye con la mera emisión de una sentencia sino que se extiende hasta la conclusión de la ejecución de la pena, debido a la obligación del Estado de asegurar la existencia de garantías jurisdiccionales de protección para aquellos derechos no suspendidos a las personas privadas de su libertad a raíz de una condena.

La realidad actual indica que, a pesar de la reforma constitucional penal que está en marcha y de los esfuerzos por parte de las autoridades, en el Distrito Federal persisten violaciones a los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso, y a la integridad, libertad y seguridad personal, las cuales son generadas principalmente por el sistema penal con tendencia inquisitoria en el que se siguen otorgando importantes capacidades de acción al Ministerio Público a partir de distintas figuras como el arraigo, la prisión preventiva, la prueba tasada y el valor probatorio pleno a las actuaciones ministeriales. Estas capacidades avasallan a las personas procesadas o probables responsables, por lo que sus derechos a la presunción de inocencia y a una defensa adecuada son nulificados en la práctica. Cabe recordar que de acuerdo con datos del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, una de cada dos personas que tienen contacto con alguna autoridad de prevención del delito o de procuración de justicia sufre algún abuso.

Asimismo, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria señaló en su informe de visita a México, realizada en octubre de 2002, que: “la institución del arraigo es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sin son ‘discretos’”.<sup>2</sup> Sobre este tema, no puede pasarse por alto que, tal y como es practicado en México, puede facilitar la comisión de actos contrarios al respeto a la integridad personal y a la prohibición de la tortura, en contravención de lo dispuesto por el artículo 7º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este sentido, el informe elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los derechos humanos en México señala que “en la mayoría de los casos la tortura y malos tratos ocurren durante los primeros días de custodia del detenido, cuando éste se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad e incomunicación y cuando las fuerzas de seguridad tienen un control total sobre la suerte de la persona al no permitir el acceso de sus familiares, de un abogado o de un médico privado.”<sup>3</sup> Es claro, pues, que el arraigo contraviene los derechos humanos, sin que para su empleo quepa justificación alguna. En este mismo sentido se han pronunciado el Consejo de Derechos Humanos<sup>4</sup> y el Comité de Derechos Humanos,<sup>5</sup> ambos de Naciones Unidas, en 2009 y 2010, respectivamente.

<sup>2</sup> Comisión de Derechos Humanos, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México (27 de octubre a 10 de noviembre de 2002)*, Ecosoc, 17 de diciembre de 2002, párr. 50.

<sup>3</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA, 24 de septiembre de 1998, párr. 307.

<sup>4</sup> Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Examen Periódico Universal. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. México*, 5 de octubre de 2009.

<sup>5</sup> Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. México*, Nueva York, ONU, 7 de abril de 2010.

En cuanto a la flagrancia, se debe señalar que esa figura es utilizada en un concepto muy amplio y contrario a los derechos humanos de la persona detenida, ya que ésta no sólo se lleva a cabo en los casos en que se detiene a la persona en el momento de perpetrar el delito o aquellos donde se da una persecución material de la o el probable responsable, sino que se amplía de manera que basta la imputación de una o un testigo singular para que la detención en “flagrante delito” pueda darse hasta 72 horas después de que ocurrieron los supuestos hechos, lo cual viola los principios de presunción de inocencia y de seguridad jurídica.

Por otra parte, a pesar de la regulación penal y a ciertas iniciativas de la PGJDF para combatir la tortura, ésta se sigue practicando. Los factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la esta práctica tienen que ver con la persistencia del uso de la flagrancia, la cual permite realizar detenciones sin contar con órdenes judiciales de aprehensión. Asimismo, la continuidad del arraigo en la legislación del Distrito Federal y en la práctica judicial es otra de muestra de la tendencia inquisitorial del sistema penal. El arraigo parte de la presunción de culpabilidad, lo que resulta contrario a lo que implicaría un sistema acusatorio.

Sin embargo, la amplia discrecionalidad en la actuación del Ministerio Público no sólo tiene repercusiones negativas para los derechos de las y los probables responsables o procesados por algún delito, sino también para las víctimas o personas ofendidas, ya que la forma en que están concebidos el sistema penal y la reparación del daño implica que éstas no se encuentren involucradas durante las diversas fases procesales, lo que propicia, en algunos casos, la impunidad. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ya ha establecido que:

[L]a obligación de investigar los hechos y sancionar a los responsables de un delito que constituye una violación de derechos humanos es un compromiso que emana de la Convención Americana [sobre Derechos Humanos] La responsabilidad penal debe ser determinada por las autoridades judiciales competentes, siguiendo estrictamente las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8º de la Convención Americana.<sup>6</sup>

Y en el mismo sentido, la corte IDH ha determinado que:

Para que una investigación penal constituya un recurso efectivo para asegurar el derecho de acceso a la justicia de las presuntas víctimas, así como para garantizar los derechos que se han visto afectados [...] debe cumplirse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa y debe tener un sentido y ser asumida por los Estados como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios.<sup>7</sup>

Al mismo tiempo, derivado de las normas constitucionales e internacionales, la autoridad tiene la obligación de garantizar que, “en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses”.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de marzo de 2005, serie C, núm. 121, párrs. 105 y 106.

<sup>7</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 177; Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 101; y Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de septiembre de 2009, serie C, núm. 202, párr. 123.

<sup>8</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Baldeón García (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 6 de abril de 2006, serie C, núm. 147, párr. 146; Corte IDH, *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, serie C, núm. 186, párr. 247; y Corte IDH, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú, op. cit.*, párr. 183.



La justificación de esta participación no es otra que la de obtener el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación para la víctima.<sup>9</sup>

La CDHDF es consciente que la falta de recursos humanos y materiales para la administración y procuración de justicia constituye otro de los obstáculos transversales que involucran diversos derechos del sistema de justicia. Ello se manifiesta, entre otras formas, en las deficiencias existentes en el sistema de defensoría de oficio, donde el promedio de casos atendidos por una o un defensor de oficio es de 214 aproximadamente de acuerdo con el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, lo que afecta el derecho a una defensa adecuada. Asimismo, la falta de recursos repercute en la ausencia de las y los jueces en las audiencias, y en general en el conjunto de las fases procesales. Esto va de la mano con la necesidad de aumentar el número de juzgados y mejorar su eficiencia mediante la capacitación en materia de derecho internacional de los derechos humanos, y la institucionalización de incentivos y sanciones a servidoras y servidores públicos.

Por lo que respecta a las personas privadas de su libertad en los centros de reclusión, se debe recordar que éstas se encuentran bajo la especial sujeción del Estado, el cual tiene la obligación de proveer los satisfactores adecuados para que la población penitenciaria pueda ejercer todos los derechos que no le son restringidos a causa de la reclusión. Por ello las autoridades encargadas de administrar los centros penitenciarios están obligadas a respetar los derechos de las personas privadas de la libertad y a prevenir y combatir cualquier violación a éstos. Además, se debe contar con un lugar adecuado para la ejecución de la pena privativa de

<sup>9</sup> Cfr. Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de noviembre de 2008, serie C, núm., 192, párr. 233; y Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras, op. cit.*, párr. 194.

la libertad, es decir, un espacio en el que las y los internos, en un régimen de seguridad y control, puedan satisfacer sus necesidades básicas, gozar y ejercer sus derechos, y donde se respete su dignidad como seres humanos. El sistema penitenciario debe ofrecer a las personas privadas de libertad una experiencia de seguridad jurídica, legalidad, vida digna y ética social.

Los derechos referidos anteriormente se encuentran reconocidos en la normatividad a nivel local, además de instrumentos internacionales entre los que destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).

## Percepción

La magnitud del reto y las tareas pendientes con relación al sistema de justicia se vieron reflejadas ya desde el balance de derechos humanos de 2009, donde la autoridad señalada con mayor incidencia por posibles violaciones a los derechos humanos en este rubro fue PGJDF, con 93.84% de menciones. Dentro de éstas, el mayor número de señalamientos correspondió a las y los agentes del Ministerio Público de diversas coordinaciones territoriales, fiscalías y agencias, con 78.95% de menciones como probables responsables de violaciones a los derechos humanos.

Entre los actos presuntamente violatorios de derechos humanos que las y los habitantes del Distrito Federal denunciaron ante la CDHDF en 2009 abundaron los relacionados con la negativa, omisión, y/o restricción de los derechos o la injerencia indebida de la autoridad en materia de procuración e impartición de justicia. En ese año, del total de las menciones de derechos humanos en las quejas contra la PGJDF, 47.26% se refirió a los derechos de la o el probable responsable y 45.91% a los derechos de la víctima o personas ofendida.

Para 2010, la situación no fue muy diferente. De hecho, con relación al sistema de justicia hubo un incremento de 5.1% en el número de quejas en trámite por presuntas violaciones a los derechos. Así, encontramos que en 2009 se tuvo un total de 6 027 quejas presuntamente violatorias, mientras que en 2010 ese total ascendió a 6 332. Este número equivale a 67.3% del total global de quejas por presuntas violaciones registradas en la CDHDF.

Con relación al sistema de justicia, desde la perspectiva de las autoridades registradas con mayor número de menciones, la PGJDF se ubicó en el segundo lugar, sólo después de la SGDF que, como responsable del sistema penitenciario, recibió el mayor número de menciones. La PGJDF recibió 3 266 menciones, mientras que la SGDF 4 065. Los tres derechos más mencionados como vulnerados por la PGJDF fueron los derechos de la víctima o persona ofendida, con 1 606 menciones, lo que equivale a 49.2% del total de menciones respecto esta dependencia; el derecho al debido proceso y garantías judiciales, con 687 menciones, iguales a 21.0%; y el derecho a la seguridad jurídica, con 392 menciones, que equivalen a 12 por ciento.

En cuanto a las menciones sobre derechos presuntamente vulnerados, la CDHDF registró en 2010 un total global de 13 856. De éste, 10 129 menciones correspondieron a derechos relacionados con la seguridad pública y el sistema de justicia, lo que representa 73.10% del total global de menciones registradas. Los derechos de las personas privadas de su libertad, los derechos básicos dentro del procedimiento penal, y específicamente éstos en la fase de averiguación previa, ocuparon el segundo, tercero y cuarto lugar, respectivamente, dentro de los derechos más mencionados como vulnerados en las quejas registradas.

De esta manera, tenemos que el derecho a la seguridad jurídica registró 2 365 menciones, equivalentes a 17.06% del total de menciones; los derechos de la víctima o persona ofendida registraron 1 673 menciones, que constituyen 12.07% con relación al total global; el derecho a la integridad personal, con 1 121 mencio-

nes que representan 8.09% del total global; y el derecho al debido proceso y garantías judiciales, con 958 menciones equivalentes a 6.9%. En su conjunto, las menciones de estos derechos del sistema de justicia suman 44.12% del total global de menciones de derechos humanos presuntamente vulnerados.

En cuanto al sistema penitenciario de la ciudad de México, hay que recordar que éste cuenta con los dos centros de reclusión más poblados de América Latina. Consta de 10 centros penitenciarios que están destinados a recibir personas internas, sean éstas indiciadas, detenidas con fines de extradición, procesadas o sentenciadas por delitos del fuero común y del fuero federal. De ellos, tres centros varoniles sirven para reclusión preventiva; seis son para la ejecución de sanciones penales (cuatro varoniles y dos femeniles), y uno es de rehabilitación psicosocial. Estos 10 centros tienen actualmente una población penitenciaria de más de 35 mil personas (95% son hombres), cuando la capacidad instalada es de 20 300; ello representa una sobrepoblación de 50%, lo que ha devenido en condiciones de hacinamiento que a su vez se reflejan en situaciones de vida indignas.

Los centros de reclusión presentan deficiencias en sus capacidades materiales y humanas, lo que dificulta el cumplimiento de los derechos de las personas internas. Uno de los principales problemas tiene que ver con la sobrepoblación en los centros penitenciarios generada, entre otras razones, por la inaplicación de las sanciones sustitutivas y el uso excesivo de la prisión preventiva; esto tiene gran impacto en el ambiente que se vive en los centros, así como en la distribución y suficiencia de los recursos aplicados. Tal situación representa un verdadero foco rojo para la vida de la ciudad.

Al respecto, en 2009 fueron preocupantes para la CDHDF los actos de extrema violencia que se registraron en los reclusorios, así como las circunstancias que propician la impunidad de las personas responsables. Durante ese año se registraron 145 muertes de personas en reclusión, de las cuales más de 10% se relacionó con muertes violentas. La CDHDF registró en ese periodo un total de 2 219 menciones por violaciones a los derechos humanos en agravio de las personas privadas de la libertad, de las cuales 979 correspondieron a la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de las y los internos. Lamentablemente en este rubro la situación tampoco mejoró sustantivamente.

En 2010, los derechos de las personas privadas de su libertad fueron mencionados en 3 069 ocasiones como presuntamente vulnerados, lo que equivale a 30.3% del total de menciones relacionadas con el sistema de justicia y a 22.14% respecto del total global. En dichas menciones se registró entonces un incremento de casi 25% respecto de 2009. Asimismo, el tipo de violación más común sigue siendo la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de su libertad, la cual recibió 1 207 menciones que equivalen a 39.3% del total de menciones de estos derechos, a 11.9% del total del sistema de justicia y a 8.7% del total global. En segundo lugar se ubicó la negativa u omisión de otorgar derecho de audiencia, así como de fundamentar y motivar los castigos, sanciones o amonestaciones impuestas a las personas internas, que registró 489 menciones, que representan 15.9% del total de menciones de este derecho, 4.8% dentro del núcleo, y 3.5% del total global.

## Situación

En 2010, la CDHDF concluyó un total global de 7 779 expedientes, de los cuales 5 003 corresponden a quejas relacionadas con el sistema de justicia; estas equivalen a 64.3% del total global de expedientes concluidos. De estos expedientes concluidos, la causal registrada con mayor frecuencia es la de solución durante el trámite, con 2 284 registros, lo que representa 45.6% de los expedientes concluidos dentro de este rubro y 29.3% con relación al total global de expedientes. Este dato es significativo ya que la causal de conclusión de solución durante el trámite conlleva el reconocimiento implícito de una o varias violaciones, las cuales, sin embargo, son subsanadas durante el procedimiento de investigación de la CDHDF. Ello significa que en casi 50% de los expedientes de queja de este rubro se acreditó plenamente la existencia de



la violación, si se suman las conclusiones por Recomendación y conciliaciones. En 37% de los casos, aun cuando la Comisión no pudo pronunciarse sobre la existencia de una violación, ésta no se puede considerar como plenamente descartada.

En contraste con lo anterior, destaca el hecho de que sólo 630 expedientes (13%) se concluyeron por acreditarse plenamente la inexistencia de la violación a los derechos humanos.

Por otra parte, tomando en cuenta el contenido de las recomendaciones emitidas por la Comisión durante 2010, destaca que de las 12 emitidas, seis se relacionan con el sistema de justicia. De ellas, tres señalan a la PGJDF como la responsable de la violación; dos son por violaciones al derecho a la libertad personal y el debido proceso.

Considerando lo anterior, así como las menciones de los derechos presuntamente vulnerados en las quejas investigadas por la CDHDF en 2010, se ha constatado que el nodo de las violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia penal sigue ubicándose en la primera fase del procedimiento, la averiguación previa, la cual por su diseño y facultades asignadas a la policía y al Ministerio Público constituye una especie de juicio sumario que marca en gran medida el rumbo y resultado final del proceso. Por lo tanto, cualquier transformación estructural del sistema deberá pasar necesariamente por una revisión profunda de lo que sucede en esta fase.

De los datos recabados por la Comisión también queda en evidencia el falso dilema entre los derechos de las víctimas y los derechos de la persona probable responsable. Esto es así debido a que un sistema que no garantiza el debido proceso vulnera los derechos de ambas partes. Debe abandonarse la concepción de que el debido proceso es sólo una salvaguarda para la persona inculpada y comprender que éste es una garantía de la sociedad en su conjunto. A fin de cuentas, lo que está en juego es la seguridad jurídica y la confianza que debe inspirar un sistema de justicia en una sociedad democrática. Ello contribuiría a propiciar el uso de las instituciones y no el de la violencia como mecanismo para solucionar los conflictos.

Por otra parte, cabe destacar que de las seis recomendaciones relativas al sistema de justicia que se emitieron en 2010, dos abordaron el tema de los derechos de las personas privadas de su libertad. En ambas se declaró violación por la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de la libertad, lo que redundó a su vez en graves violaciones a los derechos humanos, como tortura y violencia sexual sistemática.

De los datos anteriores se percibe cómo la afectación o posible afectación a la integridad personal es el denominador común en las violaciones registradas con mayor frecuencia, lo que coincide con la situación constatada en 2009. Esto refleja la persistencia de una concepción donde la población penitenciaria es reducida a la condición de objeto y en la cual las personas ya no son reconocidas como titulares de derechos. Por ello las autoridades suelen considerar a las prisiones como un problema periférico y el tema no ocupa un lugar relevante en la agenda pública, de tal manera que este grupo de derechos sigue siendo uno de los pendientes más urgentes de la ciudad de México en materia de derechos humanos.

## Incidencia

Ante la gravedad y notoriedad de ciertos casos donde fue posible determinar la existencia de presuntas violaciones a derechos humanos, la CDHDF dio inicio al trámite de 85 quejas de oficio relacionadas con el sistema de justicia. De éstas, 31 quejas correspondieron a la Primera Visitaduría General, lo que representa un incremento de 29.03% respecto del año anterior. Por su parte, la Segunda Visitaduría registró el inicio de 54 quejas de oficio, de las cuales 48 (88.8%) correspondieron a derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.

Asimismo, con el fin de prevenir afectaciones o daños de difícil o imposible reparación a los derechos de las personas, la CDHDF emitió 2724 medidas precautorias en el contexto del sistema de justicia. De éstas, la

gran mayoría fue dirigida sólo a cuatro autoridades: la SGDF, la PGJDF, la SSDF y la SSPDF, las cuales sumaron en conjunto 2 673 medidas, es decir, 96.8% del total de medidas emitidas en este núcleo. Por cada autoridad se encontró el siguiente desglose respecto de las dependencias con el mayor número de medidas dirigidas:

- *Secretaría de Gobierno del Distrito Federal.* Como la autoridad responsable del funcionamiento del sistema penitenciario, esta secretaría contó con el mayor número de medidas cautelares dirigidas por parte de la CDHDF, con un total de 1 473. Dentro de ésta, las dependencias con mayor incidencia fueron la Dirección del Reclusorio Preventivo Varonil Norte, la del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, y la de la Penitenciaría del Distrito Federal, con 423, 304 y 149 registros, respectivamente.
- *Secretaría de Salud del Distrito Federal.* Mencionada reiteradamente en las quejas sobre derechos de las personas privadas de su libertad, ha contabilizado en total 487 medidas cautelares dirigidas por parte de esta Comisión. De ellas, 165 se enviaron a la Dirección de Servicios Médicos Legales y de Reclusorios, 75 a la Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Norte, y 69 a la Unidad Médica del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente. Esto confirma la persistencia de la falta o denegación de una adecuada atención médica al interior de los reclusorios como motivo reiterado de violaciones a los derechos de las personas privadas de su libertad.
- *Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.* Cuenta con un total de 406 medidas precautorias, de las cuales la inmensa mayoría ha sido dirigida a la Dirección General de Derechos Humanos, con 372 registros; seguida de la Oficina del Procurador, con 11; y la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia AOB-1, con tres.
- *Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.* Se ubica en el cuarto lugar de las autoridades con mayor número de medidas precautorias, con un total de 271. De ellas, la mayoría se ha dirigido a la Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, con 236 registros; seguida de la Dirección General de Derechos Humanos, con 29; y finalmente la Oficina del Secretario, con dos.

Sin embargo, a pesar de las fallas y retos persistentes, la CDHDF reconoce la actitud propositiva y abierta al diálogo para superar los obstáculos por parte de las autoridades relacionadas con el sistema de justicia. Evidencia de ello son las soluciones de casos mediante acuerdos conciliatorios, donde no sólo se ha buscado reparar la violación sino también implementar medidas con el fin de evitar la repetición de los actos, es decir, acciones que conlleven una vocación transformadora

Algunos ejemplos de conciliaciones por las cuales se ha logrado la implementación de mecanismos de transformación estructural son:

- a) En cumplimiento del acuerdo de conciliación 2/2009, la PGJDF emitió el Acuerdo A/02/2010 por el que se creó la Unidad Especializada en Investigación para la atención del delito de homicidio doloso en agravio de mujeres y personas de la comunidad LGTBTTI.
- b) En cumplimiento del acuerdo de conciliación 5/2009, el 13 de octubre de 2010 se publicó la Circular OC/012/2010 del procurador general de Justicia del Distrito Federal por el que se instruye al personal ministerial que integra averiguaciones previas para que remitan de manera oportuna las indagatorias que son competencia de las fiscalías centrales de investigación, en razón de la materia.
- c) En cumplimiento de la conciliación 7/2009, en el Boletín Informativo de marzo de 2010 de la PGJDF se difundió una nota en donde se informó que una persona que fue exhibida por esa dependencia ante los medios de comunicación obtuvo su libertad, aclarando que ello se debió a que se le absolvió del delito que se le atribuía, al existir duda razonable.

Asimismo, es importante resaltar que el constante acercamiento con las autoridades, principalmente las direcciones generales de derechos humanos de la PGJDF y de la SSPDF, ha permitido que la CDHDF participe activamente en la proyección de lineamientos que permitan mejorar la prestación del servicio de ambas dependencias en beneficio de la sociedad. Un ejemplo de ello es la emisión de los siguientes acuerdos por parte de la PGJDF:

- *A/010/2010*, por el cual se establecen lineamientos respecto de la investigación e integración de las averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de octubre de 2010.
- *A/015/2010*, por el que se emite el protocolo para la búsqueda inmediata de niñas y mujeres extrañadas y ausentes, publicado el 18 de octubre de 2010, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

Además, el 15 de abril de 2010 se publicó el modelo para la investigación del delito de homicidio, emitido también por la PGJDF.

Por otra parte, la CDHDF ha decidido contribuir a que se abandone la concepción de que las personas privadas de su libertad han dejado de ser titulares de derechos y merecedoras de protección jurisdiccional. A partir de un proceso de reestructuración interna que la Comisión emprendió desde 2009 con la nueva gestión, la investigación de presuntas violaciones a los derechos de las personas privadas de su libertad ha sido integrada al núcleo Seguridad y justicia.

Esta integración obedece a una visión sistémica de la justicia penal donde la actuación policial constituye el primer contacto de la o el ciudadano frente al poder punitivo del Estado, el cual se extiende hasta que finaliza la ejecución de la pena. De esta manera, la situación de las personas privadas de su libertad ya no es entendida como un momento aislado y separado del proceso penal, por lo que la actuación de las autoridades del sistema penitenciario deberá seguir bajo la supervisión estricta de diferentes mecanismos de control y rendición de cuentas, incluyendo el jurisdiccional y el de la CDHDF.

Este organismo reconoce los esfuerzos que el Gobierno del Distrito Federal ha hecho en la materia, en particular su disposición a construir soluciones conjuntas. Para ello, durante el segundo semestre de 2010 se instauraron mesas de trabajo mensuales con las autoridades penitenciarias y con los responsables de cada centro, en las cuales se generaron insumos importantes para la atención de problemas estructurales; además de la atención más eficiente de las acciones solicitadas a partir de las quejas recibidas para el caso de la situación de las mujeres. En dichas reuniones, también se han logrado acuerdos generales que facilitan el procedimiento de atención a las expedientes de queja y han derivado, a su vez, en acuerdos generales para la modificación de prácticas reiteradas de violaciones a derechos humanos por parte de las y los servidores públicos adscritos a los centros penitenciarios.

ANIVERSARIO DE LA CONVENCION  
POR LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS



TOOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES  
TENEMOS DIGNIDAD

# Seguridad humana

## Estándar

El tema de seguridad humana cobra cada día mayor relevancia ante los enormes y continuos cambios que se han dado durante la primera década del siglo XXI. Las grandes migraciones forzadas por conflictos armados internos, por condiciones de pobreza o por catástrofes naturales; las pocas o nulas políticas para la generación de empleo, los bajos salarios, el subempleo o la subcontratación sin prestaciones laborales han generado, entre otras consecuencias, que las condiciones de vida de mujeres y hombres se deterioren con mayor rapidez.

En 1994, el PNUD declaró que la seguridad humana probablemente constituiría una revolución en la sociedad del siglo XXI. En la actualidad es posible constatar esta afirmación.

El concepto *seguridad humana* se ha consolidado y su evolución ha permitido plantear su pertinencia en diferentes contextos que, en un primer momento, no se consideraban viables. Actualmente se puede decir que debido a las transformaciones políticas, económicas y sociales de las grandes urbes su vigencia es incuestionable, sobre todo cuando el disfrute de los derechos que conforman los rubros de la seguridad humana ha disminuido a causa de las condiciones de pobreza que afectan la calidad de vida de las y los habitantes.

La ONU afirma que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión; y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. La pérdida de la seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso o una emergencia abrupta y estridente; puede ser obra humana, como resultado de opciones erradas de política o puede ser consecuencia de las fuerzas de la naturaleza.

Por lo tanto, la seguridad humana se entiende como “la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*, México, CDHDF, 2008, p. 14.

Dentro del núcleo Seguridad humana se encuentran los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda adecuada, al trabajo, a la educación, a la salud, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, entre otros.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>11</sup> señala en su artículo 2º que el Estado se compromete a adoptar diversas medidas –incluso de índole legislativa–, así como asistencia y cooperación internacional hasta el máximo de sus recursos, con la finalidad de lograr progresivamente la efectividad de los derechos contemplados en dicho ordenamiento.

Similares disposiciones normativas se encuentran en el sistema interamericano con base en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador.<sup>12</sup>

En el sistema americano,<sup>13</sup> la Corte IDH ha considerado “pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”.<sup>14</sup>

En lo que concierne al derecho a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)<sup>15</sup> ha señalado que éste se encuentra estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos, en particular a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación y a la igualdad, entre otros, los cuales son componentes integrales del derecho a la salud.

El Comité DESC también determinó cuatro características del derecho a la salud que están interrelacionadas: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.<sup>16</sup>

Para la Corte IDH, la salud es un bien público cuya protección está a cargo de los Estados. Por ello ha manifestado que éstos son responsables de regular y fiscalizar la prestación de los servicios de salud para lograr una efectiva protección de los derechos a la vida e integridad personal, independientemente de si la entidad que presta dichos servicios es de carácter público o privado.<sup>17</sup>

En lo que se refiere al derecho al agua, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en julio de 2010 la Resolución A/64/L.63/Rev.1,<sup>18</sup> donde declara que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. Este derecho corre el riesgo de ser afectado por problemas y obstáculos en materia de disponibilidad, accesibilidad y calidad.

<sup>11</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (xxi) del 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 3 de enero de 1976 y aprobado por el Senado mexicano el 18 de diciembre de 1980.

<sup>12</sup> Aprobado por la Asamblea General de la OEA durante su décimo octavo periodo ordinario de sesiones en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, aprobado por el Senado mexicano el 12 de diciembre de 1995. Véanse artículos 1º y 2º.

<sup>13</sup> En el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos se han desarrollado diversas acciones: La CIDH realizó, entre otros, el documento *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, en 2007; y elaboró los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, en 2008.

<sup>14</sup> Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198, párr. 102.

<sup>15</sup> Comité DESC, Observación General núm. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), adoptada en el 22º periodo de sesiones, 11 de agosto de 2000.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149, párr. 89; y Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párr. 121.

<sup>18</sup> Resolución A/64/L.63/Rev.1, Derecho humano al agua y al saneamiento.

Además, la Corte IDH ha señalado que existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. La degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático han afectado su goce efectivo, por lo que diversos Estados ya han adoptado disposiciones constitucionales donde reconocen expresamente el derecho a un medio ambiente sano<sup>19</sup>.

Por otra parte, el *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010. Llegar a los marginados*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), afirma que los gobiernos no han logrado tratar las causas profundas de la marginación en la educación. El nuevo conjunto de datos sobre la penuria de la educación y la marginación en este ámbito pone de manifiesto el alto grado de exclusión existente. De esta manera, la crisis económica podría crear una “generación perdida” de niñas y niños cuyas oportunidades vitales quedarían irremisiblemente dañadas si no se logra proteger su derecho a la educación.<sup>20</sup>

En este contexto es relevante recordar el concepto de *trabajo decente* introducido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual se traduce en tener un trabajo que sea productivo y que genere un ingreso digno, que garantice seguridad en el lugar de trabajo, protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración en la sociedad, libertad para que las personas expresen sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidades y trato para todas las mujeres y hombres.<sup>21</sup> El trabajo decente es en sí un trabajo digno y se opone al concepto de subempleo o a empleos mal remunerados.

Así, la seguridad humana plantea necesidades estructurales que deben satisfacerse y atenderse a través de políticas igualmente estructurales y mediante acciones integrales. En este marco, la coordinación institucional (intrainstitucional e interinstitucional) entre los entes públicos es fundamental.

## Percepción

La definición de los núcleos de trabajo que la CDHDF impulsó durante 2010 trajo consigo una serie de redefiniciones en el quehacer de las áreas de defensa. Hasta 2009, la Tercera Visitaduría General tenía a su cargo el núcleo de seguridad humana y seguridad ciudadana; en este último se investigaban quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que eran atribuibles a cuerpos policíacos adscritos a la SSPDF, así como la Defensoría Oficio. A partir de 2010 la Tercera Visitaduría investiga, aunque no exclusivamente, presuntas violaciones a derechos humanos en el núcleo de seguridad humana, que se atribuyen a servidoras y servidores públicos adscritos a las 16 delegaciones, la ALDF, la Jefatura de Gobierno, la SGDF, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, la Contraloría General, la Oficialía Mayor, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y los organismos autónomos, órganos administrativos desconcentrados y organismos descentralizados, entre otros.

Lo anterior permite señalar que la reestructura de los núcleos de trabajo trajo consigo la definición –aunque no en todos los casos, ya que los derechos humanos se encuentran interrelacionados y son interdependientes– de los derechos a investigar con mayor incidencia en el núcleo de seguridad humana, es decir, la presentación de quejas por presuntas violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), los factores que restringen o limitan su disfrute, así como las causas y consecuencias estructurales que dan origen a las violaciones, ello con el fin de identificar con mayor precisión el quehacer y responsabilidad de las autoridades.

<sup>19</sup> Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, op. cit., párr. 148.

<sup>20</sup> UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010. Llegar a los marginados*, París, UNESCO, 2010, disponible en <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525S.pdf>>, página consultada el 4 de marzo de 2011.

<sup>21</sup> Véase <[www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/Themes/Decentwork/lang-es/index.htm)>, página consultada el 23 de junio de 2010.

Esto debe tomarse en consideración debido a que dichos incrementos reflejan, en primer lugar, la percepción que tienen las personas que acuden a la Comisión de que sus derechos humanos están siendo violentados por autoridades del Distrito Federal; y en segundo lugar, la importancia del ejercicio del derecho a denunciar por parte de las y los ciudadanos; y finalmente, la atención que brindan las autoridades para solucionar de manera inmediata las probables violaciones a derechos humanos.

Durante 2010, la CDHDF tramitó 9 396 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, lo que significó un aumento de 21% en comparación con 2009, año en que se atendieron 7 760 quejas probablemente violatorias.

Los expedientes tramitados durante 2010 representaron 13 856 menciones de vulneración a derechos humanos, en comparación con 2009 donde hubo 11 832 menciones. De esto hay que tomar en consideración que una queja por presuntas violaciones puede involucrar la vulneración de uno o más derechos; en consecuencia, la diferencia de estos datos representa 17% de aumento durante 2010.

En referencia al núcleo de seguridad humana podemos señalar que en el año que se informa se tramitó un total de 1 735 quejas, el cual representó un aumento de 17.5% en comparación con 2009, en el que se tramitaron 1 477 quejas.

De la calificación de las 1 735 quejas se desprende la presunta violación de 15 derechos humanos, los cuales obtuvieron 2 260 menciones. Esto representa un aumento de 28% en comparación con 2009, donde hubo 1 762 menciones de derechos humanos relacionados con el rubro de seguridad humana.

Actualmente, en este núcleo las y los peticionarios hacen referencia a la principal afectación de 15 derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Así, en 2009 las quejas tramitadas en lo que hoy conforma el núcleo en cuestión implicaron la probable violación de 36 derechos. De ellos, los derechos humanos más señalados correspondieron al derecho a la seguridad jurídica,<sup>22</sup> a la integridad personal, al de petición y pronta respuesta, a la libertad y seguridad personales, al debido proceso y garantías judiciales y al derecho al agua.

Para 2010 los derechos más mencionados por las y los peticionarios y/o agraviados como presuntamente vulnerados fueron el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad privada y el derecho a un medio ambiente sano.

De éstos es importante mencionar que, en comparación con 2009, el derecho a la salud tuvo un incremento de 28.8%; el derecho a un nivel de vida adecuado 42%, y el derecho a la propiedad privada registró un crecimiento de 168%. Asimismo, es necesario destacar el incremento de menciones que obtuvieron los derechos sexuales y reproductivos, ya que en 2009 presentaron siete menciones, mientras que en 2010 fueron 20; esto significa una diferencia de 185.7 por ciento.

Por otra parte, de acuerdo con las denuncias presentadas por las y los peticionarios, en 2009 las autoridades que recibieron mayor número de menciones fueron la SSPDF, las 16 delegaciones en conjunto, la Consejería Jurídica y Servicio Legales, la PGJDF, la Setravi y la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF).

En 2010 las autoridades más señaladas fueron la SSDF (1 218), la SGDF (411), las 16 delegaciones en conjunto (133), la SMADF (115) y la SSPDF (83), entre otras.

Este mismo año, el derecho a la salud representó un aumento de 28.8% en comparación con 2009, ya que fue mencionado 1 765 veces como presuntamente vulnerado; sin embargo, en 2009 la violación a este derecho se ubicó en el cuarto lugar y representó 11.6% del total de quejas, es decir, 1 370 menciones.

En este rubro, las autoridades más señaladas como probables responsables fueron la SSDF, la SGDF, la PGJDF, la SSPDF, mientras que en 2009 las autoridades más señaladas fueron la SSDF y la SGDF, ya que está se encarga de los centros de reclusión.

<sup>22</sup> El derecho en cuestión contiene la obligación de que todo acto de autoridad sea acorde con las leyes, por lo que existe una estrecha correlación entre la violación a derechos humanos y el incumplimiento de las leyes.



En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos cabe señalar que en 2009 éstos fueron mencionados en siete ocasiones como probablemente violados mientras que en 2010 el número ascendió a 20, lo cual significa un incremento de 185.7 por ciento.

Lo observado anteriormente demuestra la existencia de una serie de problemáticas estructurales que impiden el goce efectivo del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. En particular, se han detectado situaciones relacionadas con la negativa de atención médica, la falta de atención médica especializada y la negativa de brindar información a las personas responsables de la o el paciente respecto de su estado de salud o del tratamiento a seguir; aunado a la falta de calidad en la prestación del servicio.

Ello es reflejo de problemas torales en el sistema de salud, como la carencia de personal médico, de enfermería, de recursos materiales, medicinas e infraestructura que permitan brindar a las personas usuarias de los servicios de salud una atención médica con calidad.

Un ejemplo en cuanto a la negativa para la accesibilidad de los servicios de salud fue el caso de una persona agraviada a quien no se le quería abrir su expediente clínico correspondiente en la Clínica Especializada Condesa debido a que no contaba con una identificación oficial, la cual era un requisito indispensable en términos legales. Después de las gestiones realizadas, se logró que a esta persona se le brindaran alternativas para subsanar tal hecho.

Respecto de las personas que se encuentran en situación de reclusión, el ejercicio de este derecho se perjudica debido a la imposibilidad que tiene la mayoría de las y los internos para acudir desde su estancia y/o dormitorio al servicio médico, lo que se atribuye al personal de seguridad y custodia, ya que no les permiten el acceso a esta área de los centros o no les dan acceso a la estancia antes del otorgamiento de la cita. También se han documentado el escaso número de turnos (fichas) que se otorgan diariamente, lo que imposibilita la atención de todas las personas que requieren servicio médico; la ausencia de medicamento, equipo, material sanitario; y el número reducido de personal médico, lo que agudiza la problemática. Cabe destacar que no se cuenta con un modelo de atención y seguimiento de los padecimientos de la población penitenciaria, y menos aún con un protocolo de referencias y contrarreferencias en el caso de atención especializada.

Para la CDHDF el derecho al agua cobra cada vez más importancia debido a la escasez del vital líquido. Durante 2010 las principales afectaciones que fueron señaladas en el ejercicio de este derecho humano fueron el cobro excesivo o injustificado por el servicio de agua y su interrupción injustificada, las cuales obtuvieron 91 menciones que representan 81.2% del total de 112 menciones. Asimismo, las autoridades señaladas como presuntas responsables fueron la SMADF y la Secretaría de Finanzas.

Las menciones por la vulneración del derecho al agua registraron un aumento de 0.9% en comparación con 2009, en el que la autoridad más mencionada fue la SMADF con 83 menciones en total. Las afectaciones por tipo de violación fueron de igual manera el cobro excesivo o injustificado por el servicio de agua y la interrupción del servicio, las cuales obtuvieron 73 menciones de un total de 111.

El número más importante de denuncias por violaciones al derecho al agua se debe a cobros excesivos o injustificados y a la interrupción injustificada del servicio público de agua. Lo anterior debe tenerse en cuenta dentro del marco de la reciente publicación y aplicación de las nuevas tarifas para el cobro del suministro de agua. Por un lado, las quejas se han centrado en el incremento considerable del cobro al margen de los criterios que supuestamente serían aplicados para las nuevas tarifas. Por otro lado, se han recibido quejas en el sentido de que la clasificación realizada para las y los usuarios de la toma no está siendo basada en su capacidad socioeconómica, ya que al haberse establecido las tarifas de acuerdo con el promedio del nivel de desarrollo de la manzana se perjudica a las viviendas de escasos recursos que se localizan en una manzana catalogado como de “alto nivel de vida”.

Durante 2010 el ejercicio del derecho al trabajo en el Distrito Federal estuvo relacionado con la obstaculización, negación o injerencias arbitrarias a este derecho, con 46 menciones que representan 63.8%. La mención del derecho humano al trabajo como presuntamente violado se registró en 72 ocasiones, en comparación con 2009 cuando tuvo 69; esto indica 4.3% de incremento.

Las quejas radicarón principalmente en la falta de cumplimiento total o parcial de laudos o sentencias definitivas, imputable a diversas autoridades del Gobierno del Distrito Federal que afectaron el ejercicio de este derecho. Sin embargo, también hubo expedientes que se radicarón por la presunta obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo. Éstas se refirieron en la mayoría de los casos a hechos como hostigamiento laboral, falta de formalización en el cambio de adscripción, falta de material y equipo para el desempeño de labores, y negativa para ejercer el comercio aun contando con permiso para ello. También se denunció la presunta negativa, restricción u obstrucción para hacer efectivas las prestaciones laborales, tratándose de casos como retención de pago, negativa de orientación en juicio laboral o suspensión del pago de pensión.

En 2010, el derecho a un medio ambiente sano estuvo señalado como uno de los derechos que probablemente más se violaron, obteniendo 40 menciones y presentando un incremento de 1.8% en comparación con 2009, cuando fue mencionado en 39 ocasiones. En la probable violación al ejercicio de este derecho humano se señaló como autoridades responsables a las delegaciones en su conjunto, la SMADF, la Sedeso y la SGDF, principalmente.

Las quejas se radicarón principalmente por la presunta omisión u obstaculización de tomar medidas que ayuden a prevenir la contaminación ambiental (aire, agua, ruido, extinción de flora y fauna, atención a servicios primarios como drenaje, alcantarillado, pozos, fosas sépticas, entre otros), así como por la negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente y la obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Las denuncias señalaron el ruido excesivo ocasionado por las obras públicas o por establecimiento comerciales que provocan molestias. Lo anterior permitió documentar que la autoridad es omisa en el control de verificaciones por emisión de ruidos; y que en otras ocasiones es la misma autoridad quien lleva a cabo obras que generan ruido en exceso. Lo mismo sucede con casos de vibraciones excesivas y contaminación del aire y la vía pública, en donde se documentó la falta de respuesta a la solicitud de mantenimiento, limpieza y desazolve de drenaje.

El derecho a un nivel de vida adecuado fue señalado durante 2010 en 98 menciones, las cuales presentaron dos grandes tipos de violación: 1) la obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de electricidad, alumbrado público, mantenimiento de vías públicas, parques y jardines, recolección de basura, entre otros; y 2) la negativa a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas. Estos dos grandes grupos de violaciones obtuvieron 82 menciones, es decir, 83.6% de la problemática que afecta este derecho. Ello representa un incremento de 42% en comparación con 2009, ya que en ese año solamente obtuvo 69 menciones.

El derecho a un nivel de vida adecuado fue documentado principalmente en las quejas que dieron cuenta de la omisión de la autoridad para atender la solicitud de limpieza en zonas de barrancas, las afectaciones por la construcción de la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro, y el incumplimiento en la reparación del daño causado por inundaciones, entre otros.

Las quejas recibidas involucran casos que van desde problemas de contaminación por el drenaje o alcantarillado, que afectan a una sola casa habitación, hasta grandes proyectos de obras de la ciudad que perjudican los recursos naturales o zonas de importante valor ambiental para el Distrito Federal. Al respecto, destaca el caso del Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la Ciudad de México (Supervía Poniente).

Asimismo, las quejas refirieron diversos problemas relacionados con el transporte público, tales como condiciones deficientes o exceso de pasajeros en el STC Metro y la falta de señalamientos de precaución en el Metrobús. Además, refirieron otros problemas como la omisión de dar respuesta a solicitudes de desazolve, poda de árboles, reparación de alumbrado público, fugas de agua y socavones, y las malas condiciones de la vía pública e inundaciones, entre otras.

Otros problemas documentados fueron el latente riesgo de hundimiento y las necesidades de reubicación de viviendas a causa de grietas. Esto se encuentra relacionado con la obligación de prevención de



la autoridad, en el sentido de dar mantenimiento a la infraestructura de la ciudad, constituida por drenaje, alcantarillado y vía pública, para evitar mayores afectaciones a los bienes y propiedades de las y los ciudadanos, como sucedió en el caso de las inundaciones registradas en febrero de 2010.

Un ejemplo de queja que hace referencia al derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas es la relacionada con la ejecución de la obra civil de la línea 12 del STC Metro. Vecinas y vecinos de las colonias Ermita, Miravalle y Portales, de la delegación Benito Juárez –por donde fue trazada la obra–, han visto afectación en sus propiedades, posesiones y patrimonio, así como en su salud e integridad física. Otra queja se refiere a que movimientos subterráneos presuntamente provocaron cuarteaduras en varias casas y provocaron alarma entre vecinos en la delegación Iztacalco.

Durante 2010, el derecho a la propiedad privada fue señalado como el segundo derecho humano con mayor número de menciones. Ello se constata debido a que en ese año tuvo 67 menciones en comparación con 2009, cuando registró 25; lo anterior representa un incremento de 168%. Las dos principales violaciones se relacionan con la obstaculización, injerencias arbitrarias o ataques a la propiedad privada y el decomiso injustificado de la propiedad privada, con un total de 53 menciones; ello representa 79.1% de las problemáticas. La probable violación a este derecho tiene que ver con quejas que presumen la retención de mercancías de comerciantes en vía pública por parte de la autoridad, principalmente administrativa.

Con motivo de la gravedad de los hechos de queja presentados por las y los peticionario y/o agraviados, durante 2010 la CDHDF emitió en total 5 922 medidas precautorias dirigidas a las autoridades del Distrito Federal, de las cuales 457 dan cuenta de temas de seguridad humana; lo anterior representa 7.7%. De estas medidas precautorias, 188 fueron dirigidas a autoridades delegacionales (41.1%), 70 a la SSDF (15.3%), 45 a la SSPDF (9.8%), 44 a la SMADF (9.6%) y 24 a la Setravi (5.2 por ciento).

Las medidas precautorias son un mecanismo de relevancia que permite realizar acciones tendientes a evitar daños irreparables en la vida, patrimonio y seguridad de las y los peticionarios. Es importante señalar que las dependencias a las que se enviaron dichas medidas fueron aquellas que están directamente relacionadas de manera primaria con el ejercicio de los DESCA, lo que conlleva a enfatizar la definición del núcleo de seguridad humana, tanto de autoridades como de derechos humanos.

## Situación

Durante 2010 se concluyeron 7 779 expedientes correspondientes a los tres núcleos que se informan, de las cuales 1 676 corresponden al núcleo de seguridad humana. Esto representa 21.6 % de los expedientes concluidos.

De ellos, 1 177 expedientes se concluyeron por haberse solucionado durante el trámite (70.22%), por no haber elementos suficientes se concluyeron 187 (11.15%), por no violación a derechos humanos fueron 149 (8.89%), por falta de interés se registraron 121 (7.21%), por desistimiento fueron 30 (1.78%), por Recomendación fueron tres<sup>23</sup> (0.17%), seis fueron por incompetencia (0.35%), uno por cumplimiento de las medidas conciliatorias (0.05%), y uno por fallecimiento de la parte peticionaria (0.05 por ciento).

La resolución de la conclusión de un expediente es determinante para establecer la responsabilidad de la autoridad en la violación a derechos humanos. La CDHDF cuenta con 13 causales de conclusión de los expedientes que se tramitan, las cuales se hallan establecidas en su ley y reglamento interno.

Los párrafos anteriores son una constancia para evaluar la responsabilidad de la autoridad en la vulneración de derechos humanos. Por otro lado, los datos que arrojan las causales de conclusión permiten determinar el grado de respeto a los derechos humanos en la ciudad de México.

<sup>23</sup> Una Recomendación puede ser emitida por la violación de diversos derechos.

La suma de las causales de conclusión de solucionados durante el trámite, Recomendación y conciliación son pruebas fehacientes de que la autoridad violó los derechos humanos. Durante el año que se informa 70.44% de los expedientes fue concluido bajo estos tres criterios.

En la mayoría de los expedientes concluidos por solucionarse durante el trámite existe una colaboración directa con la autoridad, la cual muestra disposición para subsanar y/o reparar a la o el ciudadano las condiciones que causan afectación en el ejercicio de sus derechos. Gracias a las gestiones que realiza personal de la CDHDF y a la colaboración inmediata de las autoridades, estos expedientes son concluidos antes de que se termine la investigación de los hechos; sin embargo, dicha causal supone que la violación sí había ocurrido.

Por su parte, las causales contundentes en cuanto a la violación son la emisión de la Recomendación y la conciliación.

En 2010, los expedientes que fueron concluidos bajo las causales de incompetencia, improcedencia y por no haberse identificado a la autoridad presuntamente responsable constituyeron 0.35%; en ellos formalmente la violación no aconteció. La característica de *formalidad* es sustentada con base en dos mandatos determinados por Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; sin embargo, ello no es definitivo para determinar que realmente los hechos violatorios no acontecieron.

Los expedientes concluidos bajo estos criterios fueron calificados por presuntas violaciones al derecho a la salud y al trabajo. En el primero, la presunción de violación radicó en la obstaculización, restricción o negativa de la atención médica y en la negativa de acceso a los servicios de salud; en la segunda se trató de la obstaculización, negativa o injerencias arbitrarias, y la negativa, restricción u obstrucción para hacer efectivas las prestaciones laborales.

En 2010, del total de los expedientes concluidos, 149 fueron determinados como no violatorios de derechos humanos; lo anterior representó 8.89%. Dichos expedientes fueron calificados como presunta violación a los derechos a la salud, al agua, a un nivel de vida adecuado, a un medio ambiente sano, a la vivienda, derechos sexuales y reproductivos, derecho a la vida y derecho a la educación. Sin embargo, el derecho a la salud representó únicamente 6.5 por ciento.

La determinación de un expediente por dicha causal también implica un proceso exhaustivo de investigación, en el que se ponderan fehacientemente las evidencias proporcionadas por la autoridad, y ésta demuestra, de acuerdo con la descarga de pruebas, que no violó el derecho humano de ningún ciudadano. Ello también significa que lo que una o un ciudadano puede percibir como afectación a sus derechos humanos realmente no constituye violación alguna.

Los expedientes concluidos bajo las causales sin elementos suficientes, falta de interés, desistimiento, protección y fallecimiento representaron aproximadamente 20.54% del total de los concluidos en 2010; esto es un número significativo, y no exime a la autoridad de que realmente no haya causado afectación al ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos. El conjunto de dichas causales constituye un bloque representativo en el cual el ejercicio de los derechos se encuentra vulnerado; por ejemplo, el hecho de que una persona se desista del trámite de investigación del expediente genera incertidumbre acerca de si dicha determinación está sustentada en el temor a lo que pudiera considerar como represalias por parte de la autoridad.

De los 15 derechos que constituyen el núcleo de seguridad humana, en todos ellos se determinaron expedientes por la causal sin elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos.

Durante 2010, la Comisión emitió tres recomendaciones que atienden, aunque no exclusivamente, violaciones a los derechos relacionados con la seguridad humana; éstas representan 25% de las recomendaciones emitidas. Asimismo, se dieron por concluidas dos recomendaciones y continúan en seguimiento 11 recomendaciones para su cumplimiento.

Las recomendaciones emitidas en este núcleo –5/2010, 7/2010 y 8/2010– han permitido poner en evidencia diversas problemáticas estructurales en el ejercicio de los DESCAs en la ciudad.

La Recomendación 5/2010, dirigida a la SMADF, a la Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, a la Secretaría de Protección Civil del Distrito Federal y al jefe delegacional en Gustavo

A. Madero como responsables de la violación al derecho al agua y a un medio ambiente sano, evidenció los riesgos y las afectaciones graves a la sustentabilidad ambiental de la ciudad de México debido a la falta de planeación, coordinación y vinculación de las autoridades responsables de atender el mantenimiento de la infraestructura que lleva el agua a las y los habitantes de esta capital. Es de vital importancia atender esta situación, ya que pone en un riesgo real e inmediato a las y los habitantes que viven en la región donde se establece la infraestructura de la tubería del acueducto Chiconautla, así como a las y los habitantes de esta ciudad en general.

Dicha Recomendación también obliga a las autoridades capitalinas a atender el derecho al agua y a un medio ambiente sano de manera integral, es decir, dando mantenimiento de manera urgente a la infraestructura y en coordinación con diversas instancias de la ciudad. Ahí es donde radica la importancia de determinar que la responsabilidad de garantizar el ejercicio de un derecho no es exclusiva de una sola autoridad sino de la vinculación, planeación y realización de políticas públicas que atiendan integralmente el derecho humano en referencia.

Por su parte, la Recomendación 7/2010 permitió identificar la vulneración al derecho a los beneficios de la cultura, al derecho al trabajo, al derecho a la seguridad jurídica y al derecho a una adecuada protección judicial por parte de la SGDF y de la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal.

Dicha Recomendación se emitió en razón de violaciones a los derechos humanos de personas que trabajaban en la venta de revistas, libros y publicaciones atrasadas; así como de quienes trabajaban o realizaban actos de comercio en locales comerciales del Centro Histórico. Asimismo, demostró que diversos actos de autoridad suelen ser arbitrarios y violatorios de derechos humanos de la población, en el sentido de que no se pueden afectar derechos de interés público, como es el derecho a la cultura, por motivos de estilización del espacio físico; además de que estas acciones afectan el derecho al trabajo, con lo que se vulnera a las familias que subsistían con la actividad que ahí se desarrollaba.

Finalmente, la Recomendación 8/2010 señaló a la PGJDF, la SSDF y la SGDF como las autoridades responsables de violaciones a los derechos humanos a la salud y a la vida. Esta Recomendación tiene carácter de confidencial debido a que así lo solicitó la peticionaria por razones de seguridad.

## Incidencia

La defensa de los derechos humanos es una tarea integral que no puede ser entendida sin las labores de promoción, difusión, vinculación, interlocución y educación, entre otras, que permitan la generación de sinergias para propiciar el respeto a los derechos humanos. Por ello, a través de las diversas áreas que la conforman, la CDHDF llevó a cabo durante 2010 diversas acciones tendientes a la visibilización y difusión de los derechos que conforman el núcleo de seguridad humana. Lo anterior se detalla a continuación.

En el *Informe anual 2009. Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*,<sup>24</sup> se analizó la situación del derecho a la salud de las mujeres con el objetivo de contribuir a la identificación de los factores que obstaculizan el disfrute de este derecho, así como las posibles soluciones institucionales con perspectiva de derechos humanos y de género. En este documento, además, se reportan agravios al derecho a la salud de manera general, y se hace especial énfasis en la salud materno-infantil, por ser éste un tema de política pública.

A raíz de este informe se firmaron los Compromisos para dar seguimiento y atención al Informe anual 2009 de la CDHDF: Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal, entre la

<sup>24</sup> Este informe se elaboró cuando aún estaba en función la Dirección Ejecutiva de Investigación y Desarrollo Institucional (DEIDI) con la revisión de la Coordinación de Asesores.

Comisión, la SSDF y la ALDF, con el objetivo de darle seguimiento e implementar acciones conjuntas que mejoren el derecho a la salud de las mujeres en la ciudad de México.

Con el fin de que trabajadoras y trabajadores de la Red Hospitalaria se informaran y reflexionaran en torno a la integralidad de los derechos humanos, el derecho a la salud desde la perspectiva de los derechos humanos, la ética médica, el consentimiento informado, los derechos de las y los pacientes, políticas públicas en el terreno de la salud y la interrupción legal del embarazo (ILE), se llevó a cabo el seminario El derecho a la salud como un reto desde la perspectiva de los derechos humanos.

Por otra parte, con el propósito de realizar modificaciones legislativas y de políticas públicas que permitan a todas las personas que se dedican al trabajo doméstico el goce y ejercicio pleno de sus derechos humanos, se realizó en la Alameda Central la jornada Voces de las Trabajadoras del Hogar, en el marco del día internacional de las Trabajadoras del Hogar.

En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, y con el fin de reflexionar sobre los derechos humanos a partir de las diversas perspectivas socioeducativas y sustentadas con enfoque de género, se llevó a cabo un curso dirigido al personal del Programa VIH/sida de la ciudad de México.

En el marco del día por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe, se organizó el seminario internacional Mitos y realidades sobre el aborto. Dicho evento tuvo como objetivo reflexionar acerca de los marcos culturales, jurídicos y normativos que facilitan el ejercicio del derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, la interrupción del embarazo, y la promoción de una opinión favorable relacionada con estos temas, la cual esté sustentada en información científica y compatible con la perspectiva de derechos humanos y no discriminación.

La CDHDF también realizó diversas actividades en el rubro de derecho a la alimentación. Entre ellas, y como resultado del convenio específico de coedición celebrado por la sección mexicana de la Red Internacional para la Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse (Foodfirst Information & Action Network (FIAN)), publicó el séptimo número de la colección DESCA titulado *El derecho a la alimentación adecuada en la ciudad de México*.

El objetivo de este material es apoyar a promotoras y promotores de derechos humanos en la ciudad para precisar los contenidos mínimos del derecho a la alimentación adecuada y las obligaciones del Estado en esta materia, así como brindar elementos de diagnóstico y propuestas que fortalezcan la exigibilidad ciudadana de este derecho.

Por otro lado y en relación con el derecho al medio ambiente sano, la CDHDF, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) y la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) de la SMADF llevaron a cabo la Tercera y Cuarta Jornada de Reforestación. El objetivo fue construir una cultura de convivencia y de respeto entre las personas y el medio ambiente. Las jornadas de reforestación fueron impulsadas por promotoras y promotores capacitados por la CDHDF.

Con la finalidad de fomentar en las niñas y los niños la conservación del medio ambiente a través del reciclaje de papel, se llevó a cabo la campaña de reciclaje escolar Haz de tus útiles un buen papel. Como resultado, la CDHDF entregó más de cuatro toneladas de materiales escolares nuevos y reciclados, más de tres toneladas de papel para reciclar a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg), y 430 kilos de materiales escolares nuevos a la Fundación para la Protección de la Niñez, I. A. P.

Asimismo, para la efectiva defensa de los derechos que integran el núcleo de seguridad humana, la Comisión se vinculó estratégicamente con las siguientes acciones:

- a) La firma del convenio marco de colaboración entre la CDHDF y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF), que permitirá la realización de una serie de acciones puntuales para dar seguimiento a los avances en cuanto a protección y difusión de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, destacando el derecho a la educación.



discriminación  
FRICA

TAMPICO  
PERISUR + Y  
CANCUN  
CHIQU  
INSURGENTES  
GUADALAJARA  
PARQUE DELTA  
MARIQUATO

NO ACEPTAR LA MENCIONIA  
CONTENIDO:  
12 BOTELLAS  
900 ml



- b) La firma de un convenio de colaboración con la Secretaría de Educación del Distrito Federal, el cual tiene como fin desarrollar acciones que coadyuven a garantizar el derecho a la educación de todas las personas.
- c) En el ámbito legislativo, destacan las revisiones y observaciones realizadas a las reformas al Código Civil (en cuanto al matrimonio entre personas del mismo sexo), la Ley de Salud para el Distrito Federal, a la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal (relacionadas con las bolsas de plástico en establecimientos mercantiles), la Ley Ambiental del Distrito Federal, a la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, la Ley de Voluntad Anticipada del Distrito Federal, la Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Obesidad y los Trastornos Alimenticios en el Distrito Federal, a la Ley de Maternidad Subrogada, y la Ley de los Derechos de las Personas en Situación de Calle, entre otras.
- d) De igual manera, se realizaron dos foros con organizaciones civiles, la Cámara de Diputados y la ALDF, los cuales estuvieron vinculados al núcleo de seguridad humana:
- *Foro La Ciudad que Somos.* Se organizó con el Comité de Estudios y Estadística sobre la Ciudad de México de la ALDF, y abordó temas como la construcción de la ciudadanía, el desarrollo económico, y el desarrollo urbano e histórico de la ciudad de México. El objetivo fue generar un espacio de discusión sobre la problemática económica, social, política y del desarrollo urbano de la ciudad.
  - *Foro La Ciudad a Debate.* En coordinación con la Cámara de Diputados se abordaron temas relevantes de la reforma política del Distrito Federal. En el marco del foro se realizaron tres mesas de trabajo: Derechos políticos plenos para la ciudad; La ciudad de México, capital de la república y su relación con la federación; y Recaudación fiscal y presupuesto de la ciudad.



**E**n el Distrito Federal, la permanente alianza estratégica entre la ciudadanía, la autoridad y la sociedad civil organizada que ha promovido la CDHDF desde su creación, implicó en 2010 hacer más explícito el compromiso para la defensa y promoción de los derechos humanos en un contexto de creciente inseguridad y crisis de los derechos humanos.

Un compromiso de este tipo significa la aceptación y confianza social referida a un orden jurídico reconocido como válido por todos y todas, con el objetivo de lograr una convivencia social basada en la certidumbre jurídica, la cual garantice el ejercicio de los derechos a la vez que obligue al conjunto de la ciudadanía a articular una cultura política de la inclusión, el reconocimiento y la valoración de la diversidad. Esto implica la existencia de un Estado eficaz a la hora de hacer cumplir las leyes a través de procedimientos legítimos. La reconstrucción del Estado de derecho en todo el país debe ir acompañada de una cultura de la ciudadanía que se conceptualice en un sentido activo no sólo como la condición que resulta de la titularidad de derechos inalienables, sino también como la obligación correlativa de respetar los derechos de las otras personas, prestar obediencia a los derechos vigentes y a las autoridades públicas legítimas, y corresponsabilizarse con la autonomía, la estabilidad y la prosperidad de la comunidad política a la que se pertenece.

Durante 2010, el trabajo de la CDHDF se llevó a cabo con la convicción de que es de vital importancia atender en su justa dimensión los derechos DESCA; en caso contrario, se arriesgaría el desarrollo y la convivencia de todas las personas que habitan y transitan en la ciudad. Este año se detectaron afectaciones a derechos particulares y áreas de oportunidad que, sin embargo, redundan en la legitimidad del sistema democrático de la ciudad en su conjunto aun cuando existe un consenso social amplio en cuanto a la confianza de los procesos electorales que llevaron a las autoridades a las posiciones que ocupan en los poderes locales, las delegaciones y la ALDF. Las constantes a destacar son las siguientes:

- 1) El incremento de presuntas violaciones al derecho a la salud indica que este derecho cobra más relevancia ante los factores que limitan su acceso. Además de las políticas sociales encaminadas a privatizar los servicios de salud, lo que vulnera cada vez más el disfrute de este derecho es el decreciente número de personas que podrá tener acceso a ellos en el futuro inmediato debido a las nulas o pocas garantías

- laborales que se brindan actualmente y al subempleo. Estas condiciones dificultan el acceso de las personas que viven y transitan en el Distrito Federal al derecho a la seguridad social.
- 2) El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental no se limita al derecho a la atención médica. La ausencia de infraestructura, personal médico, medicamentos e insumos para garantizar el derecho a la salud, así como la ausencia de condiciones materiales y disponibilidad de recursos para brindar el servicio, siguen siendo una tarea pendiente para las autoridades. Todo lo anterior cobra mayor fuerza al identificarse que existen otras autoridades que también son responsables de garantizar el derecho a la salud. Ello significa que garantizar el ejercicio de este derecho no es tarea exclusiva de las instancias asignadas para atenderlo, sino que se trata de una responsabilidad del Estado de garantizarlo integralmente por medio del establecimiento de vínculos interinstitucionales.
  - 3) Desde la CDHDF se expresa una preocupación por la vigencia del Estado laico, al permitirse que los criterios religiosos incidan en las discusiones legislativas sobre acciones públicas y así se exacerbe la polarización social en materia de cuestiones de derechos y justicia que representan asignaturas pendientes. Por ello es necesario fortalecer el reconocimiento y las garantías de los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas, sin distinción alguna –por su preferencia sexual o identidad de género–. Igualmente preocupante es el retroceso que representa la penalización de la interrupción del embarazo en algunas entidades federativas del país. Por ello, durante 2010 la CDHDF se sumó a la posición de la SCJN sobre la constitucionalidad de la ILE y el uso de la píldora del día siguiente.
  - 4) La política social también tiene una relación directa con el acceso de las personas a derechos y oportunidades. Si bien la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal afirmó en 2010 que 77% de los hogares de la ciudad pagaron menos de 200 pesos bimestrales y que 75% de las manzanas del Distrito Federal se clasificó como de carácter popular y bajo,<sup>25</sup> para la CDHDF esto no constituye un argumento sólido frente al incremento salarial casi nulo que se produjo el año pasado y que no alcanza para cubrir la canasta básica de las familias. Sigue siendo urgente la efectiva garantía del derecho al agua y el evitar incrementos en las tarifas, los cuales en diversos casos pueden ser injustificados o no se basan en criterios objetivos, lo que vulnera, por tanto, otros derechos humanos.
  - 5) Para la CDHDF, el cumplimiento de laudos o sentencias no es un asunto de índole jurisdiccional, toda vez que las valoraciones jurídicas ya fueron emitidas por el correspondiente órgano juzgador. Se trata, más bien, de un acto de naturaleza administrativa en virtud del cual las autoridades gubernamentales deben atender a lo ordenado por el ente impartidor de justicia.
  - 6) Si bien las comisiones de derechos humanos no son competentes para conocer de asuntos laborales, sí lo son para conocer de violaciones al derecho al trabajo, ya sea porque la violación se da en el ámbito de una relación institucional en la que una persona con mayor jerarquía abusa de otra que le es subordinada (sin que el motivo del abuso involucre una consideración laboral), o porque esta violación no se da en un contexto de relación institucional, es decir, se trata de trabajadores independientes afectados por servidoras o servidores públicos.
  - 7) Para la CDHDF es necesario y urgente que las autoridades enfatizen la necesidad de garantizar una adecuada prevención y mitigación del impacto ambiental durante la realización de obras públicas, así como la sustentabilidad de las construcciones, a través de la regulación de mecanismos más efectivos de inspección, verificación y sanción para asegurar que no habrá daños ambientales; además que estos procesos se acompañen de la intervención directa –mediante consulta pública– de las y los ciudadanos. Ello cobra mayor relevancia cuando se pone en riesgo la vida, el patrimonio y la convivencia colectiva de la población, así como su disfrute de un medio ambiente sano.

<sup>25</sup> Véase <[www.finanzas.df.gob.mx/IDS/](http://www.finanzas.df.gob.mx/IDS/)>, página consultada el 4 de marzo de 2011.

8) El derecho a un medio ambiente está en estrecha vinculación con los derechos a la vida, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, al territorio, a los recursos naturales, a la vivienda, a la alimentación adecuada y, de manera general, a los derechos a un nivel de vida adecuado, al desarrollo y a la paz. Asimismo, la realización del derecho a un medio ambiente sano se vincula con el respeto irrestricto a los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia.

Todos estos derechos y áreas de oportunidad, en su vigencia o saldos negatidos, implican un reto para el sistema de justicia del Distrito Federal, en cuyo contexto tales derechos se vuelven o no exigibles y justiciables. La CDHDF considera al sistema de justicia como prioritario en la agenda amplia para la consolidación de una democracia funcional y de calidad. Desde dicha perspectiva, este sistema es el medio por excelencia para garantizar el goce efectivo de los derechos, y no sólo un medio más a disposición de la autoridad para vulnerarlos. En la situación actual de la ciudad de México prevalece la percepción del sistema de justicia como un medio de represión y control social, donde el eje rector de actuación es el interés de la autoridad y no la protección de las personas.

En un sentido amplio, la seguridad humana articula la no afectación de los derechos, la integridad y la calidad de vida; es decir, constituye un derecho humano fundamental y un prerrequisito para todo sistema político, ya que su satisfacción debe ser el objetivo prioritario de la acción gubernamental. La seguridad debe ser entendida como un instrumento de protección del ejercicio de las libertades ciudadanas en condiciones de respeto y armonía social. La solución al problema de la seguridad ciudadana no radica en el crecimiento de los cuerpos de seguridad del Estado, pues esto no garantiza la eliminación de las prácticas de corrupción asentadas y naturalizadas. Es necesario iniciar de manera simultánea un proceso profundo de profesionalización de los aparatos de seguridad y justicia penal, así como la creación de mecanismos de control de la eficiencia en la gestión de sus recursos, de manera que se sujeten estrictamente a la ley.

Asimismo, es fundamental para dicho propósito abrir espacios para que el conjunto de la ciudadanía pueda participar en la elaboración y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad. De esta manera, se promueve una colaboración corresponsable entre sociedad y gobierno que sea el fundamento de un sistema de seguridad y justicia coherente, enraizado y legitimado por la sociedad. La institucionalización del Estado de derecho se refiere, de manera ineludible, a una revisión, reforma o reestructuración de instancias y procesos de procuración, administración e impartición de justicia, para que éstas, a su vez, recuperen la confianza social.

*Informe anual 2010. Balance. Los derechos humanos en el Distrito Federal,*  
se terminó de imprimir en marzo de 2011  
en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.  
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.  
Para su composición se utilizaron los tipos Frutiger 45 Light 13/14 y 11/14,  
y Adobe Garamond 11/14.  
El tiro fue de 1 000 ejemplares.

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
DEL DISTRITO FEDERAL**

**Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

**Unidades desconcentradas**

**NORTE**

Payta 632  
col. Lindavista,  
07300 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

**SUR**

Av. Prol. Div. del Norte 5662,  
Local B, Barrio San Marcos,  
del. Xochimilco,  
16090 México, D. F.  
Tel.: 1509 0267

**ORIENTE**

Cuauhtémoc 6, 3<sup>er</sup> piso,  
esquina con Ermita,  
Barrio San Pablo,  
del. Iztapalapa,  
09000 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230  
y 5686 2087

**PONIENTE**

Tel.: 5229 5600, ext.: 1753

**Centro de Consulta y Documentación**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)



[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL**

**Oficina sede**

Avenida Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F., tel.: 52295600