



**PARTE I. Antecedentes, marco conceptual,
objetivo y estrategias transversales**

Capítulo 1. Antecedentes de los planes de acción y programas de derechos humanos

1.1 Elaboración de programas nacionales de derechos humanos

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena el 25 de junio de 1993, fue el marco en que los Estados elaboraron y adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena. En este documento, los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos, en el entendido de que la planeación de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos podría facilitar el debido cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante los tratados.¹

El concepto de Plan Nacional de Acción (que se homologa al de Programa de Derechos Humanos) parte del supuesto de que es necesario para todos los países hacer un ejercicio de diagnóstico interno para identificar cuáles son sus fortalezas y sus debilidades, así como para reconocer las principales causas que generan la violación de los derechos humanos. A partir del *Diagnóstico*, y de diseñar y articular una estrategia que tenga como centro los derechos humanos, se podrán encontrar las respuestas adecuadas para evitar, atender, sancionar y erradicar estas violaciones.²

El adecuado diseño, implementación, seguimiento y evaluación de planes nacionales de acción acarrearán un conjunto importante de beneficios que no sólo impactan en el campo específico de los derechos humanos, sino también en el fortalecimiento del Estado de derecho y en la gobernabilidad de los países. Algunos ejemplos de estos beneficios son:³

1. Hacen más explícito y concreto el compromiso que los Estados han asumido internacionalmente en el cumplimiento de los derechos humanos.
2. Permiten tener un acercamiento comprensivo e integral a toda la problemática de los derechos humanos.
3. Privilegia un acercamiento no confrontativo a las diversas temáticas de los derechos humanos y, sobre todo, subrayan el carácter preventivo de la acción estatal.
4. Permiten establecer prioridades y, por lo tanto, hacer un uso más racional de los recursos públicos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos.
5. Dotan de transparencia a las acciones del Estado y permiten fijar objetivos y metas claras para la rendición de cuentas y la medición de logros y fracasos de la actividad gubernamental.
6. Son el espacio adecuado para que la sociedad civil pueda participar ampliamente en la identificación de necesidades, la proposición de soluciones y en el monitoreo y evaluación de la ejecución de programas gubernamentales.

¹ “71. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”. onu, Declaración y Programa de Acción de Viena, A/Conf.157/23, 12 de julio de 1993, en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument)>, página consultada el 28 de mayo de 2009.

² Por su parte, el marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, discutido y adoptado en Quito, Ecuador, en diciembre de 1999, identificó que en la región los planes nacionales de acción de derechos humanos constituyen uno de los pilares para la cooperación en la materia.

³ Véase Amerigo Incalcaterra, Conferencia magistral “Elaboración de políticas públicas para la promoción y defensa de los derechos humanos en México”, p. 3, documento en pdf. Véase en: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/Conferencia_Magistral_Amerigo_Incalcaterra.pdf>, página consultada el 15 de julio de 2009.

7. Permiten integrar adecuadamente las especificidades de la población que se encuentra en una mayor situación de discriminación y marginación, y programar un conjunto comprensivo de medidas especiales temporales.
8. Generan procesos sociales encaminados a visualizar los derechos humanos y fortalecer la cohesión social.

Al término de la década pasada, en 1999, por invitación del Estado mexicano, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) inició un acercamiento mediante la firma de un memorando de intenciones que preveía la ejecución de programas de derechos humanos. Como parte de ese proceso, el 2 de diciembre de 2000 se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica (primera fase) entre ambas partes con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos estatales y federal en materia de derechos humanos. En 2002, el gobierno mexicano y la OACNUDH firmaron el documento de proyecto sobre la Segunda Fase de Cooperación Técnica y, posteriormente, el 1 de julio de ese mismo año se suscribió el acuerdo para el establecimiento de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH).

Un año después, en 2003, la OACNUDH realizó junto con un grupo de especialistas el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,⁴ el cual estableció un precedente toda vez que dicha nación fue la primera en el mundo en la que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizara un ejercicio de esta naturaleza.⁵

A principios de 2004, el gobierno federal, junto con organizaciones de la sociedad civil y la OACNUDH iniciaron los trabajos para la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos (PN DH), que culminaron con la presentación del mismo el 10 de diciembre de ese año.

Cuatro años después, el 29 de agosto de 2008, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) un segundo Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 (PN DH 2008-2012),⁶ como un documento de política pública transversal, enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND 2007-2012),⁷ al que estarán sujetas las dependencias que integran la Administración Pública Federal (APF) para la promoción y el respeto de los derechos humanos en México.

De esta manera, México -junto con Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia- es uno de los pocos países en América Latina que ha elaborado planes nacionales de acción.⁸ A través de éstos se ha tratado de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales y nacionales en materia de derechos humanos y establecer la base de una política de Estado en el campo de los derechos humanos.

⁴ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*, México, 2003.

⁵ En relación con planes nacionales de derechos humanos véase OACNUDH, *Manual de Planes Nacionales de Derechos Humanos*, 2002. Australia formuló su plan en 1993, Malawi en 1995, Letonia en el mismo año, Filipinas en el 1996, Brasil al año siguiente, Ecuador en 1998 y México hizo un intento previo en ese mismo año.

⁶ Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de agosto de 2008.

⁷ En términos de sustentación jurídica, el artículo 26, apartado A, de la CPEUM establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007, <http://pnd.presidencia.gob.mx/>, página consultada el 9 de junio de 2009.

⁸ Véase Amerigo Incalcaterra, *op.cit.*

1.2 Promoción de programas de derechos humanos en las entidades federativas de México: el caso del Distrito Federal

El mismo día en que se presentó el primer Programa Nacional de Derechos Humanos (el 10 de diciembre de 2004) se firmó también el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre la Secretaría de Gobernación (Segob) y las entidades federativas, sentando las bases y estableciendo los compromisos para la elaboración de diagnósticos y programas de derechos humanos en todas las entidades federativas del país, con el objetivo de obtener herramientas efectivas que condujeran al cumplimiento de las obligaciones del Estado con base en los estándares internacionales de derechos humanos.

En enero de 2006, la OACNUDH presentó ante el Comité de Seguimiento del Acuerdo Nacional de Derechos Humanos, una propuesta de colaboración⁹ para la elaboración de diagnósticos estatales, con el objeto de identificar los principales retos para el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en las entidades federativas, y de generar propuestas de acciones concretas para programas estatales de derechos humanos.

La propuesta de la OACNUDH buscaba la conformación, en el ámbito estatal, de espacios en donde confluyeran los diferentes actores que deberían participar en la elaboración de un Diagnóstico, como un paso previo necesario para la conformación del Programa respectivo. Este ejercicio debía orientarse a la creación o fortalecimiento de procesos que impulsaran los cambios estructurales que México requería para alcanzar la plena vigencia de los derechos humanos.

De acuerdo con la propuesta de la OACNUDH, debían establecerse espacios de diálogo con la participación de autoridades estatales que tuvieran un impacto directo en el respeto, goce y protección de los derechos humanos, organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, así como la academia, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de una manera eficiente los trabajos en materia de derechos humanos.

Para el establecimiento formal y funcionamiento de estos espacios, la OACNUDH propuso la creación de dos mecanismos de apoyo: un Comité Coordinador y una Secretaría Técnica. El Comité Coordinador sería la entidad encargada de velar por el cumplimiento de los objetivos que se plantearan en estos espacios y recomendar los ajustes que se consideraran necesarios durante la ejecución de sus tareas, y debería estar conformado por un representante del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial estatales, un representante del organismo público de derechos humanos, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, así como de la academia. La Secretaría Técnica, por su parte, sería la encargada de articular los trabajos del Comité, de la comunicación y organización interna, así como de coordinar la elaboración de los documentos y la sistematización del proceso.

El primer resultado que tendría que generarse en los espacios, previo a la formulación de programas estatales de derechos humanos sería un diagnóstico estatal. Las recomendaciones que propusiera el diagnóstico estatal debían viables y medibles. Ello podría lograrse conciliando la exigencia de lo idóneo con la viabilidad de incidir en políticas y programas públicos, cambios legislativos y asignaciones presupuestales, que favorecieran el fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos en la entidad federativa de la que se trate.

⁹ Regina Tamés Noriega, *Elaboración de programas estatales de derechos humanos*, en <<http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro12/elaboracionprogramas.pdf>> página consultada el 2 de julio de 2009.

EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL

En el caso del Distrito Federal, la realización de un Programa de Derechos Humanos para la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, fue también antecedida por la creación de un Comité Coordinador y por la realización del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, presentado el 7 de mayo de 2008.¹⁰

En el capítulo de conclusiones generales de dicho *Diagnóstico* se señala en referencia al diseño, la presupuestación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el D. F.¹¹ que hay programas y acciones que buscan incidir en el disfrute y ejercicio de algunos derechos humanos, lo mismo que programas dirigidos a grupos específicos. Sin embargo aún falta camino para que los enfoques de derechos humanos, de no discriminación y de género se transversalicen en el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las autoridades de gobierno de la Ciudad de México.

Es frecuente que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas del D. F. se limite a señalar la universalidad en el acceso y disfrute de los servicios públicos, sin mencionar los instrumentos que hagan posible la exigibilidad y la justiciabilidad de esos derechos. Existen otros principios como la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, la igualdad y la progresividad que también deberían ser considerados en la elaboración de las políticas públicas en la Ciudad.¹²

La limitación respecto del enfoque de derechos humanos tiene que ver tanto con la falta de mecanismos de planeación contruidos a partir de indicadores de derechos humanos, con el desconocimiento mismo de las normas y principios de derechos humanos, así como con la ausencia de una coordinación más estrecha y eficiente entre las dependencias del gobierno del D. F., entre éste y las delegaciones, y las autoridades metropolitanas y de la federación.¹³

La formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos implica fomentar una adecuada consulta y una amplia participación de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y/o las acciones del gobierno. No obstante, las leyes y mecanismos existentes actualmente en el D. F. dificultan la incidencia efectiva de las personas en el ejercicio del diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental en lo particular, y de la labor de las instituciones del Estado, en lo general.¹⁴

También están pendientes políticas de promoción y difusión de los derechos humanos. Son insuficientes las acciones de formación y capacitación de las personas sobre sus derechos para que se asuman como sujetos de derechos. Además, prevalece el desconocimiento entre las y los servidores públicos en relación con el contenido de los derechos, las obligaciones del Estado de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos y la relación indisoluble que éstas obligaciones tienen con sus responsabilidades en la función del servicio público.¹⁵

¹⁰ Para información sobre los criterios de integración y composición del Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal véase *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, párrafos 41-86, p. 37-46.

¹¹ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, Capítulo 36. Conclusiones generales, Capítulo 36.3. Políticas públicas, derechos humanos y género, y Capítulo 36.6. Marco jurídico local, trabajo legislativo y justiciabilidad.

¹² *Ibid.*, párrafo 3814, p. 864.

¹³ *Idem*, párrafo 3815.

¹⁴ *Idem*, párrafo 3816.

¹⁵ *Idem*, párrafos 3817-3818.

De igual manera, hay que señalar la falta de un sistema de información local que permita generar, sistematizar y analizar datos estadísticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras. Igualmente, es necesario que exista información sistematizada de las sentencias del órgano judicial, así como contar con un análisis sobre cada derecho y su marco legal.¹⁶ Estos datos servirían de insumos para el monitoreo de los avances y retrocesos en la realización de los derechos humanos en el D. F.¹⁷

Hay ausencia, también, de mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación —con base en indicadores de proceso e impacto— del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos a partir de los programas y acciones emprendidas y ejecutadas por el gobierno de la Ciudad de México.¹⁸

Finalmente, es grande la falta de armonización de la legislación local con la federal y con el derecho internacional de los derechos humanos, competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), como también lo es que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) cuente con mecanismos específicos para la promoción y valuación del enfoque de derechos humanos en todos los planes de trabajo de la administración del D. F.¹⁹

¹⁶ *Idem*, párrafo 3821.

¹⁷ *Ibid.*, p. 865, párrafo 3819.

¹⁸ *Idem*, párrafo 3820.

¹⁹ *Ibid.*, párrafos 3825-3826.

Capítulo 2. Fundamentos teórico-conceptuales para el Programa

2.1. Principios y obligaciones generales de los derechos humanos

“Los *derechos humanos* son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras”.¹

En relación con la noción de derechos humanos puede recurrirse, entre otros, a dos de los documentos más importantes en la materia: el primer párrafo del Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que: “[...] la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.²

Por su parte, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) señala, también en su Preámbulo, que: “Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional [...]” y que “[...] sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos [...]”.³

Los derechos humanos, sean civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, son reconocidos como un cuerpo interdependiente, inalienable, universal e indivisible. Esto fue reafirmado por la Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (16 de diciembre de 1977), donde se establece que “todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes [de manera que] deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales”.⁴

La adopción de la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 reforzó estos principios al señalar que: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso [...]”.⁵

¹ OACNUDH, Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, 2006, p. 1.

² ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, Preámbulo, primer párrafo.

³ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Preámbulo, segundo párrafo.

⁴ ONU, Resolución 32/130 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, “Distintos criterios y medios posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, 16 de diciembre de 1977, en <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/32/ares32.htm>>, página consultada el 24 de junio de 2009.

⁵ ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, op. cit., párrafo 5.

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LOS DERECHOS HUMANOS

La **universalidad** es inherente a la idea misma de los derechos humanos y se refiere a que todas las personas en todos los lugares del mundo tienen derecho a ellos. Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoció que: “Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos [...]. Artículo 2. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.⁶

Inalienabilidad: Nadie puede renunciar a los derechos humanos voluntariamente y nadie puede despojar a otras personas de ellos. “Los derechos humanos son inalienables, ninguna persona puede ser despojada de sus derechos [...]”.⁷ “[...] conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz, en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables”.⁸

Indivisibilidad: “Los derechos humanos son indivisibles. Sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de toda persona. En consecuencia, todos ellos tienen la misma condición como derechos y no pueden ser clasificados, a priori, por orden jerárquico”.⁹

Interdependencia: Se refiere a que “los derechos humanos traen consigo otros derechos y dependen de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otros [...] sobre esta base, el enfoque de derechos humanos hace énfasis en que el respeto de todos los derechos es un requisito fundamental para la paz y el desarrollo sostenibles”.¹⁰ Asimismo, “la realización de un derecho a menudo depende, totalmente o en parte, de la realización de otros”.¹¹

Igualdad y no discriminación:¹² este principio no solamente establece la obligación de los Estados de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de medidas afirmati-

⁶ ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, *op. cit.* artículos 1° y 2°, párrafo 1.

⁷ OACNUDH y Unión Interparlamentaria..., *op. cit.*, p. 4.

⁸ ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Preámbulo, segundo párrafo.

⁹ OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, 2006, p. 36, en <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>>, página consultada el 19 de abril de 2009.

¹⁰ ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.* En ambos, el cuarto párrafo de su Preámbulo señala: “Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”; Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1986), E/C.12/2000/13, 2 de octubre de 2000, en <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/ed4316d20459fba3c125699700510241/\\$FILE/G0044707.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/c12563e7005d936d4125611e00445ea9/ed4316d20459fba3c125699700510241/$FILE/G0044707.pdf)>, página consultada el 29 de mayo de 2009, punto 3, de las Notas Generales: “Teniendo en cuenta que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, se debería prestar la misma atención y consideración urgente a la aplicación, fomento y protección tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales”; y Directrices de Maastricht sobre violaciones a los desc), *op. cit.* punto 4. “Hoy en día es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana. En vista de lo anterior, los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos”.

¹¹ OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 36.

¹² ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, *op. cit.*, artículo 2°, párrafo 1. “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”; OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 1. Obligación de respetar los Derechos “1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social,

vas¹³ para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados y/o excluidos

Atendiendo a la importancia de adoptar estos principios y de las consecuencias que puede llevar el no hacerlo, el Programa de Derechos Humanos del D. F. parte de estos principios considerando que la plena realización de cada uno de los derechos se logra con una adecuada concepción, interpretación y materialización de su interdependencia, integralidad y universalidad. En este sentido, el análisis elaborado de cada derecho se hizo a partir de la coexistencia entre sí y asimismo de la relación que guardan con cada grupo de población.

OBLIGACIONES GENERALES

En los últimos años, el cuerpo de principios, obligaciones y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a los derechos humanos, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

En este sentido, los derechos humanos no son pensados únicamente como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como el fundamento, horizonte y criterio de medición que orienta las políticas públicas de los Estados y contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas. Por ello, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, son obligaciones de los Estados:¹⁴

Respetar los derechos humanos significa “que el Estado [...] está obligado a abstenerse de interferir en su disfrute. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menos-

posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.2 “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”; ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 1.1 “En la presente Convención la expresión ‘discriminación racial’ denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”; y artículo 2.1 “Los Estados Partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas [...]”; ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 1 “A los efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” y artículo 2 “Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer; entre otros.

¹³ Esto significa que se ha avanzado hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación, lo que implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en situación de discriminación y/o exclusión, la igualdad de trato supone coartar o dificultar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho. El concepto de igualdad material es una herramienta de enormes potencialidades, tanto para examinar las normas que reconocen derechos como para orientar las políticas públicas que pueden garantizarlos o, por el contrario, afectarlos.

¹⁴ Véase ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2° y 3°; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 2° y 3°, y OEA, Convención Americana de Derechos Humanos, artículos 1° y 2°.

cabar el disfrute de los derechos humanos”.¹⁵ “La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos [como en el caso de los derechos] económicos, sociales y culturales.”¹⁶

Proteger. “La obligación de proteger [los derechos humanos] exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros”.¹⁷

Garantizar, significa el deber de adoptar las medidas necesarias que permitan a todas las personas el goce pleno y efectivo de los derechos humanos. La obligación de garantizar requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.¹⁸ Incluye también la obligación de prevenir, investigar y sancionar así como de reparar el daño por la violación.

Promover. La obligación de cumplir comprende la obligación de facilitar, proporcionar y promover.¹⁹ Se entiende como la obligación del estado para adoptar medidas que incluyan entre otras la formación, educación e información de los derechos humanos que contribuya al empoderamiento de los grupos más vulnerados en la exigencia al estado

Reparar “[entraña] la posibilidad de recurso a una autoridad nacional sea judicial, administrativa, legislativa o de otra índole en caso de vulneración de un derecho. Toda persona que afirma que sus derechos no han sido respetados debe por consiguiente tener la posibilidad de presentar un recurso efectivo ante un órgano nacional competente facultado para proporcionar reparación y para hacer que sus decisiones se apliquen”.²⁰

MECANISMOS Y ESTRATEGIAS

Cada una de las obligaciones y sus implicaciones requieren que el Estado asuma las medidas necesarias para la plena realización de los derechos humanos. Ello requiere que la consolidación de mecanismos de colaboración y coordinación no sólo sean un compromiso y esfuerzo por parte del Poder Ejecutivo, ya que éstos en forma singular no serían suficientes para asegurar una verdadera política de Estado con enfoque de derechos humanos, sino que se requiere sumar los esfuerzos y estrategias del Legislativo y del Judicial en cada orden de gobierno, así como los de los organismos públicos autónomos y de las organizaciones de la sociedad civil y la academia.

Entre estos mecanismos y estrategias para la realización de los derechos humanos se encuentran las siguientes:

¹⁵ OACNUDH y Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos: manual para parlamentarios*, núm. 8-2005, p. 11.

¹⁶ ONU, Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los DESC, punto 6.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Corte IDH, Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párrafo 166. “La segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos” (1).

¹⁹ Véase ONU, Observación General núm.14 “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, párrafo 33.

²⁰ OACNUDH y Unión Interparlamentaria..., *op. cit.*, p. 15.

Armonización legislativa para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Esto conlleva a una profunda transformación en el andamiaje normativo y en las estructuras operativas que rigen las relaciones entre el Estado y las personas, para lo cual, la corresponsabilidad y cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto en el ámbito federal como en el local, es fundamental a fin de crear un marco legal que, más allá de transcribir los tratados internacionales, redefine la relación de los poderes del Estado y las personas a partir del reconocimiento de los derechos humanos de los que éstas son titulares y de las obligaciones que surgen para el Estado. Ello abrirá la puerta a un régimen más amplio de protección de los derechos humanos.

Generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Se trata de diseñar, presupuestar, implementar, dar seguimiento y evaluar, por parte del gobierno y con participación de organizaciones de la sociedad civil y la academia, políticas públicas, programas, medidas y acciones con enfoque de derechos humanos, tomando como punto de partida las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos pueden necesitar, para su efectividad y eficacia, de la adecuación del entramado y el funcionamiento institucionales, así como generar programas, medidas y acciones concertadas y coherentes, a través de espacios y mecanismos de interlocución y coordinación permanentes entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno. Para la plena realización de los derechos humanos mediante las políticas públicas, los poderes Ejecutivo y Legislativo deben asignar el máximo de recursos disponibles, incluso recurriendo a la cooperación internacional.

Mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad. Crear y/o fortalecer los mecanismos judiciales, administrativos y no jurisdiccionales de defensa y garantía de los derechos humanos para su cumplimiento y en contra de su posible violación. En el cumplimiento de los derechos humanos adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente se trata de un juez o jueza– para que haga cumplir la obligación o imponga sanciones y establezca la reparación por el incumplimiento.

Promoción de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos. Para garantizar y consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos es indispensable capacitar y profesionalizar a las y los servidores de las diferentes instituciones públicas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como organismos públicos autónomos) para que conozcan las obligaciones nacionales e internacionales del Estado con respecto al reconocimiento y protección de los derechos humanos. Se requiere, también, el establecimiento de contenidos especializados en materia de derechos humanos en los planes y programas de educación formal y no formal y el uso de los medios masivos de comunicación y las nuevas tecnologías de información que crecientemente llegan a más sectores de la población.

2.2. Los derechos humanos en el marco legal nacional y local

NIVEL NACIONAL Y FEDERAL

El Capítulo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) contiene 29 artículos de las garantías individuales que reconoce el Estado.²¹ Garantías que incluyen muchos de los derechos y libertades fundamentales pero que no se inscriben dentro de un enfoque de derechos humanos, lo que se debe a diferentes razones, entre las que se encuentran la tradición jurídica y política de la que abreva el constitucionalismo mexicano.

De ahí que en los últimos años, al tenor de la continuación del proceso de transición democrática de México, se hayan manifestado demandas y propuestas (integrales o parciales) llevadas a cabo por actores políticos, la academia y organizaciones de la sociedad civil, a fin de incorporar los derechos humanos a la CPEUM. Se busca constitucionalizar los derechos humanos para otorgarles la máxima jerarquía, eficacia normativa y garantía de exigibilidad dentro del marco jurídico nacional.

Los esfuerzos por incorporar plenamente los derechos humanos en el texto constitucional han tenido diferentes resultados, quedando como tarea de la LXI legislatura (2009-2012) la aprobación final de esta asignatura pendiente de la transición democrática mexicana.

El Estado mexicano ha suscrito y ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos (tratados, convenciones, protocolos y declaraciones) de fuerza moral y/o vinculante, con los cuales se obliga y se compromete ante la comunidad internacional a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos a lo que hace alusión cada instrumento.

En este sentido, el artículo 133 de la CPEUM establece que: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República y aprobados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión”.²² Sobre este tema, una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de 1999²³ ratifica que los instrumentos internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, y establece que su jerarquía está por encima de las constituciones estatales, las leyes generales y federales y la legislación local, y sólo por debajo de la Constitución. Por ello la necesidad de incorporar los derechos humanos plenamente dentro del cuerpo de la CPEUM a fin de que adquieran absoluta vigencia.

En relación con los derechos humanos fundamentales es importante puntualizar que la CPEUM prevé en su artículo 4º algunos de los derechos básicos que conforman el derecho a un nivel de vida adecuado, como el derecho a una vivienda digna, la protección de la salud y del ambiente, la capacidad de las personas para decidir libre e informadamente en materia de reproducción y el derecho de niñas y niños a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas la de la alimentación.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Capítulo I. De las Garantías Individuales, artículos 1º-29.

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.

²³ Véase, SCJN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo X, emitida por el Pleno, página 46, Tesis aislada, núm. de registro 192.867, en materia constitucional, núm. de control P. LXVII/99, noviembre de 1999 “Tratados internacionales. se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal”. Respecto a esta resolución, la misma fue ratificada por la SCJN en el sentido señalado, el 13 de febrero de 2007, al discutir 14 amparos en revisión en contra de diversos impuestos de importación aplicados a mercancías de importación.

Leyes generales y federales reconocen, garantizan y protegen estos derechos en México, aunque no necesariamente con un enfoque de derechos humanos, como en los casos de la Ley General de Salud, la Ley General de Educación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y la Ley Federal del Trabajo.

Por lo que hace a las relaciones entre la democracia y los derechos humanos, los derechos políticos en México se encuentran reconocidos en la CPEUM²⁴ y de acuerdo con el marco por ella establecido, se desarrollan también en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe, que crea el Instituto Federal Electoral), la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (que regula la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), la Ley General de Población, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (que da origen al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) y la Ley de Imprenta, entre otras.

En el caso del derecho a la igualdad y a la no discriminación, la CPEUM consagra el derecho a la no discriminación en su artículo 1º, párrafo tercero, y en su artículo 4º establece expresamente la igualdad entre hombres y mujeres. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se promulga como ley reglamentaria del artículo 1º constitucional en la materia, dando origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred).

Un conjunto de leyes federales consagra los derechos específicos de personas y grupos de población en razón de su situación y en atención de la discriminación de la que son objeto. Entre estas leyes se encuentran: la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley General de las Personas con Discapacidad, así como las leyes que crean el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En relación con el sistema de justicia, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, emitido por la OACNUDH en el 2003, recomendó: “Promover una profunda transformación en el sistema de justicia que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo”.²⁵

Después de diferentes intentos, en atención a estas necesidades, el 18 de junio de 2008 se reformó la CPEUM para permitir la transformación del sistema de justicia penal a un sistema acusatorio. Cada entidad federativa del país deberá expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios para incorporar el Sistema Procesal Penal Acusatorio antes del año 2016.²⁶ La reforma requiere no sólo de cambios legales, sino de múltiples estrategias y capacitación porque se plantea como un cambio profundo en la forma de procurar e impartir justicia.

²⁴ La CPEUM consagra los derechos políticos, sus límites, modalidades y derechos conexos en los artículos 2º, 6º, 7º, 8º, 9º, 15, 26, 32, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 54, 55, 58, 59, 61, 82, 91, 95, 101, 122, 125 y 130. Véase también *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op.cit.*, p. 319, párrafo 1294.

²⁵ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. VIII, párrafo 11.

²⁶ Decreto de Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal y Seguridad, Segundo Párrafo Transitorio, 18 de junio 2008.

NIVEL LOCAL

Todas las autoridades federales, estatales, municipales o delegaciones, de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, se encuentran constreñidas por las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de ello, el cumplimiento de estas obligaciones plantea, en la realidad, tensiones competenciales.

En el marco del régimen jurídico-político del D. F.²⁷ —que, de acuerdo con el artículo 133 constitucional está sujeto a la propia Constitución y a los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano—, los entes públicos de la Ciudad de México tienen la obligación de garantizar aspectos básicos de la seguridad humana de las personas que habitan y transitan por ella.²⁸ Respecto de las materias que concurren en el derecho a un nivel de vida adecuado se han expedido diferentes leyes y reglamentos y se han distribuido las competencias entre las instituciones públicas (Gobierno del Distrito Federal —GDF—; Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal —TSJDF—; Asamblea Legislativa del Distrito Federal —ALDF—, Delegaciones del D. F. y organismos descentralizados y desconcentrados), destacando los casos de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal²⁹ y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal,³⁰ esta última como marco jurídico de los programas de gobierno de la ciudad de México.

Además de estas dos leyes, “[...] la ciudad de México cuenta con leyes sectoriales en materia de educación, salud, vivienda, medio ambiente y agua, que enuncian el contenido de estos derechos y especifican las competencias y obligaciones de las autoridades respectivas. En la letra, estos derechos no son considerados solamente como metas programáticas, sino como prerrogativas [*sic*] para las personas, exigibles a los poderes públicos mencionados. Sin embargo, resaltan vacíos jurídicos e incluso contradicciones que limitan la efectiva protección de los derechos humanos [...] Por otro lado [en los diferentes derechos que concurren en el derecho a un nivel de vida adecuado] se da cuenta de ausencias, duplicidades y confusiones en la asignación de competencias, atribuciones y obligaciones para la efectiva realización de estos derechos, así como ausencias e imprecisiones en materia de reparación del daño y de vigilancia y aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales. De no hacerse las adecuaciones legislativas necesarias, se incumple con la obligación de armonizar el marco jurídico local con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las Observaciones

²⁷ Véase *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, capítulo 6, p. 69-78, párrafos 179-239.

²⁸ En relación con los componentes que conforman el derecho a un nivel de vida adecuado, de acuerdo con la CPEUM y todas las disposiciones legales aplicables, el Distrito Federal tiene competencia concurrente con la Federación en materia de medio ambiente sano, salud, educación, vivienda y trabajo, y tiene competencia exclusiva en materia de servicios públicos, en particular en cuanto al agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

²⁹ Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo de 2000, en <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d1874.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, artículo 1°. Entre cuyos objetivos se encuentran: “I. [...] asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía goce de sus derechos sociales universales; II.- Promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos sociales universales de los habitantes del Distrito Federal, en particular en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social; III. Disminuir la desigualdad social en sus diversas formas, derivada de la desigual distribución de la riqueza, los bienes y los servicios, entre los individuos, grupos sociales y ámbitos territoriales”.

³⁰ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 27 de enero de 2000, en <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r2081.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, artículo 2° “La planeación se basará en los siguientes principios: II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales; III El fomento del desarrollo social y económico, que tienda a satisfacer las necesidades básicas de la población, elevar su nivel de vida, incrementar el empleo y promover una justa distribución del ingreso y la riqueza”.

generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Protocolo de San Salvador”.³¹

En términos de democracia y derechos humanos, el Distrito Federal, dado el régimen diferenciado que lo organiza jurídica y políticamente, no cuenta con una Constitución que hubiera sido aprobada por un legislativo local, sino que lo rige un Estatuto de Gobierno,³² aprobado y reformado por el Congreso de la Unión. En el marco de este Estatuto, la ciudad de México cuenta con el Código Electoral,³³ la Ley de Participación Ciudadana³⁴ y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³⁵ ordenamientos aprobados por la ALDF.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación en la legislación local se contempla en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal³⁶ (LPEDDF), que asimismo crea el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.

La Ciudad de México cuenta también con una amplia gama de leyes que protegen derechos de grupos específicos de la población. Así están la Ley de las Niñas y Niños del Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Distrito Federal, la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal, así como algunos artículos de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal y el artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal; leyes que prohíben expresamente la discriminación.

A pesar de que se cuenta con este conjunto de ordenamientos legales “actualmente no se ha dado cumplimiento a las obligaciones que la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal establece para los entes públicos [...]. Aunque hay un gran número de disposiciones que se refieren a la igualdad, a la (no) discriminación y a diversos grupos de población, éstas no siempre consideran los estándares internacionales. Además, aún existen disposiciones en leyes, códigos y reglamentos que son discriminatorios”.³⁷

³¹ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 869.

³² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, en <<http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/vigente/r14001.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009.

³³ Código Electoral del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de enero de 2008, en <<http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/vigente/1720.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, “El presente ordenamiento reglamenta las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal relativas a:

I.El ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;

II.Las prerrogativas, los derechos y las obligaciones de las Asociaciones Políticas.”

³⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de mayo de 2004, en <<http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/vigente/r5663.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, artículo 1º, párrafo segundo: “El presente ordenamiento tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación y las figuras de representación ciudadana; a través de los cuales las y los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal”.

³⁵ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008 en <<http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/vigente/1720.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009, artículo 1º, párrafo segundo y tercero: El presente ordenamiento contempla los principios y bases establecidos en el segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.

³⁶ Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006, en <<http://cgsestados.df.gob.mx/prontuario/vigente/13231.htm>>, página consultada el 9 de junio de 2009.

³⁷ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, op. cit., p. 876, párrafos 3872 y 3873.

Por lo que hace al sistema de justicia en la Ciudad de México “[...] el principal obstáculo para el pleno goce de los derechos [...], y en consecuencia la principal obligación incumplida [como también ocurre a nivel federal], se refiere a la tendencia inquisitorial del sistema penal y a la falta de cultura de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades involucradas en la procuración y administración de justicia [...] Hay desconocimiento y desinterés de las obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, así como de las derivadas específicamente de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México donde éstas se establecen, motivo por el cual no se cumplen”.³⁸

Si bien en el Distrito Federal existen determinadas normas apegadas a los estándares internacionales y se realizan esfuerzos por parte de las autoridades, persisten las violaciones a los derechos humanos, en particular al derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales, generadas principalmente por el sistema penal con tendencia inquisitorial, dentro del cual se confieren facultades cuasi judiciales al Ministerio Público y no se respeta la presunción de inocencia. Asimismo, la tortura se sigue practicando, lo que se constata por medio de señalamientos que han hecho a México diversos organismos internacionales y las quejas recibidas y recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.³⁹

Es indispensable que la reforma al sistema de justicia del Distrito Federal considere los más altos estándares de derechos humanos, y garantice un sistema de justicia que cumpla con los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, así como la igualdad entre las partes; garantice el trabajo independiente de los servicios periciales; limite la prisión preventiva y la pena de prisión y que, además, contemple la posibilidad de conciliación o justicia restaurativa, para así dar una efectiva protección a la persona y evitar la saturación del sistema penal con hechos delictuosos que podrían resolverse mediante procedimientos sencillos y ágiles de conciliación.

Resultado del balance entre la existencia de obligaciones jurídicas con enfoque de derechos humanos en el marco legal local del Distrito Federal y su cumplimiento, es que precisamente, una de las 16 recomendaciones generales del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* se refiere a “promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales”.

³⁸ *Ibid.*, p. 879, párrafos 3888 y 3891.

³⁹ *Vide infra* Capítulo 12. “Derecho a la integridad, a la libertad y a la seguridad personales” Objetivo General, Justificación.

Capítulo 3. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

3.1 El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

En la última década se ha gestado en América Latina un creciente consenso con respecto a la obligación que tienen los Estados de diseñar e implementar políticas públicas a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. De esta manera, se posibilita superar la concepción que ha predominado durante decenios de las y los ciudadanos como meros “beneficiarios” de programas sociales asistenciales, y considerarlos como titulares plenos de derechos, cuya garantía de cumplimiento es responsabilidad de los Estados.

Uno de los retos principales que se enfrenta actualmente es que los campos de las políticas sociales y las estrategias de desarrollo para la superación de la pobreza y la desigualdad social, por un lado, y de los derechos humanos, por el otro, han corrido en paralelo, pero todavía con limitados puntos de conexión y articulación.

En la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena se estableció un marco para los Estados que han asumido el compromiso de avanzar decididamente en el campo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Al respecto,¹ uno de los acuerdos centrales a los que se llegó fue la necesidad de adoptar planes nacionales de acción en materia de derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos es una herramienta metodológica que incorpora los principios y estándares internacionales en el análisis de los problemas, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas u otros instrumentos de cambio social. Este enfoque provee una visión integral, aborda el proceso que incluye todas las etapas del ciclo de la política pública. Conciérne a la forma y fondo para resolver los problemas y no se enfoca solamente a los resultados que se esperan.

Dicho enfoque de concebir y diseñar las políticas públicas considerando que “los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización [esto es, para su cumplimiento y protección]”,² apuntan a la realización progresiva de todos los derechos humanos³ y consideran no únicamente los resultados en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos, sino también a las formas en que se efectúa el proceso.

Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos son el resultado de la participación activa y la convergencia de los diferentes órdenes y niveles de gobierno, de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones académicas y de órganos públicos de defensa de los derechos humanos. Además del gobierno y la administración pública, los poderes Judicial y Legislativo y los organismos públicos autónomos juegan un papel fundamental en el respeto, garantía, protección, defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la sanción de las violaciones en su contra.

¹ *Vide supra* “1.1 Elaboración de programas nacionales de Derechos Humanos”.

² William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar*, en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, Anexo C. Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos.

³ ONU, Carta de las Naciones Unidas; onu, Declaración Universal..., *op. cit.*; ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Parte II, artículo 2º, “2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

Los objetivos centrales de una política pública con enfoque de derechos humanos se orientan a:

Garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y promover ese cumplimiento por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y por los tres órdenes de gobierno;

Institucionalizar y fortalecer mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen el reconocimiento, respeto, cumplimiento, protección, reparación y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y

Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos que contribuya a que las personas, grupos y colectivos sociales, y particularmente las y los servidores públicos, conozcan, defiendan y promuevan sus derechos humanos y libertades fundamentales, exijan el cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia, demanden la atención y reparación de su violación y favorezcan una mejor convivencia social.

La incorporación del enfoque de derechos humanos en la formulación e implementación de políticas públicas conlleva a su vez la generación de procesos de mediano y largo plazos. Por ejemplo, se deben crear, designar y fortalecer las áreas específicas de derechos humanos que posibiliten la integración de una red especializada en las administraciones públicas, mecanismo que tiene como finalidad asegurar la participación y reafirmar el compromiso de dependencias y entidades gubernamentales, así como la transversalización de los derechos humanos en los planes y programas de gobierno.

La incorporación de este enfoque debe velar por que el sistema de programas públicos que atiende a la sociedad y el conjunto del quehacer estatal sea congruente, en primer lugar, con los principios de los derechos humanos y, en segundo, con las obligaciones adquiridas por el Estado en materia de derechos humanos

En este sentido se señalan dos vertientes en materia de política pública y derechos humanos. Por un lado, se tiene la opción de transversalizar la perspectiva de derechos humanos en cada uno de los programas gubernamentales; por el otro, establecer un programa específico de derechos humanos. El diseño del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal incluye ambas perspectivas.

La transversalidad refiere a la incorporación, en el conjunto de la acción estatal, en las políticas públicas: que se diseñe, presupueste, implemente, monitoree y evalúe buscando garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

El contenido de los derechos humanos no restringe las opciones de políticas públicas con las que cuentan los Estados para el cumplimiento de sus obligaciones. Los Estados tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos, lo que es esencial para compatibilizar el enfoque basado en derechos humanos con los procesos nacionales de definición de estrategias, como en el caso de las destinadas al desarrollo y la reducción de la pobreza.⁴

⁴ OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, 2006, p. 12: “La idea esencial en la que se funda la adopción de un enfoque de derechos humanos en la acción encaminada a reducir la pobreza estriba en que las políticas e instituciones establecidas con ese fin deben basarse explícitamente en los preceptos y valores consagrados en la normativa internacional de derechos humanos”, y OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, op. cit.,

Hay que decir, por otra parte, que una política pública con enfoque de derechos humanos propone una relación diferente entre el contenido y el objetivo de esa política y las y los “sujetos” de la misma, como portadores de derechos. Para hacer realidad la formación de estas capacidades ciudadanas, las propias políticas públicas deben adoptar medidas progresivas para incorporar y/o perfeccionar mecanismos de rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como local.

En la generación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la incorporación del mismo se puede hacer en:

- Los estudios de base o diagnósticos (nacional y locales; temáticos y específicos);
- Los planes o programas de derechos humanos (nacional, regionales y locales);
- Los planes, programas o políticas sectoriales o especiales (justicia, seguridad, salud, educación, infancia, mujeres, etc.), y

Por lo que hace a acciones concretas o ámbitos específicos en los que se puede incorporar el enfoque de derechos humanos, se pueden mencionar:

- Armonización legislativa conforme a lo establecido en los instrumentos internacionales;
- Diseño y cálculo de indicadores;
- Elaboración de presupuestos;
- Evaluación de la política de transversalización, y
- Creación de fondos para reparación del daño.

3.2 Elementos del enfoque de derechos humanos

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos contienen prescripciones específicas relativas a la adopción de medidas para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos que constituyen directrices para la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.⁵ Estas prescripciones son precisamente aquellas que en el enfoque de derechos humanos se retoman como punto de partida para la elaboración de políticas y programas.

La OACNUDH ha elaborado el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, en donde define las principales características del enfoque de derechos humanos para la aplicación en las políticas públicas de manera transversal.⁶ En este estudio se hace énfasis en la utilización del marco conceptual del enfoque de derechos humanos, retoma los principios de la participación e inclusión de los grupos mayormente discriminados, la rendición de cuentas, la igualdad y no discriminación.

p. 2, <<http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/Derechos%20humanos%20y%20pobreza.pdf>>, página consultada el 15 de junio de 2006: “Sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza”.

⁵ Véase William Guillermo Jiménez Benítez, *op. cit.*, en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, “Anexo C. Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos”.

⁶ *Ibidem*.

A partir de las obligaciones generales del Estado, y de los principios de los derechos humanos, para alcanzar los objetivos de las políticas públicas con este enfoque se han desarrollado los siguientes elementos que, siendo criterios que se deben utilizar de manera articulada en el diseño, también deben utilizarse para la implementación y la evaluación de las políticas públicas:

1. **Perspectiva de género.** Es un enfoque analítico y crítico que permite comprender las desigualdades construidas entre mujeres y hombres y orientar las acciones públicas para disminuir las brechas de desigualdad, la discriminación y violencia por género. Desde esta plataforma se impulsa el reconocimiento, respeto, garantía, defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres.⁷ Uno de los objetivos primordiales del diseño y formulación de políticas, programas y presupuestos debe ser la realización y el cumplimiento de los derechos humanos, incluido el derecho a la igualdad entre mujeres, para lo cual es necesario identificar a las y los titulares de los derechos. Los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. La participación de las mujeres en las decisiones políticas, sociales y económicas y la erradicación de la discriminación por razones de sexo deben ser objetivos prioritarios de las políticas públicas y de los presupuestos.
2. **Empoderamiento.** El enfoque de derechos humanos permite “[...] a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia; por esta razón, los marcos jurídicos se reconocen como instrumentos que pueden ser efectivos para revertir la desigualdad real”.⁸
3. **Reconocimiento del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales.** Implica prestar especial atención a los tratados ratificados por un Estado, los cuales son jurídicamente vinculantes para todos los Poderes. De esta forma, sirve para recordar a todas las personas que participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas que “tienen el deber, como mínimo, de evitar políticas y prácticas que dificulten a ese gobierno cumplir con las obligaciones que asume en función de ese tratado con individuos y grupos dentro de su jurisdicción. Además, todos los participantes deben poner su máximo empeño en ayudar a un gobierno a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de un tratado de derechos humanos”.⁹
4. **Responsabilidad.** El enfoque de los derechos humanos insiste en “las obligaciones y exige que todas las personas que tienen deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidas por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales”.¹⁰ Asimismo, implica la existencia de mecanismos para garantizar la responsabilidad (de tipo judicial, cuasijudicial administrativo y político, nacionales, regionales y/o internacionales) que sean accesibles, transparentes y eficaces.
5. **Respeto a la diferencia o a la diversidad.** El reconocimiento del principio del respeto a la diversidad y del derecho a la diferencia plantean el establecimiento de un orden jurídico diferenciado que reconoce la diversidad social, cultural y sexual y que evita que una(s) identidad(es) se

⁷ ONU, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; OEA, Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observación General núm. 25.

⁸ *Diagnóstico de derechos humanos en el Distrito Federal, op. cit.*, Anexo C. Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos.

⁹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, op. cit.* p. 16.

¹⁰ *Idem.* p.17.

imponga(n) sobre las demás. El respeto a la diversidad representa un principio ético para la organización de la convivencia social de las diferencias, en relación directa con el principio de igualdad y la equidad de oportunidades y de trato para todas y todos, con base en la dignidad universal; mientras que el derecho a la diferencia tiene que ver con las diferencias culturales de grupos y poblaciones y su derecho a la existencia y al desarrollo con respecto a la cultura mayoritaria o prevaleciente. “Desde el punto de vista jurídico, el derecho a la diferencia ha tenido importantes realizaciones [por un lado] en la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas y de los estatutos autonómicos de ciertas regiones en las constituciones de algunos estados nacionales, y [por el otro] en las medidas específicas que adopta la llamada *acción afirmativa* [o medidas compensatorias] en beneficio de minorías sexuales o raciales y de grupos [vulnerabilizados], como las mujeres, las y los niños, las personas adultas mayores o las personas con discapacidad”.¹¹

6. **Igualdad y no discriminación.**¹² Este principio busca asegurar que los beneficios de los servicios y las acciones públicas y la distribución de los recursos presupuestarios sean asignados mediante criterios de equidad, de manera tal que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres y la no discriminación.¹³ El principio de igualdad y no discriminación implica también que se debe garantizar que las acciones y presupuestos asociados a éstas presten la debida atención a sectores y subsectores de actuación gubernamental que tengan particular relación y/o favorezcan a grupos e individuos en situaciones de exclusión y/o discriminación.¹⁴ La igualdad debe ser en razón del acceso a oportunidades, al trato y al bienestar que haga posible mejorar las condiciones y calidad de vida de las personas, grupos y sociedades, así como superar la desigualdad social, sus causas y sus impactos.
7. **Intergubernamentalidad.** Las políticas públicas con enfoque de derechos humanos deben permitir la articulación entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales, así como entre los diferentes poderes y órdenes de gobierno (entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a nivel nacional, estatal y local).
8. **Intersectorialidad.** Implica incentivar la participación de diferentes sectores sociales y considerar sus planteamientos y propuestas para la identificación, la atención, el seguimiento y la evaluación de las respuestas a los problemas públicos.
9. **Participación e inclusión.** El derecho a participar es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales,¹⁵ e implica que las políticas públicas deben, por tanto, ser elaboradas e implementadas con base en una amplia consulta y participación de la población y la política misma debe convertirse en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas. Todas las fases del proceso presupuestal deben ofrecer a todos los y las ciudadanas interesados/as la oportunidad de tomar parte en las decisiones, así como recoger y valorar sus

¹¹ Rubén R. García Clarck, *Derecho a la diferencia y combate a la discriminación*, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, México, 2006, p. 10; véase también OIT, Convenio (Núm. 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, artículo 2º, primer párrafo.; ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, *op. cit.*, punto 20; ONU, Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, artículo primero, párrafos 2 y 3.

¹² PIDESC, artículo 2, párrafo 2; CEDAW, Directrices de Maastricht, párrafo 12.

¹³ Véase OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006, p. 12.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ OACNUDH, 2004, *op. cit.* p. 21.

propuestas. Un proceso presupuestal participativo puede reflejar de manera más consistente las necesidades y preocupaciones de las personas.

10. **Coordinación y articulación.** Se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos poderes y órdenes de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública. De igual manera, al interior de los órdenes de gobierno se requiere utilizar la desconcentración, la delegación y la descentralización funcional con altos niveles de responsabilidad social y política.
11. **Territorialidad.** Considera en la elaboración de las políticas públicas los diferentes espacios geográficos, particularmente aquellos en los que habitan y se desarrollan los grupos sociales. Los DESCA se relacionan estrechamente con este componente, en función de los procesos de urbanización, ordenamiento territorial, provisión de servicios fundamentales como el agua y la infraestructura, la disposición de vivienda y el manejo de los recursos ambientales, entre otros.
12. **Efectividad.** Garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas definidos con los recursos humanos, económicos, administrativos, técnicos y materiales destinados, previniendo, en la mayor medida posible, errores, desvíos y fracasos. En el caso del cumplimiento de los derechos humanos, este principio comporta una importante legitimidad social que no siempre empata con una efectividad instrumental.
13. **Sustentabilidad.** La sustentabilidad proporciona lo suficiente para las necesidades actuales sin sacrificar las necesidades de las generaciones futuras. Los métodos de sustentabilidad requieren que se evalúe cómo afectarán las decisiones de hoy a la sociedad, al medio ambiente y a la economía del futuro. El cumplimiento de los derechos ambientales confiere mayores posibilidades de realización a la sustentabilidad.
14. **Exigibilidad y justiciabilidad.** A través de mecanismos diversos, uno de los cuales es el judicial, los grupos sociales y colectivos exigen a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos
15. **Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia.**¹⁶ Este principio exige al Estado asignar los recursos adecuados para el avance progresivo en el cumplimiento de los derechos, acorde con el principio anterior de máxima utilización de recursos disponibles. Este principio reconoce que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un breve período de tiempo. Sin embargo, obliga al Estado a que, de manera progresiva y lo más rápido posible, avance hacia la plena realización de los derechos por medio de la movilización de los recursos monetarios necesarios para ello. Asimismo, el Estado está obligado a satisfacer, por lo menos, niveles mínimos esenciales de estos derechos.¹⁷ Una vez que se ha conseguido el avance de un derecho no hay cabida para un retroceso; es decir, el goce de éste debe mantenerse o elevarse. En este sentido, la realización progresiva y la priorización que ésta

¹⁶ PIDESC, artículo 2, párrafo 1; OG 3 PIDESC, párrafo 9, 10, 11, 12, Directrices de Maastricht, párrafo 8, sobre “Margen de discreción”, y párrafo 9, sobre “Niveles mínimos esenciales.” Véase también la OG 9 PIDESC sobre la “Aplicación interna del pacto”.

¹⁷ Los mínimos niveles de disfrute de derechos humanos pueden determinarse a través de estándares internacionales sobre líneas de base (*benchmarks*) adecuadas al desarrollo socioeconómico del país en cuestión, como las Metas de Desarrollo del Milenio y los Informes de Desarrollo Humano propuestos por la ONU.

puede implicar deben estar regidas por lineamientos que se adhieran a la legislación internacional, regional y nacional en materia de derechos humanos.¹⁸

16. **Máximo uso de recursos disponibles.** Los Estados deben realizar los esfuerzos necesarios y, más aún, demostrar que los están llevando a cabo, para cumplir y garantizar las metas prioritarias de derechos humanos mediante la utilización de todos los recursos que tengan a su alcance. De hecho, para el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, la no utilización al máximo de los recursos disponibles constituye en sí misma una vulneración a los derechos por parte del Estado,¹⁹ en tanto “(el PIDESC) impone una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible [...]”, además de que “para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.²⁰ La insuficiencia de recursos no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos, ya que este principio contempla la priorización de los recursos públicos para atender a los grupos más desaventajados de una determinada sociedad.²¹

17. **Transparencia y rendición de cuentas.** El enfoque contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y da a la población y las comunidades capacidad de acción para los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos”.²² En cuanto al proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización), durante todas las etapas debe existir información disponible para evaluar la asignación y ejercicio de los recursos. La información presupuestal debe ser clara, asequible, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan análisis por parte de una diversidad de usuarios. El Estado debe ofrecer también explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones sobre asignaciones presupuestales.

La necesidad de implementar políticas públicas para impulsar la realización de los derechos humanos atiende, sobre todo, a una lógica de prevención de violaciones a estos derechos y se justifica ampliamente en tanto que su objetivo es el de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales que hacen posible su violación, así como atender las problemáticas que causan estas violaciones y no sólo sus efectos.

3.3 Presupuestación con enfoque de derechos humanos

Si bien puede decirse que los Estados han tendido a considerar los derechos humanos como un tema relacionado mayormente con la promulgación de normas y leyes, es ineludible señalar que, a partir de la legislación y los compromisos internacionales signados, el cumplimiento de los derechos humanos

¹⁸ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 25.

¹⁹ Directrices de Maastricht, párrafo 15 (e).

²⁰ OG 3, Comité DESC, párrafo 9 y 10.

²¹ En este sentido, véase OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, especialmente la Directriz 4, sobre “Establecimiento de metas, referencias y prioridades”, párrafos 47-61.

²² OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos...*, op. cit., p. 17.

requiere que el Estado adopte aquellas medidas presupuestales necesarias adecuadas y suficientes para garantizarlos.²³

El presupuesto es resultado de sistemas y relaciones por los cuales se escuchan, ordenan por prioridad y financian las diversas necesidades y aspiraciones de un país. Las decisiones que adoptan los gobiernos sobre la forma de recaudar y distribuir los fondos, y sobre qué derechos se hacen efectivos y para quién, no carecen de valor ni son políticamente indiferentes.²⁴ Los presupuestos deben ser considerados como un instrumento por medio de cual el cumplimiento de todos los derechos humanos puede hacerse una realidad para todas las personas.

Desde el enfoque de derechos humanos, la programación, asignación y evaluación de los recursos y de todo el proceso presupuestario, debe darse tomando en cuenta los elementos señalados en el apartado anterior²⁵ –referido a los elementos del enfoque de derechos humanos– a fin de que se logre un verdadero impacto y se pueda contar con información suficiente y ponderada para que, el contenido básico de las normas de derechos humanos, sirva como orientación a los funcionarios/as públicos y legisladores/as “a la hora de sopesar las distintas exigencias que compiten por los limitados recursos”.²⁶

El adecuado cumplimiento y realización de las obligaciones internacionales, regionales y nacionales en materia de derechos humanos demanda que las políticas públicas relacionadas con el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos se conviertan en una prioridad de la administración pública. En este sentido, es ineludible que las políticas públicas se acompañen de asignaciones monetarias adecuadas y suficientes para su óptimo cumplimiento e implementación.

Además, es indispensable un proceso de transversalización de la perspectiva de derechos humanos y el enfoque de género en el presupuesto y las políticas públicas.²⁷ Ambos son complementarios y se refuerzan mutuamente, ya que su objetivo común y último es el disfrute universal de todos los derechos humanos bajo condiciones de igualdad y equidad entre hombres y mujeres. Así, la meta de un proceso de transversalización de la perspectiva de derechos humanos y de género en los presupuestos es que éstos estén diseñados acordes con los estándares internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, incluyendo los derechos de las mujeres y de otros grupos en situación de discriminación y/o exclusión.²⁸

Entre otros beneficios sociales, políticos y económicos, la adopción de la perspectiva de derechos humanos y de género en el diseño, implementación y evaluación del presupuesto y las políticas públicas:²⁹

²³ Véase Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Parte II, párrafo 6, “La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos.” Véase también Observación General 3 (OG 3) del PIDESC, “Las índole de las obligaciones de los Estados parte”, párrafo 1; y PIDESC Art. 2, párrafo 1, “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

²⁴ Véase OACNUDH 2006, *op. cit.*, p. 12.

²⁵ Véase apartado 3.2

²⁶ OACNUDH 2006.

²⁷ La relación de integralidad y retroalimentación de los derechos de las mujeres y los derechos humanos se encuentra en la CEDAW y en la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia de Viena, Parte I, artículos 18, 28, 29; Parte II, Sec. B 3, “The equal status and human rights of women”, entre otros documentos.

²⁸ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*, pp. 96-100.

²⁹ Retomados de OACNUDH, 2004, *op. cit.*, pp. 16-18.

- Dota a los gobiernos de mayor legitimidad frente a sus ciudadanos/as y frente a otros regímenes democráticos;
- Produce resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano y democracia;
- Ayuda determinar con claridad qué derechos humanos específicos hay que abordar y priorizar y a vigila que se disponga de las capacidades y los recursos necesarios;
- Contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente;
- Da a la población y las comunidades capacidad de acción para acceder a vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos;
- Visibiliza los impactos de las políticas públicas sobre mujeres y hombres, y distintos grupos de mujeres y hombres;
- Reconoce que ninguna política podrá alcanzar sus metas si los impactos género-específicos no se toman en cuenta en su diseño y presupuestación, e
- Incentiva una orientación más clara y mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, es decir, una mejor focalización del gasto, lo que puede llevar a una redistribución más adecuada del mismo.

Capítulo 4. Objetivo general del Programa y estrategias transversales

4.1 Objetivo general del Programa

OBJETIVO GENERAL

A partir de los obstáculos identificados en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, el Programa tiene por objeto proponer soluciones estableciendo estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto.

Para la elaboración del presente Programa se ha tomado en cuenta lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, que en su artículo 2º expresa que: “La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal”.¹

Asimismo, va de acuerdo con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal que establece diversos objetivos, líneas de política y acciones en materia de derechos humanos y que particularmente señala la necesidad de elaborar una programa específico.²

4.2 Estrategias transversales del Programa y líneas de acción generales

El Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal identificó de entre los principios y elementos descritos anteriormente, nueve estrategias transversales para el *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, desde las cuales se llevó a cabo la definición de las estrategias y las líneas de acción descritas en los capítulos siguientes.

Además, el Comité Coordinador consideró que dichas estrategias transversales pueden tener en sí mismas líneas de acción específicas que serían un aporte importante para lograr la plena realización de los derechos humanos en la Ciudad de México. El resultado de la implementación de dichas estrategias debe ser la permanente consideración de las mismas, aunque las acciones que derivan de ellas pueden variar en el tiempo, dependiendo de las necesidades imperantes en cada momento.

Además de ser prioritarias en este Programa, las estrategias transversales han de ser fundamento del ciclo de políticas públicas en general, desde su concepción, su diseño, implementación, hasta su evaluación. Asimismo, estas estrategias transversales deben ser consideradas en los presupuestos públicos que respaldan los programas y las instituciones.

Las estrategias y líneas de acción generales que se proponen a continuación reflejan las conclusiones del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* resultado, a su vez, de un ejercicio amplio de consulta de instituciones públicas y de la sociedad civil. Por lo tanto, estas estrategias consideradas

¹ *Ibid.*, p. 29, párrafo 29.

² *Idem*, párrafo 31.

generales y aplicables a todas las políticas públicas, están respaldadas por un consenso general, por lo que son consideradas prioritarias para este programa y serán sujetas de medición por los mecanismos de seguimiento y evaluación del mismo. Su implementación es responsabilidad de todas las instituciones públicas competentes en el Distrito Federal, en el ámbito de sus responsabilidades.

PERSPECTIVA DE GÉNERO, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Estrategia	Garantizar la inclusión del enfoque de género y el derecho a la igualdad y la no discriminación en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos del Distrito Federal.
-------------------	---

Líneas de acción:

- Promover la eliminación de estereotipos de género y de cualquier otra índole, mediante la realización de campañas de sensibilización e información.
- Incorporar el enfoque de género y el derecho a la igualdad y la no discriminación, en las políticas, los programas, los presupuestos y la gestión de las entidades de todos los órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal.
- Fortalecer los mecanismos públicos responsables de promover la igualdad de género y la no discriminación, y fomentar las condiciones que posibiliten la igualdad de oportunidades y trato y el ejercicio pleno de todos los derechos para las mujeres y los hombres.
- Proteger el derecho de todas las personas a una vida libre de violencia, con especial atención en las mujeres y las personas en situación de discriminación y/o exclusión.
- Sensibilizar y capacitar a las y los servidores públicos en materia de derechos humanos, con especial énfasis en la equidad y la igualdad de género y en el derecho a la igualdad y la no discriminación.
- Promover en la sociedad el conocimiento del principio de diversidad y del derecho a la diferencia y sensibilizar e informar a las y los servidores públicos sobre los mismos.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Estrategia	Garantizar los espacios de participación efectiva de la sociedad civil en el diseño, instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas públicos en la materia y con enfoque de derechos humanos.
-------------------	---

Líneas de acción:

- Crear o, en su caso, fortalecer los mecanismos de interlocución y participación de la sociedad civil en los diversos órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal.
- Fomentar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos.
- Promover apoyos de distinta índole para que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo proyectos para la promoción y defensa de los derechos humanos.

- Fomentar la realización de investigaciones científicas por parte de centros de estudio e investigación que fundamenten y apoyen la toma de decisiones.

COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN

Estrategia Generar acciones y políticas concertadas y coherentes de derechos humanos a través de espacios y mecanismos de interlocución permanentes en todos los órdenes y niveles de gobierno del Distrito Federal para darle cabida a los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Líneas de acción:

- Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes entre las dependencias y entidades públicas del Distrito Federal.
- Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes con el gobierno federal.
- Crear y/o reforzar espacios y mecanismos de coordinación y colaboración institucional permanentes con el área metropolitana de la Ciudad de México.

PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE DERECHOS HUMANOS

Estrategia Generar una cultura de derechos humanos en la población en general y en las y los servidores públicos en particular.

Líneas de acción:

- Diseñar y desarrollar programas y planes de estudio y políticas públicas en materia de educación en derechos humanos.
- Sensibilizar e informar a la población de la Ciudad de México sobre los derechos humanos, y en específico acerca de los derechos humanos de los grupos en situación de discriminación y/o exclusión a través de campañas y otras actividades de difusión.
- Capacitar a las y los servidores públicos del Distrito Federal en materia de derechos humanos, y en relación con políticas públicas y presupuesto con enfoque de derechos humanos, género y no discriminación.
- Promover una cultura de denuncia entre la ciudadanía.

PRESUPUESTO

Estrategia Asignar el máximo de recursos disponibles, incluso a través de la cooperación internacional, para lograr la plena realización de los derechos humanos.

Líneas de acción:

- Analizar los procesos de elaboración y aprobación de presupuestos para incluir en ellos el enfoque de derechos humanos.
- Elaborar directrices para la inclusión del enfoque de derechos humanos en los presupuestos.
- Considerar en la ALDF las propuestas de la sociedad civil para definir las asignaciones presupuestales en materia de derechos humanos.
- Establecer normativamente la prioridad de asignación presupuestal de recursos para sectores en situación de discriminación y/o exclusión, a efecto de garantizar sus derechos humanos.
- Consolidar la asignación de los presupuestos destinados a la promoción de la equidad y la igualdad entre mujeres y hombres.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Estrategia	Asegurar la transparencia en el ejercicio público por medio del fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información.
-------------------	---

Líneas de acción:

- Garantizar la transparencia de la función pública y la publicidad de los actos de gobierno, como principios de observancia obligatoria en todas las instituciones públicas del Distrito Federal.
- Promover la educación a servidoras y servidores públicos y a la población en general, acerca de las obligaciones y atribuciones de la función pública en materia de transparencia y acceso a la información.
- Limitar la discrecionalidad de los órganos públicos ante información solicitada por la ciudadanía.
- Realizar acciones para garantizar la efectiva accesibilidad del acceso a la información, incluyendo la disposición en todas las dependencias del GDF de impresoras en braille y una coordinación de traductores(as) a lenguas indígenas en todos los entes públicos.

EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Estrategia	Garantizar que todos los derechos humanos sean exigibles y justiciables mediante mecanismos jurisdiccionales y/o no jurisdiccionales.
-------------------	---

Líneas de acción:

- Establecer recursos judiciales y/o de otra índole que sean idóneos, eficaces y cumplan los criterios del debido proceso para denunciar la violación a derechos humanos y demandar su reparación.
- Mejorar procedimientos de queja y revisión de las decisiones administrativas.
- Generar procedimientos de queja y revisión como elementos inherentes del diseño de programas de política pública y de la promulgación de leyes.
- Establecer mecanismos de fiscalización ciudadana de las políticas públicas.

- Generar espacios de reclamo y amigable composición para usuarios y consumidores de servicios públicos prestados tanto por el gobierno como por empresas privadas.
- Fortalecer a las instituciones especializadas que protegen derechos fundamentales.
- Establecer núcleos básicos de exigibilidad y cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

SUSTENTABILIDAD

Estrategia Promover la incorporación de un enfoque de sustentabilidad en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos y en el desarrollo y aplicación del marco legal del Distrito Federal, que asegure condiciones para la satisfacción de las necesidades y la realización de los derechos humanos de las generaciones presentes sin comprometer los de las generaciones futuras.

Líneas de acción:

- Promover el manejo y el uso racional, ambiental y socialmente responsable, de los recursos naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno.
- Asegurar el disfrute de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras que les permita desarrollarse plenamente y en igualdad de condiciones.
- Armonizar la normatividad y su aplicación, así como las políticas ambientales, de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, vivienda y agua para atender las necesidades sociales sin aumentar la presión sobre los recursos naturales.
- Definir e impulsar estrategias integrales que busquen tanto superar las inequidades sociales, en especial en las zonas más marginadas, como asegurar el equilibrio ecológico y el disfrute interdependiente de los derechos humanos de las generaciones presentes, sin comprometer la viabilidad para las generaciones futuras.

ACCESIBILIDAD

Estrategia Garantizar las condiciones de accesibilidad necesarias para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, particularmente de grupos en situación de discriminación y/o exclusión por razones de discapacidad, origen étnico u otros.

Líneas de acción:

- Armonizar la normatividad de la Ciudad de México a los estándares internacionales establecidos recientemente en el derecho internacional de los derechos humanos en materia de accesibilidad.
- Diseñar, instrumentar, dar seguimiento y evaluar políticas públicas que impulsen la accesibilidad física y cultural de los derechos humanos.
- Generar mecanismos para la exigibilidad de la accesibilidad.
- Sensibilizar e informar a la población en general y a las y los servidores públicos en particular sobre la importancia de la accesibilidad de los derechos humanos.