

Balance
**de temas relevantes en
el Distrito Federal en materia
de derechos humanos**

Balance de temas relevantes en el Distrito Federal en materia de derechos humanos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se ha constituido, a lo largo de sus 16 años de vida, en una institución de Estado que ha asumido su mandato legal bajo el principio rector de que el respeto a los derechos humanos es un pilar fundamental de cualquier gobierno democrático.

La defensa y consolidación de la autonomía de la CDHDF, el desarrollo de su política institucional apegada a estándares internacionales, la transparencia y rendición de cuentas, la profesionalización de sus actividades, y la atención a las víctimas de abusos de autoridad como un componente central de sus políticas, son acciones institucionales que han hecho de esta Comisión un referente local, nacional e internacional en la defensa de los derechos humanos.

Con base en estos cimientos, la nueva gestión de la CDHDF –asumida por Luis González Placencia el 1 de octubre de 2009– busca renovar, proyectar y consolidar a esta institución hacia la defensa, educación, promoción y estudio de los derechos humanos, mediante la expansión de sus capacidades institucionales, en el marco de los grandes problemas que enfrenta el Distrito Federal y que obstaculizan el ejercicio efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en esta ciudad.

Bajo esta perspectiva, el balance que aquí se presenta busca contribuir al análisis del estado que guardan los derechos humanos en la capital del país. Al respecto, cabe aclarar que no pretende abarcar todos los temas que se trabajan en la Comisión, y mucho menos presentar un diagnóstico integral sobre la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal; se trata de reflexiones sobre temas específicos y desde la perspectiva del trabajo realizado por la CDHDF durante 2009.

Este año se han decidido abordar los siguientes aspectos: democracia, desarrollo y derechos humanos; políticas públicas y derechos humanos; procuración y administración de justicia; sistema penitenciario; salud y derechos humanos; violaciones graves a los derechos humanos; y ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

La consideración de estos aspectos parte de una visión integral de los derechos humanos en el sentido de que su pleno ejercicio está determinado por el establecimiento de condiciones de justicia en todas las esferas de la vida social, y de un escenario de libertades en donde sea posible el acceso a estos derechos en condiciones de igualdad.

Democracia, desarrollo y derechos humanos

La pobreza como causa y consecuencia de la violación a los derechos humanos

El desempleo, la crisis económica y de salud, la migración, la inseguridad, el uso de las fuerzas armadas para la lucha contra el narcotráfico, las ejecuciones, y la desaparición y muertes de periodista son evidencias de la grave situación que atraviesa el país y que conlleva una serie de violaciones a los derechos humanos; violaciones que afectan a la sociedad en general, pero que, sobre todo, atentan contra los derechos de la población económicamente más vulnerable, pues su situación implica limitaciones en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

De este panorama no se encuentra ajeno el Distrito Federal. En 2009 la ciudad de México atravesó por una serie de dificultades que tuvieron grandes repercusiones en la vida de las y los capitalinos y que pusieron en evidencia el compromiso del Gobierno del Distrito Federal para y con los derechos humanos. Entre estos problemas son relevantes la emergencia sanitaria provocada por la influenza AH1N1; los persistentes operativos de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal contra movilizaciones sociales que conllevaron detenciones arbitrarias; el hacinamiento en los centros penitenciarios que aún evidencia las condiciones inhumanas en que se encuentran las personas privadas de la libertad; los operativos contra la trata de personas y la pornografía infantil; los motines y maltratos en agravio de personas adolescentes en conflicto con la ley penal ubicadas en la Comunidad para Adolescentes de San Fernando, y las muertes ocurridas en los centros de reclusión, entre otros.

A dicha situación se añade el problema de desempleo y pobreza que repercutió en el nivel de vida y en el acceso a los servicios en miles de ciudadanas y ciudadanos. Para esta Comisión, la pobreza constituye un problema para el ejercicio de los derechos humanos, pues conlleva una serie de limitaciones estructurales que se ven reflejadas no sólo en el nivel adquisitivo de las familias, sino también en el detrimento de sus condiciones de vida, lo que limita su desarrollo humano consistente, entre otros, en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida.¹

En la medida en que la pobreza limite las oportunidades de desarrollo de las personas, y con ello el ejercicio de sus derechos tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales, se estará en continuo cuestionamiento sobre la vida democrática de la ciudad y del país.

De acuerdo con los indicadores estratégicos de ocupación y empleo en el cuarto trimestre de 2009², a nivel nacional la población económicamente activa era de 47 041 909 personas, de las cuales 45 535 314 estaban ocupadas y 2 506 595 desocupadas. Asimismo, de acuerdo con el mismo censo de la población ocupada 5 960 486 ganaban un salario mínimo y 9 976 511 hasta dos salarios mínimos, y representan 13.38% y 22.40% de este grupo respectivamente.

La situación para el Distrito Federal³ no era más alentadora, ya que para el cuarto trimestre de 2009 la población económicamente activa era de 4 192 800 personas de las cuales 3 918 777 se encontraban

¹ Véase <<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/>>.

² Véase <<http://www.empleo.gob.mx/xls/nal.xls>>.

³ Véase <<http://www.empleo.gob.mx/xls/df.xls>>

ocupadas y 274 023 desocupadas de un total de población 8 843 912 habitantes. De igual manera, de la población ocupada, 302 744 ganaban un salario mínimo y 884 484 hasta dos salarios mínimos, los cuales representan 7.72% y 22.57% respectivamente.

Lo anterior significa que aproximadamente 30% de la población vive con uno y dos salarios mínimos, lo que representa en ingresos reales entre 1 710 y 3 420 pesos mensuales.⁴ Lo anterior pone en evidencia las limitaciones en las cuales sobreviven las familias en el Distrito Federal, ya que estos ingresos no alcanzan para cubrir el mínimo necesario de la canasta básica ni otras necesidades que permitan un mínimo de desarrollo humano.

La pobreza multidimensional incorpora tres aspectos de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos económicos y sociales, y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concepción, una persona es considerada en una situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere con el fin de satisfacer sus necesidades, y presenta carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.⁵

Asimismo, en el Distrito Federal hay 3 719 053⁶ personas que no tienen acceso a servicios de salud. De acuerdo con los índices de medición de pobreza, 2.45 millones de personas se encuentran en pobreza multidimensional, ya que 0.93% de la población total presenta rezago educativo, 3.53% carece de acceso a los servicios de salud, 4.65% no tiene acceso a la seguridad social, 0.55% es afectado por la calidad y espacios de la vivienda, 0.34% carece de servicios básicos en la vivienda y 1.36% no tiene satisfecha su necesidad de alimentación.⁷

Lo anterior permite afirmar que es necesario que se tomen las medidas necesarias para encaminar el ejercicio de los derechos económicos y sociales de una población que ve limitada sus condiciones de vida; y para implementar medidas de políticas públicas que eviten el detrimento de las condiciones de vida de otra familias, ya que dicha situación conlleva una violación sistemática de los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad.

Esto se ve reflejado en el perfil sociodemográficos de las personas que acuden a este organismo, ya que 2.82% de las personas vive en lugares cuyas condiciones no son adecuadas para habitar, como en cuartos en azoteas, locales no construidos para habitación, viviendas móviles, refugios, albergues, campamentos, en la calle o en espacios públicos; 6.2% comparte su casa con una familia, 3.8% con dos familias, 2.5% con tres familias, y 1.17% con cuatro familias, porcentajes que se encuentran por debajo de 23.7% de los hogares ampliados que existen en el Distrito Federal.⁸

En promedio existen 1.8 dependientes económicos por persona entrevistada; 24.7% de las personas que respondieron el instrumento afirmó no tener dependientes económicos, mientras que 60.2% dijo tener de uno a tres dependientes y 15% restante refirió tener más de tres dependientes económicos.

Para 2009 la mayoría de las personas que acudieron a la CDHDF manifestaron no tener acceso a servicios de salud pública como derechohabientes. En términos de derechohabencia, 38.46% dijo contar con alguna, lo que está por debajo de 55.39% mostrado en la información censal.⁹ Asimismo, entre las y los peticionarios que dijeron contar con alguna derechohabencia no existe un contraste significativo debido a su sexo, con 48.24% de los hombres y, 51.75% de las mujeres.

⁴ Cálculo tomando el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal de 57 pesos como base.

⁵ Véase <http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/sala_prensa/HomeSalaPrensa.jsp?id=medicion_multidimensional_pobreza>.

⁶ Véase <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/iter2005/consultafiltro.aspx?c=10395&s=es>>.

⁷ Véase <http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/6473.pdf>.

⁸ INEGI, "Distrito Federal. Tabulados Básicos". *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, México, INEGI, 2001, cuadro Hogares 3.

⁹ INEGI, Censo Nacional de Población y Vivienda 2005, información disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/consulta.asp?p=10215&c=16851&s=est>>, página consultada el 7 de febrero de 2010.

De las personas que solicitaron los servicios de la CDHDF, dos terceras partes son población económicamente activa. La población que tiene alguna actividad económica lo hace preponderantemente como empleada u obrero (59.1% de los casos), o como personas que trabajan por su cuenta (38.9%); 73.4% realiza sus actividades en el sector privado, en tanto que en el sector público se ocupa 24.3 por ciento.

En cuanto a las razones por las cuales no trabajan las personas, el desempleo (18.13%) registra un índice muy similar a las personas que manifestaron haber sido recientemente despedidas (20.39%); en conjunto, se estaría hablando que 38.52% de las personas que acuden a la Comisión no trabajan a causa del desempleo. Asimismo, 35% de las personas se dedica al trabajo doméstico no remunerado. Es importante destacar que con 7.2% destaca la discapacidad permanente como una razón por la cual las personas no acceden a un trabajo. Las formas de subsistencia que se imponen en estos casos son la jubilación propia o la ayuda de familiares o amistades cuando no existe trabajo.

Dicho contexto permite a este organismo seguir advirtiendo sobre la necesidad de establecer políticas públicas de gran envergadura que incidan en las causas estructurales de la pobreza a través de medidas tendientes a la redistribución del ingreso y la riqueza; la universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales; y el fortalecimiento de las capacidades básicas de las personas que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales, los cuales son una condición necesaria para el desarrollo de una vida digna.

Ante el incremento de la crisis económica que afecta de manera directa a sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad, es necesario ampliar la política social relacionada con trabajo, educación, espacios y servicios públicos, infraestructura, y vivienda. En caso contrario, se podría tener un incremento de la violencia asociada al delito y al sistema de justicia penal, con graves consecuencias para las y los jóvenes y en general para quienes se encuentran en situación de riesgo, discriminación o vulnerabilidad. Lo anterior debe de ir acompañado de medidas que permitan a las personas empoderarse de sus derechos para lograr su pleno goce y ejercicio, así como de mecanismos que ponderen la solución eficaz de los problemas, de modo que en el horizonte de la justicia restaurativa se maximice el beneficio para la gente, de cara a sus derechos humanos.

La relación imprescindible entre la democracia y los derechos humanos

Es innegable el estrecho y necesario vínculo que existe entre democracia, desarrollo y derechos humanos en las sociedades contemporáneas. El Estado social y democrático de derecho se fundamenta en la concurrencia armónica y equilibrada entre estos tres pilares con el fin de lograr una sociedad basada en la convivencia social y pacífica.

No es posible concebir un sistema que se precie de ser democrático y que, a su vez, permita la violación sistemática de los derechos humanos o no encamine sus esfuerzos a la erradicación de la pobreza y la disminución de la desigualdad social. Tampoco es posible concebir un sistema de gobierno que, centrado en el desarrollo humano y el progreso económico, no se enmarque en un contexto democrático y de vigencia de los derechos.

Asimismo, la democracia sustantiva se encuentra estrechamente vinculada con la capacidad que tienen las personas para ejercer efectivamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Esta capacidad de ejercicio está directamente determinada por el grado de satisfacción que tienen las personas respecto de sus necesidades básicas, tal como se reconoce en las resoluciones 1999/57 y 2000/47 del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En otras palabras, las condiciones de pobreza y la falta de desarrollo humano son causa y consecuencia de la violación a los derechos fundamentales.

La CDHDF, consciente de esta relación ineludible entre democracia, desarrollo y derechos humanos, se ha pronunciado —a través de la misión que tiene encomendada—, por el irrestricto respeto y promoción de los derechos humanos con el fin de contribuir a la continua consolidación de la democracia en nuestro país.

Desde las actividades de defensa, vigilancia, promoción, investigación, difusión, educación y vinculación en y para los derechos humanos, la Comisión ha contribuido, con apoyo de los actores gubernamentales y de la sociedad civil, a mejorar los estándares democráticos y de desarrollo humano de la ciudad de México. Prueba de ello son los esfuerzos compartidos en 2009 para lograr la aceptación, por parte de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, de 27 de las 28 recomendaciones emitidas, lo que seguramente ha contribuido a la vigencia efectiva de los derechos. La impartición de talleres y cursos a más de 56 mil personas ha permitido seguir consolidando la cultura de la legalidad y los derechos humanos. La construcción entre sociedad y los tres poderes de gobierno de un Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal constituye un referente nacional e internacional en la planeación, diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas de derechos humanos. La realización del seminario sobre políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y género respondió a la necesidad de establecer un espacio que propiciara la generación de una auténtica política de Estado en materia de derechos humanos. Asimismo, la continua y esmerada participación de las organizaciones de la sociedad civil en la protección y defensa de los derechos humanos ha sido uno de los pilares fundamentales a lo largo de la historia de la CDHDF.

Éstas y otras actividades evidencian que los derechos humanos continúan siendo un referente obligado en la agenda pública al constituir un estándar de legitimación democrático del actuar gubernamental; sin embargo, también hacen patentes los grandes desafíos que tienen las y los servidores públicos y representantes gubernamentales del Distrito Federal para seguir avanzando en la efectiva protección y vigencia de los derechos fundamentales. Y es precisamente en la consolidación cotidiana de los derechos humanos donde se deben seguir abonando esfuerzos de todos los actores sociales con el fin de avanzar en la democratización y en el desarrollo humano de la ciudad de México.

Si se considera que los derechos humanos constituyen un criterio indispensable para evaluar la legitimidad de los gobiernos basados en sistemas democráticos, entonces se debe asumir que la actuación gubernamental es justipreciada continuamente por la ciudadanía en términos del acceso y ejercicio efectivo de sus derechos y libertades. Y en ese sentido, también es necesario reconocer que la situación de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la ciudad de México está llena de claroscuros: por un lado, persisten violaciones sistemáticas a los derechos humanos –como las que cotidianamente se presentan en los reclusorios del Distrito Federal–, así como violaciones graves –como la tortura, las desapariciones forzadas o las ejecuciones extrajudiciales–; por otro lado, también hay evidencias positivas respecto de la situación de los derechos humanos en la ciudad, como la existencia de un programa de derechos humanos integral, plural y consensuado que permitirá avanzar de forma programática y puntual en las distintas temáticas de derechos humanos, así como la consolidación de reformas legislativas que hoy permiten la celebración de matrimonios entre personas del mismo sexo y que hacen de esta ciudad un lugar con mayor igualdad de derechos y tolerancia.

Derecho a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana

El fortalecimiento de la democracia transita, además, por la efectiva vigencia de los principios de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas respecto de las decisiones públicas, pues éstos constituyen pilares fundamentales no sólo para que las decisiones gubernamentales sean efectuadas en condiciones de racionalidad y legalidad, sino además porque permiten la efectiva participación de la ciudadanía como agentes preponderantes en la toma de las decisiones que afectan su entorno y vida cotidiana.

El derecho a la información, establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantiza la libre circulación de ideas, noticias y opiniones, así como el más amplio acceso a la información pública en el contexto de un Estado democrático de derecho; e implica todos aquellos mecanismos jurídicos e institucionales que les permitan a las y los ciudadanos conocer distintas informaciones sobre

la gestión pública, particularmente de los órganos de estado, a fin de garantizar condiciones de transparencia en la actuación del gobierno y hacer parte a la sociedad de las decisiones y recursos públicos.

Al respecto, existen aspectos positivos que se deben resaltar en cuanto al derecho a la información pública y la correlativa obligación de las instituciones de proporcionarla. En primer término, la entrada en vigor de las leyes en materia de protección de datos personales y de Archivos han permitido que las instituciones cuenten con mejores mecanismos de clasificación y sistematización de la información pública con respeto al derecho a la identidad de las personas y a la confidencialidad excepcional de la información. En segundo lugar, es trascendental el aumento de solicitudes de información pública: mientras en 2008 se presentaron 38 815 solicitudes, para 2009 éstas ascendieron a 96 079, según el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Es decir, el número de solicitudes de información pública aumentó en 247.52% respecto al año anterior, lo que es un indicio de que las y los habitantes del Distrito Federal están cada vez más interesados en ejercer este derecho.

No obstante, es necesario advertir que existen serios retrocesos en el derecho a la información pública. Es el caso de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que confirmó recientemente la constitucionalidad del artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual faculta a esa institución para negar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuando considere que su difusión puede poner en riesgo la seguridad o las investigaciones. Si bien la resolución de la SCJN no se encuentra vinculada con las atribuciones de la CDHDF, sí es importante señalar que este criterio no sólo afecta el derecho a la información de las y los ciudadanos sino que también disminuye las posibilidades de defensa de los derechos humanos basadas en los principios de certeza y seguridad jurídica y aumenta la posibilidad del ejercicio abusivo de la discrecionalidad por parte de la autoridad ministerial en materia de transparencia y rendición de cuentas. Al limitarse las facultades de la CNDH, se está negando también el derecho de las personas a la justicia, la verdad y la reparación.

El derecho a la información efectivamente contribuye a la rendición de cuentas de los gobiernos democráticos a través de un ejercicio dialéctico entre las y los ciudadanos y la autoridad; sin embargo, esta relación se fortalece a través de la participación activa de las y los ciudadanos en las decisiones y políticas públicas, lo que implica no sólo mecanismos de inclusión ciudadana en la esfera de las decisiones gubernamentales sino también instrumentos legales que vinculen el diseño, la implementación, la ejecución y la evaluación de políticas y programas públicos a la veeduría y aprobación sistemática de la ciudadanía.

Al respecto, un claro y trascendental ejemplo es el contenido del artículo 21 constitucional que establece expresamente la obligación del gobierno de crear mecanismos efectivos para que la sociedad civil evalúe el impacto de las políticas de prevención y el desempeño de las instituciones de seguridad pública, lo que implica la creación de espacios democráticos de participación ciudadana y, sobre todo, de políticas e instituciones sujetas al control directo de su ciudadanía.

En el Distrito Federal, si bien es importante la existencia de un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública que enriquezca la política y actuar gubernamental en la materia, también es necesario avanzar hacia mecanismos que permitan la efectiva evaluación y comunicación entre ciudadanos y autoridades para lograr la implementación de políticas incluyentes, plurales y democráticas.

Derecho a la libertad de expresión

El ejercicio de la libertad de expresión es fundamental para la construcción de democracia, pues cuando ésta se ve limitada o anulada, se violenta también el derecho a la información de la sociedad en su conjunto. Ante el escenario de agresiones perpetradas contra periodistas y personas que ejercen la libertad de expresión, la CDHDF ha reforzado su labor de promoción, protección y defensa de este derecho.

Es importante señalar que durante 2009 se registraron y confirmaron en el país 244 agresiones contra la libertad de expresión en el marco del ejercicio periodístico. El homicidio y la desaparición son las más graves violaciones pero también son indicadores de un preocupante debilitamiento democrático. Según cifras de Article 19 y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), de 2000 a 2006 se registraron 25 homicidios de periodistas,¹⁰ mientras que de 2007 a lo que va de 2010 se han registrado 26.¹¹

De enero a diciembre de 2009 la CDHDF registró 15 quejas presuntamente violatorias del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. De éstas se desprenden probables actos relacionados con ataques, obstaculización o injerencias arbitrarias en la libertad de expresión y de pensamiento, censura o silenciamiento de ideas y opiniones bajo amenaza o intimidación, injerencias arbitrarias para quebrantar la libertad de manifestación pública y ataques, y obstaculización o injerencias arbitrarias para difundir y buscar información.

Igualdad y no discriminación

La no discriminación es otro de los aspectos fundamentales en el fortalecimiento de la democracia sustantiva, en términos de la accesibilidad y ejercicio de los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad. Las acciones afirmativas, las medidas de protección de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y la incorporación de grupos de población al goce efectivo de los derechos no sólo consolidan el pacto de derechos sino que también enriquecen el carácter democrático y plural de nuestra sociedad.

Sin embargo hoy, en contravención con el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que señala la igualdad en dignidad y derechos de todas las personas; uno de los grandes problemas en materia de derechos humanos sigue siendo la desigualdad en todos los ámbitos de la vida social y la discriminación por motivos de sexo, edad, ingresos económicos, estado de salud, etnia, lengua, preferencia sexual, discapacidad, opiniones y, estado civil, entre otros.

En el análisis de las quejas y la información que recibe la CDHDF permite señalar que las personas pobres, las mujeres, las personas privadas de la libertad, las personas con discapacidad, con preferencia u orientación sexual distinta y las personas indígenas, entre otros, son grupos de la población que cotidianamente padecen la discriminación en ámbitos públicos y privados, lo cual los hace especialmente vulnerables a la violación de sus derechos.

Conscientes de la gravedad del problema, en la CDHDF se parte de la no discriminación como un principio y eje rector tanto del diseño como de los procesos y resultados institucionales de los programas de defensa, educación, fortalecimiento y conducción de este organismo.

La CDHDF reconoce que en los últimos años se han llevado a cabo avances significativos en materia de no discriminación en el Distrito Federal que permiten a la ciudadanía dirigirse hacia un ambiente de libertades y expansión de derechos; prueba de ello son las reformas al Código Civil para el Distrito Federal aprobadas por la Asamblea Legislativa que hacen posible el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Pese a estos avances, aún hay mucho trabajo por hacer para fincar una cultura de no discriminación y tolerancia que lleve a las y los ciudadanos al pleno respeto de la dignidad humana y al acceso igualitario a todos los derechos para todas personas. Uno de los principales pendientes en materia de discriminación es llevar a cabo los procesos de armonización legislativa para garantizar que “el conjunto de la legislación local del Distrito Federal contenga lo establecido en el marco internacional y nacional vigente en México, así como el principio *pro persona*, en relación con el reconocimiento e inclusión y garantía del derecho a

¹⁰ Article 19 y Cencos, *Informe 2009. Entre la violencia y la indiferencia*, México, 2010, 66 pp.

¹¹ Article 19 y Cencos reportan 22 homicidios en su informe 2009; sin embargo, hasta el cierre de esta edición ya se habían registrado cuatro asesinatos más, reportados por diversas fuentes hemerográficas.

la igualdad y no discriminación”,¹² tal como lo establece el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Ello aplica para todos los grupos que han sido históricamente discriminados, como las comunidades indígenas, las personas con discapacidad, las poblaciones callejeras, la comunidad LGBTI, las personas adultas mayores, las niñas y niños, las y los jóvenes y las mujeres. La discriminación y la falta de oportunidades para acceder a derechos como a la salud, educación, empleo y justicia, entre otros, sigue siendo un problema que lacera la condición humana, y que por ello debe ser asumido con seriedad por los poderes del Estado con el fin de garantizar que toda persona esté en posibilidad de ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

A lo anterior se debe sumar el debate nacional que ha causado el ejercicio de la autonomía del Distrito Federal, sobre todo por lo que hace a los avances en materia de universalidad de los derechos humanos. La búsqueda de fórmulas para asegurar que en el Distrito Federal todas y todos tengan acceso a todos los derechos ha sido materia de debate entre el Gobierno del Distrito Federal y gobierno federal, así como con el Congreso de la Unión.

Esa confrontación está presente porque en el Distrito Federal se ha tomado la decisión de cumplir con la progresividad de los derechos humanos e ir avanzando en el otorgamiento y ampliación de los mismos; todo ello con la concepción de que, en materia de protección a los derechos humanos, no existe un conflicto entre el orden nacional y el internacional y que el Estado, en su trato con las y los ciudadanos debe atender a la norma más favorable para los derechos de éstos¹³ (principio *pro persona*). Asimismo, se ha utilizado la vía de la armonización legislativa con los tratados internacionales de derechos humanos y con los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, así como por las recomendaciones, resoluciones y opiniones de los organismos, comités y mecanismos de seguimiento internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para conformar un bloque de derechos humanos con las más amplias protecciones para las y los ciudadanos.

Las leyes que permiten el acceso más amplio a los derechos no deberían ser cuestionadas porque no constituyen violación alguna a la Carta Magna, y en cambio sí establecen un régimen de mayores protecciones. Esto ha sido reconocido por la SCJN en distintas resoluciones; y en el ámbito del Distrito Federal ha confirmado que la vía utilizada es la correcta, como ocurrió con el tema de la interrupción legal del embarazo y como se espera que ocurra con los matrimonios entre personas del mismo sexo.

Vinculación con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales

En las sociedades contemporáneas las organizaciones de la sociedad civil (osc) desempeñan la función de impulsar las transformaciones institucionales que contribuya a la construcción y consolidación de un auténtico Estado de derecho en donde se realice, de manera efectiva, la defensa y promoción de los derechos humanos bajo principios democráticos.

En concordancia con la Declaración y Programa de Acción de Viena,¹⁴ la CDHDF ha reconocido que su fortaleza como institución está íntimamente relacionada con la fuerza que tienen las organizaciones de la

¹² *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2009, p. 92.

¹³ Sergio García Ramírez, “La reforma al proceso penal: algunos riesgos y desafíos”, en *Revista Mexicana de Justicia. Reforma Judicial*, IJ-UNAM, enero-junio de 2008.

¹⁴ Aprobada el 25 de junio de 1993, fruto de los trabajos de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que reconoce la importancia de la labor de las organizaciones de la sociedad civil en la promoción y protección de los derechos humanos. “38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.” Véase *DFENSOR*, núm. 1, México, enero de 2009, pp. 53-54.

sociedad civil con las cuales ha trabajado en la agenda pública de derechos humanos de forma continua y sistemática.¹⁵ Bajo esta convicción, se ha convocado a la participación de las organizaciones a lo largo de numerosas iniciativas que buscan construir espacios de diálogo, discusión e intercambio de experiencias en temas específicos de derechos humanos del ámbito local, nacional e internacional.

El reto sigue estando en articular mejor las tareas de las OSC y las de la CDHDF para constituir una red con alcances más amplios y también más profundos. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos con la cual trabajan las organizaciones es, en este sentido, primordial desde la visión de la Comisión. La relación que, a partir de estos esfuerzos conjuntos, incorpora la participación de las instituciones públicas en acciones de promoción de los derechos humanos, ha resultado un acierto para afianzar responsabilidades y tareas comunes. Desde el marco de la política de vinculación social con organizaciones de la sociedad civil, resulta indispensable promover una estrategia común que permita proyectar un mayor impacto en los temas que impulsen las organizaciones.

La CDHDF alberga las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil reconociendo que son éstas quienes inciden a través de un trabajo sistemático y constante; uno de los mayores desafíos que ahora se presentan es articular esfuerzos bajo una visión que promueva la integralidad de los derechos humanos. La tarea de promoción y prevención de los derechos humanos se potencializa con el trabajo de vinculación con las organizaciones. La CDHDF coadyuva en el trabajo que éstas hacen; sin embargo se debe asumir respetuosa de su autonomía y distinguir entre la agenda institucional, mediando entre la creciente demanda que existe, con la finalidad de ser más estratégica en la promoción de los derechos humanos.

Cuando en la CDHDF se habla de la “ciudadanización de los derechos humanos”, se está refiriendo precisamente a esto: una sociedad conformada por personas que no sólo asumen la titularidad de sus derechos, sino también el compromiso de vigilar organizadamente que éstos sean respetados y garantizados para todas y todos. La Comisión tiene la certeza de que esto constituirá la llave para la verdadera realización de esa vida democrática y armónica que se desea para esta ciudad y, para este país.

Asimismo, la CDHDF se congratula de la participación de las OSC en la integración de los comités de realización, seguimiento y evaluación del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Definitivamente, sin la participación de las OSC no sería posible la toma de decisiones vinculantes bajo los principios más amplios de legitimidad democrática.

Ahora bien, los avances en materia de ciudadanización y participación de la sociedad civil no se han logrado traducir en un cese total de los atropellos a los derechos humanos en México, tanto en el Distrito Federal como en diversas entidades del país, pues continúan sucediendo violaciones a los derechos humanos derivadas de vacíos institucionales y del abuso del poder.

En efecto, las amenazas al trabajo de las OSC –y particularmente de las dedicadas a la defensa de los derechos humanos–, lejos de ser problemas superados, se han convertido en obstáculos cotidianos para el desempeño de las libertades y prerrogativas fundamentales.

Lo anterior obliga a trabajar sobre los grandes pendientes que enfrentan las instituciones del Estado para garantizar un escenario de libertades en donde las OSC continúen ejerciendo su derecho a manifestarse por la vigencia y efectividad de los derechos humanos en México.

Por otra parte, actualmente, los puntos medulares de los problemas en materia de derechos humanos que se presentan en el Distrito Federal no son ajenos a los grandes retos que enfrentan otras ciudades alrededor del mundo; las violaciones graves a los derechos humanos y los problemas relativos a la seguridad humana, la seguridad pública y la justicia, entre otros, son ampliamente compartidos en grandes metrópolis de muchos países, y particularmente en diversas ciudades de América Latina.

¹⁵ Luis González Placencia, “La fortaleza de la CDHDF, vinculada a la fuerza de la sociedad civil”, Boletín de prensa 272/2009, México, 25 de octubre de 2009.

De ahí se deriva la importancia de que la CDHDF, no obstante ser un organismo local, siga fortaleciendo sus relaciones de colaboración e intercambio con diversos organismos internacionales, con otras instituciones defensoras de derechos humanos en distintas ciudades, y con múltiples actores involucrados en la vigencia de los derechos humanos.

El incremento de las capacidades de diálogo de la CDHDF con actores internacionales ha permitido no sólo identificar los principales obstáculos que se enfrentan en distintas metrópolis para lograr el ejercicio efectivo de los derechos humanos, sino también intercambiar experiencias sobre las estrategias institucionales que se requieren para hacerles frente y realizar una agenda de cooperación en temas apremiantes.

Existe la convicción de que la sola recepción y atención de las quejas es actualmente un mecanismo insuficiente para la defensa efectiva de los derechos humanos. Los organismos públicos de derechos humanos requieren de una actitud proactiva que les permita generar sinergias con diversos actores nacionales e internacionales con el fin de impulsar los cambios necesarios para generar sociedades auténticamente democráticas en donde los derechos humanos cobren plena estabilidad y vigencia.

Políticas públicas y derechos humanos

La complejidad de las limitaciones estructurales que impiden el ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal ha impuesto retos en el ámbito de las políticas públicas en la materia para la CDHDF.

Las políticas públicas en tanto disciplina científica y práctica, tienen como objetivo que las acciones gubernamentales se ejecuten con criterios de eficiencia y eficacia con el fin de resolver situaciones específicas con base en la identificación de causas y consecuencias de los problemas a solucionar, y de los factores y actores involucrados en las mismas.

En materia de derechos humanos, implica transitar de la identificación de violaciones a los derechos hacia un análisis de las causas y consecuencias de las mismas para luego, a través de un ejercicio dialéctico y cooperativo con las instituciones responsables, identificar medidas y acciones concretas de solución de las violaciones con base en la coordinación de los actores involucrados, de recursos disponibles, y de las necesidades legales e institucionales que hagan viables los cursos de acción que se establezcan.

De esta manera, la relación del binomio políticas públicas y derechos humanos constituye una valiosa oportunidad para hacer efectivos los estándares internacionales en esta materia. Por un lado, desde el trabajo de la CDHDF se generan insumos que enriquecen el proceso de las políticas públicas, los cuales logran colocar en la agenda pública los temas prioritarios en materia de derechos humanos a partir de las demandas de la ciudadanía y de las necesidades identificadas. Desde esta vía, el compromiso de este organismo es generar información confiable, pertinente y relevante que permita definir criterios para el curso de las políticas públicas en la ciudad, nutriendo el concepto de eficiencia y eficacia que enmarca la evaluación de las mismas.

Por otro lado, una vez que se logra incidir en esta agenda e intervenir en la elaboración de criterios *ad hoc* para la toma de decisiones, la CDHDF asume, de manera obligada, la responsabilidad de dar seguimiento al diseño e implementación de estas acciones y aunar esfuerzos para construir indicadores de impacto que prioricen el desarrollo de la cultura de paz y el ejercicio de los derechos humanos, atajando las limitaciones estructurales que impidan la aplicación de los mecanismos jurídicos que proteja los derechos humanos e imposibiliten la práctica efectiva de estas garantías.

La cooperación y asistencia técnica en materia de políticas públicas permite superar la visión asistencialista de los programas sociales, que no atienden integralmente las situaciones de vulnerabilidad social ni conciben a las personas como sujetos de derechos.

Un enfoque de derechos como el que rige la acción de la CDHDF se podría potenciar en otros organismos e instancias de coordinación, como el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, órgano colegiado que requiere del fortalecimiento de su autonomía de gestión para diseñar, operar

y evaluar aquellas políticas públicas que faciliten el acceso de todas las personas al derecho fundamental a la no discriminación.

Por lo anterior la CDHDF, a través del Programa por la Igualdad y la no Discriminación, está impulsando una propuesta de reforma legislativa a la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, que dote a este Consejo de los recursos materiales y humanos para canalizar las intervenciones y experiencias de las instituciones que convoca hacia un esquema de políticas públicas efectivas y compatibles con la magnitud del problema de la discriminación en el Distrito Federal.

Con el propósito de generar insumos que enriquezcan el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas, la CDHDF ha elaborado diversos informes especiales cuyo objetivo es visibilizar las problemáticas urgentes y las deficiencias estructurales que intervienen en la normalización de violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal. En 2009 se publicaron tres informes especiales, uno sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, otro sobre el sistema de justicia para personas adolescentes y un tercero sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Como antecedente en la elaboración del *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal 2009*, se realizó un proceso de consulta ciudadana denominado La Policía que Queremos. Este ejercicio convocó a jóvenes, niñas y niños, organizaciones de la sociedad civil, funcionarias y funcionarios públicos, académicas y académicos y a la población en general, quienes realizaron diversas aportaciones para la consolidación de una propuesta de policía con la cual las y los ciudadanos se pudieran identificar y sentir seguros. Este ejercicio también incluyó una audiencia pública en la que se escuchó de viva voz a agentes activos de las corporaciones policiales de la ciudad, quienes dieron cuenta de sus necesidades específicas para el buen desempeño de su trabajo y expresaron circunstancias de las que se desprenden claras violaciones a sus derechos humanos. Gracias a este esfuerzo, la CDHDF hoy puede ser parte activa en el trabajo de discusión y toma de decisiones sobre la posibilidad de una reforma integral de la policía que incluya la profesionalización de los cuerpos de seguridad, el apego al ejercicio de los derechos humanos en sus funciones, la garantía de condiciones dignas para que cumplan con sus responsabilidades y la disminución en la incidencia de delitos que vulneren derechos de quienes viven y transitan en el Distrito Federal. Sobre este informe se abundará más en el apartado de Seguridad ciudadana y derechos humanos (p. 28 de este informe).

Encuanto al *Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal 2007-2008*, se desprendió la necesidad de desarrollar un sistema de información estadística y demográfica que permita saber con precisión cuántas personas con discapacidad hay en la ciudad, y con esto subsanar la falta de datos confiables al respecto. Por ejemplo, en las cifras oficiales del Censo General de Población y Vivienda 2000 se señala un porcentaje de 1.8% de la población que presenta discapacidad; sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que a nivel mundial este porcentaje es mayor 10%. Siguiendo esta medición, en México existiría un aproximado de 11 millones de personas con discapacidad, de las cuales alrededor de un millón habitaría en el Distrito Federal, proporción ocho veces mayor que la que arroja el censo.

Para la CDHDF, incidir en políticas públicas orientadas a la atención de las personas con discapacidad implica crear condiciones necesarias para avanzar en la cultura de aceptación de la diversidad, a través de la transformación de concepciones, leyes, normas, prácticas, modelos y patrones de conducta y de relación; garantizar todo lo necesario para mejorar la calidad de vida de estas personas y la situación de su derecho a la salud, incluidas la salud sexual y reproductiva y las necesidades médicas específicas de acuerdo con el tipo de discapacidad. Asimismo, conlleva la implementación de acciones que garanticen el acceso al agua; a condiciones nutricionales, sanitarias y de vivienda adecuadas; condiciones seguras en el trabajo; a un medio ambiente sano, al acceso a la educación y el acceso al empleo sin discriminación.

En cuanto al *Informe especial sobre el sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal 2008-2009*, éste aporta elementos para dejar atrás los rezagos de un modelo tutelar que privilegia la privación de la libertad y propone medidas para avanzar hacia un sistema garantista. El informe propone trabajar directamente con el desarrollo integral de las y los jóvenes en conflicto con la ley penal, para hacer de esta población no sólo personas productivas sino también ciudadanas y ciudadanos en solidaridad con su comunidad. Este informe especial hace un minucioso seguimiento de los resultados que se han logrado en otros países como Suecia, España y Costa Rica, en los que se ha implementado este esquema y logrado disminuir la delincuencia juvenil.

A partir de esta experiencia, queda claro que es necesario seguir impulsando acciones para adaptar la legislación, las instituciones y sus procedimientos con el fin de adecuarlos a un esquema que defienda y proteja los derechos de la juventud. Este informe generó 22 propuestas para el mejoramiento integral del sistema de justicia con base en el principio del interés superior de la infancia. Para la CDHDF, este informe especial es una contribución para el fortalecimiento del trabajo interinstitucional de las diversas entidades integradas al sistema de justicia; es una aportación para la consolidación de un sistema de justicia respetuoso de los derechos de la juventud, característica fundamental de una sociedad moderna y democrática.¹⁶

Finalmente, se agrega a esta lista, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal 2008* que, de acuerdo con el mandato de su propia ley y en el marco de su política institucional, la CDHDF publica anualmente desde 2005. En 2009 se presentó este informe el cual se ocupa del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en el marco de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en el Distrito Federal.

La violencia contra la mujer sigue siendo una práctica normalizada entre quienes habitan y transitan en la ciudad de México; sin embargo, se han llevado a cabo esfuerzos cuantiosos en materia de derechos humanos de las mujeres —en especial en lo que refiere al trabajo legislativo— los cuales paulatinamente causan efectos positivos para el reconocimiento de las mujeres en tanto sujetos de derechos en igualdad de condiciones ante la ley. Por otra parte, se cuenta con categorías de transversalidad e integralidad que permiten establecer ejes para analizar avances cualitativos en la materia. La transversalidad¹⁷ es la condición de posibilidad para que las acciones de género atraviesen y resignifiquen los paradigmas sociales y culturales que impiden la efectividad de las acciones afirmativas, particularmente para erradicar la violencia contra las mujeres.

Por su parte, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal 2009* está dedicado a la salud, ya que éste es un tema prioritario en la agenda nacional e internacional, pues a lo largo de todo su ciclo vital las mujeres enfrentan distintos riesgos a su salud y a la de sus hijos. Los problemas más relevantes se vinculan con la sexualidad y la reproducción, particularmente con el periodo de embarazo, parto y puerperio. Si bien el interés de este informe es reportar los agravios al derecho a la salud en general, se hace hincapié en la salud materno-infantil por ser un tema de política pública, así como en el trabajo de este organismo debido al importante número de quejas que se reciben en este sentido.

Un ámbito fundamental para esta visión que pretende incidir en el curso de las políticas públicas como una veta profunda para garantizar el ejercicio de los derechos humanos y erradicar las violaciones sistemáticas, lo compone los constantes esfuerzos de socialización (comunicación, difusión y formación) que a través de foros y eventos interdisciplinarios se han realizado para convocar no sólo a representantes de distintos

¹⁶ Presentación del *Informe especial sobre el sistema de justicia para adolescentes en el Distrito Federal 2008-2009*, discurso del entonces presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza Longoria, 18 de septiembre de 2009.

¹⁷ De acuerdo con la Ley de Igualdad Sustantiva, transversalidad se entiende como una “herramienta metodológica para garantizar la inclusión de la perspectiva de género como eje integrador, en la gama de instrumentos, políticos y prácticos de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria, tendientes a la homogeneización de principios, conceptos y acciones a implementar para garantizar la concreción del principio de igualdad.”

sectores de la sociedad, sino también para conocer distintas posturas sobre los problemas que se analizan. A través de la sistematización de estos ejercicios y la divulgación de los materiales producidos, se procura identificar dilemas ante los cuales los derechos humanos sean el referente ético y legal que concilie múltiples puntos de vista, para avanzar hacia su efectivo ejercicio y cumplimiento, de manera que el marco jurídico de los derechos humanos se convierta en un criterio incuestionable para el diseño y la implementación de políticas públicas justas e incluyentes.

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal

Uno de los más valiosos documentos que ha realizado la Comisión para fundamentar la elaboración de políticas públicas en materia de derechos humanos ha sido el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual contiene un profundo y minucioso análisis sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad y es el resultado del esfuerzo sostenido y compartido entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.

Este importante insumo ha permitido que en 2009 se presentará el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuya puesta en marcha, seguimiento y evaluación constituye hoy el principal reto para lograr que el intenso trabajo realizado a lo largo de casi 10 años por parte de la CDHDF, se traduzca en la ejecución de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es producto de la sinergia lograda por los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la capital del país, junto con organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos públicos autónomos (OPA), en coordinación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH); contiene 2 412 líneas de acción de política pública o programática, presupuestal, legislativa y judicial.

A su vez, constituye un proceso inédito, reconocido por la ONU y por la Organización de los Estados Americanos (OEA), pues su elaboración se realizó en un marco de transparencia y participación sumamente significativo, con el fin de constituirse en una herramienta de planeación, coordinación y articulación del quehacer de las instancias públicas con enfoque de derechos humanos y de género.

Además, se contempla un mecanismo de seguimiento y evaluación profesional que permitiría acompañar el proceso de implementación y evaluación de la gestión, resultados, impacto, programación y asignaciones presupuestales del Programa, con el fin de realizar, entre otras actividades, observaciones, recomendaciones y propuestas de política pública al Gobierno del Distrito Federal. El mecanismo establece la coordinación y articulación de instancias públicas, organizaciones de la sociedad civil OSC, instituciones académicas, organismos internacionales, iniciativa privada e instituciones de generación de información, entre otras, para facilitar el trabajo del mecanismo.

Los retos que siguen en cuanto a la implementación del Programa, su seguimiento y evaluación, serán generar una coordinación entre los tres poderes de gobierno y transitar de un visión que atiende necesidades a otra que incorpora un enfoque que responde al respeto, garantía y ejercicio de los derechos humanos.

Sin duda, el avance en la creación y ejecución del Programa es una prueba contundente de que los organismos autónomos de protección de los derechos humanos y las autoridades no son contrarios, sino que están obligados a colaborar en la consecución de un fin común que es el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

En este sentido, el reto que sigue es la consolidación de este instrumento como un mecanismo institucionalizado de creación de política pública que forme parte indispensable de la planeación no sólo del gobierno en turno, sino de todo aquel que sea elegido por las y los habitantes para gobernar.

Ello puede lograrse con el diseño de instrumentos jurídicos que establezcan el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos como una obligación de las y los servidores públicos del Distrito Federal, constituyéndose como una garantía que pueda ser exigida por la sociedad.

Renovación institucional

En los últimos años la CDHDF ha logrado un gran desarrollo y fortalecimiento institucional de sus áreas internas que apuntan a una mejor defensa y promoción de los derechos humanos en la ciudad de México. No obstante, los tiempos actuales demandan la renovación constante de los organismos públicos de derechos humanos para encontrar nuevas formas de colocar a los derechos humanos como un tema prioritario en la agenda pública, contribuir a generar un equilibrio de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder, y fortalecer su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho.

En este marco, uno de los grandes retos de la CDHDF hacia el futuro inmediato es renovar su estructura institucional con el objetivo de adaptarse a un entorno que exige una actitud propositiva y el diseño de nuevas estrategias para promover y consolidar el ejercicio efectivo de los derechos humanos en el Distrito Federal.

Con ese propósito, uno de los cambios que ya han comenzado a operar al interior de la CDHDF consiste en la reubicación y creación de diversas áreas bajo los programas institucionales de este organismo que se rigen con los ejes de autonomía, ciudadanización, integralidad, profesionalización, incorporación de estándares internacionales, transparencia y rendición de cuentas.

Particularmente, esta renovación institucional apunta a los siguientes aspectos: la consolidación de la planeación estratégica; el fortalecimiento de los programas transversales (relativos a la perspectiva de género, el medio ambiente, la no discriminación y la atención a personas con discapacidad); la incorporación plena del derecho internacional en los procesos y resultados institucionales; el reforzamiento de la vinculación con instituciones de derechos humanos y con la sociedad civil; la consolidación del servicio profesional; el fomento a la investigación aplicada en derechos humanos, y el impulso de la participación de la CDHDF en el diseño de políticas públicas en esta materia.

Estos cambios parten de una mirada comprensiva de los problemas que enfrentan en el Distrito Federal para el ejercicio cabal de los derechos humanos; de tal forma que la renovación institucional va dirigida a articular la defensa, la educación, la promoción y el estudio de los derechos humanos con el fin de tener una posición más activa en la generación de propuestas específicas en este ámbito y adecuarse, de este modo, a los desafíos de un entorno dinámico y global.

Seguridad ciudadana y derechos humanos

La importancia que revisten los temas de seguridad pública en nuestro país ha ido aumentando año tras año, y ésta se refleja en los niveles de confianza que tiene la ciudadanía hacia las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, así como en su percepción respecto de los índices de delincuencia y la susceptibilidad que tengan ante ésta.

Durante 2008, en la ciudad de México los temas relacionados con la seguridad pública se posicionaron como un aspecto urgente y prioritario a raíz del caso *New's Divine*, el cual propició la necesidad de replantear el sistema policial en la capital. Ello dio origen no sólo a dos informes que presentó la CDHDF en torno a este caso; también generó la consulta pública *La Policía que Queremos*, que contó con una amplia participación ciudadana de la que se recibieron 12 391 propuestas, y en la que además se contó con el apoyo de las corporaciones policiales y se entrevistó a 702 policías, 358 policías auxiliares, 166 policías preventivos y 52 policías judiciales.

Derivado de la Audiencia Pública con Policías, en 2009 la CDHDF se dio a la tarea de realizar un *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, cuyo objetivo fue proponer estrategias para mejorar las condiciones en que las y los agentes policiales realizan su trabajo. En este informe, debido al apoyo que brindó la SSPDF, se entrevistó

a varios directivos de las distintas corporaciones policiales de la ciudad de México con la finalidad de generar información de primer plano sobre la situación actual de tales instituciones.

La CDHDF señaló en ese informe especial que, para modificar y mejorar las prácticas existentes, con miras a la superación de las formas institucionales que hoy amenazan los derechos de las y los policías, es necesario: crear una Comisión para la Reforma de la Policía que establezca un modelo de policía democrática; reestructurar las corporaciones de policía para que sean afines al modelo de policía democrática; reformar el marco jurídico de las corporaciones policiales de la SSPDF para armonizarlo con una visión respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de seguridad ciudadana; instaurar un Auditor Externo para la Policía que reciba denuncias, investigue y sancione las faltas cometidas por las y los policías; crear un servicio de defensoría que les asista en la defensa de sus derechos; y, constituir un Consejo Ciudadano de Control de la Política Pública de Seguridad para hacer recomendaciones públicas, posicionamientos y propuestas en materia de policía, procuración de justicia y seguridad ciudadana.

En este sentido, el avance mostrado en el Distrito Federal sobre el tema de la seguridad pública relacionada con las corporaciones policiales no se agotó con la elaboración del informe especial antes mencionado, sino que ahora se busca trabajar con las instituciones correspondientes para lograr la transformación en esta materia.

Otro esfuerzo significativo es la creación, impulsada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), del Consejo para la Aplicación del Nuevo Modelo de Policía de Investigación. Éste integra al presidente de la CDHDF como consejero, y tiene como finalidad la construcción e implementación del nuevo modelo de la policía de investigación, lo que le permitirá a la CDHDF incidir de manera directa en dicho proceso de transformación.

Ahora bien, durante 2009 la CDHDF recibió un número significativo de quejas en contra de autoridades y servodoras y servidores públicos, incluidos policías, de la SSPDF. Las quejas provenientes de la ciudadanía se refirieron a violaciones a derechos humanos consistentes en uso desproporcionado o indebido de la fuerza, detención arbitraria, obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable, falta o deficiencia en la fundamentación o motivación, entre otras.

En 2009 se recibió un total de 978 quejas en donde se hace mención como autoridad responsable a la SSPDF, de las cuales 544 van dirigidas, en lo particular, a la Policía Preventiva, lo que implica que 55.6% de las quejas presentadas en contra de dicha secretaría, se dirigen a tal corporación. Esto significa una variación negativa de -7.2% con respecto a 2008.

Por lo que hace a las quejas presentadas por policías (hombres y mujeres), se refirieron a la violación a la honra y la dignidad (por las condiciones en las que se cumplen los arrestos, entre otros casos); a la seguridad jurídica (por arrestos injustificados y por cambios de adscripción efectuados como represalia, entre otros actos u omisiones); al debido proceso (por la dilación en el desahogo de procedimientos disciplinarios seguidos ante el Consejo de Honor y Justicia); a la integridad personal (por agresiones físicas); y a una adecuada protección judicial (por incumplimiento de resoluciones judiciales, administrativas o laborales que sean definitivas), por mencionar las más graves.

Es condenable que algunos policías de la SSPDF, en tanto funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, vulneren el Estado de derecho en agravio de la ciudadanía y, hacia el interior de esa institución, de sus subalternos o de otros policías.

La CDHDF emitió dos recomendaciones dirigidas a la SSPDF durante 2009: la 12/2009, relacionada con un caso de ejecución arbitraria, violación a la integridad personal de los familiares directos de la víctima; y obstaculización en la procuración de justicia, lo que representó la violación del derecho a la vida (de la persona agraviada que fue privada de ésta), a la integridad personal (de los familiares directos de esa persona) y del derecho de las víctimas de acceder a la justicia; y la 14/2009, que es un caso relacionado con violencia en las colonias Buenavista, Guerrero, Santa María la Ribera, San Rafael y Tabacalera, en donde los agraviados son niños, niñas y personas adolescentes que habitan y transitan en estas colonias, así como personas adultas y presuntamente adolescentes que tienen como actividad la prostitución.

Por ello resulta de primordial importancia que la SSPDF adopte una política integral que se enfoque en la seguridad ciudadana, la cual es condición indispensable para el funcionamiento de la sociedad y uno de los criterios básicos para asegurar la calidad de vida. Para tal efecto, se hace necesario que esa secretaría, por una parte, promueva entre sus policías la cultura de la legalidad, de respeto y salvaguardia de los derechos humanos de las y los ciudadanos, y por otra parte, que adopte medidas eficaces para la prevención social del delito, llevadas a cabo siempre en el marco de respeto al Estado democrático de derecho y basadas en el desarrollo integral de las y los habitantes del Distrito Federal.

El debate sobre el tema de seguridad sigue vigente y la CDHDF se ha pronunciado por que se transforme a la seguridad pública en seguridad ciudadana, lo cual coloca en el centro de las políticas a las personas antes que al Estado y responde a la inseguridad con políticas enfocadas en la reducción de la violencia y no de la delincuencia, desde una perspectiva que privilegia la prevención antes que la represión y cuya meta es reducir el número de víctimas a través de la promoción de la cultura de la paz y el respeto hacia las personas.

Procuración y administración de justicia

A lo largo de la historia de la CDHDF, el sistema de procuración de justicia se ha revelado como uno de los ámbitos más complejos en el que lograr cambios estructurales en la defensa y promoción de los derechos de las personas víctimas u ofendidos del delito, así como de los derechos de las personas probables responsables, en aras del respeto y protección efectiva y real de los derechos humanos, es no sólo necesario, sino indispensable.

La procuración de justicia es el conjunto de actividades encomendadas al agente del Ministerio Público, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), relacionados con la investigación, la persecución de los delitos, la representación de los intereses de la sociedad, la promoción de una pronta, completa y debida impartición de justicia, cuyo cumplimiento recae en la actuación de las y los servidores públicos de la PGJDF.

Estamos ciertos de que es en el proceso penal donde mayor peligro corren los derechos humanos y la democracia, y es el mejor campo de prueba de la eficacia de los derechos fundamentales en un ordenamiento jurídico.¹⁸ Durante 2009 la autoridad señalada con mayor incidencia por posibles violaciones a derechos humanos en esta materia es la PGJDF con 93.84% de menciones, la segunda es la Consejería Jurídica y de Servicios Legales y, en tercero, la SSPDF con una incidencia en conjunto de 3.06% de menciones.

Tratándose también de las quejas en contra de la actuación de la PGJDF, el mayor número de señalamientos corresponde a las y los agentes del Ministerio Público de diversas coordinaciones territoriales, fiscalías y agencias, con 78.95% de menciones como responsables de violaciones a los derechos humanos

De los habitantes de la ciudad de México que acudieron a este organismo durante 2009, se registraron 1 893 quejas en la Primera Visitaduría, 94.19 % (1 783) resultaron en presunta violación y solamente 5.81% fueron consideradas insuficientes para determinar la intervención de esta Comisión. Entre los actos presuntamente violatorios de derechos humanos que los habitantes del Distrito Federal denunciaron ante la CDHDF abundan los relacionados con la negativa, omisión, y/o restricción de los derechos o la injerencia indebida de la autoridad en materia de procuración e impartición de justicia. Respecto del total de las menciones de derechos humanos en las quejas contra la PGJDF, 45.91% se refiere a derechos de la víctima y 47.26% a derechos del probable responsable.

De las 2 170 quejas concluidas por la Primera Visitaduría durante 2009, en 2 072 de los casos se acreditó la violación a derechos humanos, lo que representa 95.48% de incidencia contra 4.52% de casos en los que no se constituyó la existencia de hechos violatorios a derechos humanos. Ante esta situación, la CDHDF,

¹⁸ Sergio García Ramírez, op. cit.

en cumplimiento de sus obligaciones y en el desempeño de sus facultades, ha pugnado por la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, para que las víctimas de violaciones a derechos humanos logren el acceso al sistema de procuración e impartición de justicia de manera pronta y eficaz.

Por lo anterior, durante 2009 la Primera Visitaduría General suscribió siete acuerdos conciliatorios con la Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos de la PGJDF –cuyos integrantes han tenido buena disposición para colaborar con la CDHDF–, de los cuales hemos tenido algunos resultados positivos como la emisión del acuerdo A/006/2009 que contiene lineamientos relacionados con la cancelación oportuna del registro de vehículos reportados como robados, cuando éstos ya fueron recuperados y entregados a sus dueños.

También se emitieron los acuerdos A/010/2009 y A/016/2009 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, en los que se establecieron los lineamientos que deberán observar los agentes del Ministerio Público en los casos que señala el artículo 36 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.¹⁹

Este significativo logro tiene como propósito que aquellas investigaciones ministeriales que queden bajo los efectos del precepto legal invocado, permanezcan impávidos indefinidamente, debido a que no se establece algún periodo o plazo específico para volver a solicitar el libramiento de una orden de aprehensión, o el auto de formal prisión contra algún probable responsable. Es importante mencionar que este logro se obtuvo en cumplimiento de la Recomendación 16/2008, pero pese a la emisión de los acuerdos señalados, persisten los actos violatorios de derechos humanos relacionados con este tema, ya que se continúan recibiendo quejas relacionadas con inactividad de las y los agentes del Ministerio Público, en aquellos casos que están bajo los efectos del precepto legal invocado.

Cabe destacar que de las recomendaciones que la CDHDF emitió en 2009, nueve fueron dirigidas a la PGJDF,²⁰ aunque en seis de éstas, la PGJDF compartió responsabilidad con otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal, por lo que se reduce a tres las recomendaciones que fueron dirigidas exclusivamente a la PGJDF.

No obstante lo anterior, debemos señalar que durante el año que se reporta se presentaron las mismas violaciones a derechos humanos que fueron materia de las recomendaciones y conciliaciones como es el caso de las personas detenidas y las muertas en galeras; de la exhibición de las y los detenidos ante los medios de comunicación o la retención de las y los testigos por plazos de tres días en las instalaciones del Ministerio Público, lo que implica que debemos mejorar los mecanismos para hacer efectiva la garantía de no repetición de las violaciones a derechos humanos.

La disposición de la PGJDF para aceptar los pronunciamientos, peticiones y sugerencias realizadas por la CDHDF no ha sido suficiente para que cesen los actos arbitrarios cometidos por el Ministerio Público y la Policía de Investigación, ya que la emisión de acuerdos y circulares internas que instruyen al personal a mejorar en el desempeño de su trabajo y en la atención en el servicio que prestan a la ciudadanía, no tienen relevancia alguna si no se conocen de manera adecuada por los servidores públicos que las aplican. De igual manera, no se puede avanzar solidamente en la construcción de mecanismos institucionalizados de protección y promoción de los derechos humanos si no se establecen procedimientos de supervisión y vigilancia que permitan verificar que dicha normatividad se está cumpliendo íntegramente en beneficio de la ciudadanía, y sobre todo, para asegurar que no se vuelvan a cometer las mismas violaciones a derechos humanos.

El reto es construir un Estado de derecho en el que sea posible sujetar las normas y principios de los derechos humanos a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y, en este tema, el reto más grande se encuentra en el ámbito de la justicia penal, si se consigue transformar la forma en que se imparte la justicia en esa materia, se tendrá la posibilidad de expandir estos resultados a las demás ramas de la justicia.

¹⁹ Se haya negado la orden de aprehensión o comparecencia, o se haya dictado un auto de libertad.

²⁰ Recomendaciones 1/2009, 4/2009, 10/2009, 11/2009, 12/2009, 18/2009, 26/2009, 27/2009 y 28/2009.

Sin duda, el mejor mecanismo para proteger los derechos humanos de las personas en el sistema de justicia penal es el proceso acusatorio. La reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2008, así lo determina.

El reto es grande porque las instituciones de procuración e impartición de justicia en materia penal, son las de más frágil credibilidad y las que cargan sobre sus hombros con el éxito o fracaso de la “política criminal” de los gobiernos, sean federales o locales, sean de izquierda o de derecha. Es decir, la efectividad del sistema de justicia penal ha sido considerada como fiel de la balanza para perder o ganar elecciones y es ese el más grande obstáculo que tienen las reformas en materia de justicia penal y los procesos para su implementación, pero sobre todo los que generan contrarreformas o regímenes de excepción.

Es por ello que debemos empujar un cambio de paradigma en la política criminal, cuyo objetivo no sea reducir el número de delincuentes, sino el número de víctimas, sólo con esta visión será posible reducir la violencia.

La Defensoría Pública

Por otra parte, durante 2009 esta Comisión recibió diversas quejas relativas a la deficiente prestación de servicios en materia de defensoría de oficio y de asesoría jurídica a cargo de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal, la cual es dirigida, organizada, supervisada, difundida y controlada por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal. Al respecto, es importante mencionar que la Defensoría de Oficio tiene una responsabilidad fundamental para garantizar el acceso igualitario a la justicia a través de la prestación de servicios de asistencia jurídica y de representación legal de las y los habitantes de la ciudad.

Es preciso tener en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido que la efectiva participación de defensoras y defensores de oficio constituye una garantía judicial, y que si ésta no se respeta, los actos en que pudiere sostenerse una sentencia estarán afectados por vicios graves que los privarán de su eficacia, y por tanto, la sentencia no subsistirá.²¹

Ello se contradice con la reciente reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, y que establece la defensa de calidad como una garantía de la persona imputada en un proceso penal y en el caso de las defensorías públicas ordena que tengan un servicio profesional de carrera y que se garantice un salario digno, que cuando menos ponga a las y los defensores en una situación de igualdad frente al poder del Ministerio Público.

Además de lo anterior, las y los defensores constituyen una forma de control de la discrecionalidad de las autoridades, incluidos las y los jueces, por lo que las defensorías públicas deben ser una prioridad de los gobiernos y deben ser valoradas como un mecanismo indispensable para que las personas tengan un acceso igualitario a la justicia. También deberán tener una visión en la que el acompañamiento de las y los habitantes de la ciudad no se limite a los tribunales nacionales, sino que deben incluir en sus estrategias de litigación a las instancias internacionales de protección a los derechos humanos.

Por lo anterior, resulta de gran relevancia que la Consejería Jurídica y de Servicios Legales supervise la efectiva actuación por parte de las y los defensores de oficio, en particular, fijando su atención en el respeto a los derechos humanos y a la cultura de derechos.

²¹ Corte IDH, *Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 30 de mayo de 1999.

Sistema penitenciario

La situación que viven las personas privadas de la libertad es sumamente grave pero, a pesar de ello, no ocupa un lugar relevante en la agenda pública. El constante abandono y la crisis del sistema penitenciario redundan en las violaciones a los derechos de personas que se encuentra en esta situación.

Las autoridades han considerado a las prisiones como un problema periférico por esto es necesario posicionar el tema e instrumentar una política pública coherente y global que enfoque el problema desde su origen para plantear soluciones.

Ahora bien, toda persona sujeta a un régimen de reclusión se encuentra bajo la especial sujeción del Estado, que tiene la obligación de proveer los satisfactores adecuados para que las personas cautivas puedan ejercer todos los derechos que no les son restringidos a causa de la reclusión.²² Por ello las autoridades encargadas de administrar los centros penitenciarios están obligadas tanto a respetar los derechos de las personas privadas de la libertad como a prevenir y combatir cualquier violación a los mismos. Además, se debe de contar con un lugar adecuado para la ejecución de la pena privativa de la libertad, es decir, un espacio en el que la persona recluida, en un régimen de seguridad y control, pueda satisfacer sus necesidades básicas, gozar y ejercer sus derechos y en donde se respete su dignidad como ser humano. El sistema penitenciario debe ofrecer a las y los internos una experiencia de seguridad jurídica, legalidad, vida digna y ética social.

En lo que corresponde al ámbito penitenciario, existe normatividad a nivel local, además de instrumentos internacionales entre los que se encuentran: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio).

En lo que respecta a la ciudad de México, una de las problemáticas que enfrenta el sistema penitenciario es la sobrepoblación y, consecuentemente, el índice de hacinamiento en las cárceles y centros penitenciarios, el cual sigue elevándose de manera alarmante; en total en el Distrito Federal existe 87.55% de sobrepoblación, ya que la capacidad instalada de todos los centros es de 21 639 espacios y la población total es de 40 264 personas.

La sobrepoblación en cárceles, producto del uso indiscriminado de la prisión preventiva, es el factor determinante de reiteradas violaciones a derechos humanos en agravio de las personas que se encuentran cumpliendo una pena corporal. Así, la sobrepoblación y el consiguiente hacinamiento, junto a la falta de procedimientos eficaces y recursos suficientes, propician la vulneración de derechos como a la salud (física y mental), a la integridad personal, a la alimentación adecuada, a condiciones digna de vida, entre otros. Además, el hacinamiento es por sí mismo una violación al derecho a la integridad de las personas que se encuentran privadas de la libertad.

En este punto es importante enfatizar que los Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplen con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respetan la dignidad del ser humano.²³

Por otro lado, son preocupantes los actos de extrema violencia que se han verificado en los reclusorios; así como las circunstancias que propician la impunidad de las personas responsables. Durante 2009 se registraron 145 muertes de personas en reclusión, de las cuales más de 10% se relacionaron con muertes violentas.

²² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observaciones Generales núm. 20 y 21*, 1992; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones Generales número 14 de 2000 y núm. 15 de 2002*; Corte IDH, *Caso Suárez Rosero*, Sentencia del 12 de noviembre de 1997; *Caso Castillo Petruzzi y otros*, Sentencia de 30 de mayo de 1999; *Caso Instituto de Reeduación del Menor*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004; *Caso Tibi*, Sentencia del 7 de septiembre de 2004; *Caso Caesar*, Sentencia del 11 de marzo de 2005; *Caso Raxcacó Reyes*, Sentencia del 15 de septiembre de 2005; *Caso Gutiérrez Soler*, Sentencia del 12 de septiembre de 2005; *Caso García Asto y Ramírez Rojas*, Sentencia del 25 de noviembre de 2005, entre otros.

²³ Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia)*, Sentencia del 5 de julio de 2006, párr. 85; *Caso Boyce y otros*, Sentencia del 20 de noviembre de 2007, párr. 88.

El sistema carcelario y penitenciario en el Distrito Federal no puede seguir enmarcado en un estado de cosas inconstitucional, es decir, en un estado en que la mayoría de los derechos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales no son garantizados y respetados.

En 2009 la CDHDF registró un total de 2 138 menciones por violaciones a los derechos humanos en agravio de las personas privadas de la libertad, de las cuales 979 corresponden a la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de las y los internos. En 212 menciones la referencia fue a la omisión por parte del personal de Custodia de los procedimientos que deben observar para salvaguardar la integridad física de las y los internos. Se registraron también 109 menciones por aislamiento o incomunicación; 112 por negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar; 95 sobre negativa o abstención a proporcionar una respuesta adecuada, fundada y motivada a la petición de libertad anticipada; 112 menciones por negativa u obstaculización de otorgar la libertad personal por cumplimiento de sentencia; 59 por negativa, restricción u obstaculización para otorgar a las y los internos una estancia digna, 37 por deficiencia o restricción de los alimentos y 33 por insalubridad; 390 menciones más fueron relacionadas a la negativa, retraso u obstaculización de atención médica; mientras que 348 menciones correspondieron a agresiones que reciben las personas privadas de su libertad por elementos de Seguridad y Custodia, como parte de una práctica de uso desproporcionado o indebido de la fuerza, tratos crueles, inhumanos o degradantes. A este se agrega, también de manera muy frecuente, la violación a la seguridad jurídica con 395 menciones, la mayoría relativas a la obstaculización, omisión de observar la ley o normatividad aplicable al caso y por la falta o deficiencias en la fundamentación o motivación respecto a la actuación del Consejo Técnico Interdisciplinario.

En 2009 la CDHDF emitió la Recomendación 6/2009 al secretario de Gobierno, respecto del caso de un interno del Centro de de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (Ceresova), quien fue abusado sexualmente por internos que se encontraban en el área de Conductas Especiales. Los derechos humanos violados fueron: al derecho a la integridad personal, por omisión de dar protección a la integridad física y psicológica; derecho a la salud, por retraso en la atención médica; y derechos de las personas víctimas del delito, por la negativa de atención psicológica y por omisión en el resguardo y la conservación de los objetos e instrumentos del delito.

La Recomendación 17/2009 se dirigió al secretario de Gobierno del Distrito Federal, relacionada con 10 expedientes de queja de internos que han perdido la vida por agresiones de parte de otros internos, de los reclusorios preventivos varoniles Norte y Oriente, Penitenciaría del Distrito Federal y Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla, por abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de la libertad y abstención u omisión en el deber de custodia.

Finalmente, la Recomendación 19/2009 se dirigió al secretario de Gobierno del Distrito Federal, por tortura, así como por tratos crueles, inhumanos y degradantes inflingidos por el Grupo Táctico Tiburón, personal de Seguridad y Custodia a internas e internos adultos y adolescentes de los centros de reclusión del Distrito Federal.

En este contexto se debe enfatizar una situación preocupante. Esta Comisión emitió la Recomendación 5/1994 sobre violencia en reclusorios, misma que fue aceptada y cumplida. Sin embargo, las circunstancias de violencia en los reclusorios reportada en esta Recomendación de 1994 son similares a las que dieron origen a la Recomendación 1/2010. Esto evidencia que existe y persiste una problemática estructural que da origen a violaciones de derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Cabe señalar que la CDHDF realizó en 2002 un diagnóstico e informe especial para dar cuenta de las condiciones en las que se encontraban las personas privadas de la libertad, además, se han presentado propuestas de ley para erradicar de fondo la imposición de penas graves por delitos de bajo impacto y para privilegiar –en los casos que corresponda– la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión, por lo que aún se está en espera de que se realicen acciones contundentes para mejorar el sistema de prisiones de la ciudad.

Por lo anterior, es necesario construir y consolidar una política penitenciaria, penal y criminal integral, preventiva, humana, que no genere más violencia y que tampoco criminalice a la pobreza.

La sobrepoblación, la corrupción, la aparente imposibilidad de rehabilitación, el autogobierno, la violencia, la drogadicción, la precaria salud de las y los internos, la desadaptación social, la falta de higiene, la pésima alimentación, la imposibilidad de desarrollar programas realmente efectivos de educación, la ausencia de oportunidades laborales y la imposibilidad de implementar un verdadero programa de reinserción social se derivan, por un lado, del crónico incumplimiento de la normatividad existente, y por otro, de esa misma normatividad que está desarticulada, obsoleta e imperfecta.

Una eficiente y efectiva ley penitenciaria depende mucho de la reestructuración y del replanteamiento que se haga al sistema penal del Distrito Federal, particularmente a la luz de los derechos humanos.

Salud y derechos humanos

El limitado y, con frecuencia, precario acceso a los servicios de salud por parte de grupos de población que viven o transitan en la capital ha sido otro de los problemas que cotidianamente motiva la presentación de quejas ante la CDHDF.

El derecho a la salud se encuentra protegido y garantizado en los artículos 1º y IV²⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A nivel local se cuenta con la Ley de Salud del Distrito Federal, la cual refleja sensibilidad en la atención de poblaciones en situaciones especiales de vulnerabilidad y mayor riesgo y daño.

Por ser condición básica para la vida, la salud es un derecho humano para cuya garantía el Estado debe destinar todos los recursos posibles que permitan a todas las personas acceder a los servicios médicos en condiciones de calidad e igualdad.

En 2009, la CDHDF atendió 7 760 quejas presuntamente violatorias que derivaron en 11 832 menciones de vulneración a derechos humanos, pues una queja presuntamente violatoria puede involucrar la vulneración de uno o más derechos. Del total de menciones de afectación a derechos humanos, la violación del derecho a la salud se ubicó en el cuarto lugar y representó 11.6% del total de quejas, es decir 1 370 menciones.²⁵ La Secretaría de Salud del Distrito Federal es la principal institución mencionada en las quejas, seguida por la Secretaría de Gobierno local pues está a cargo de los centros de reclusión donde el estado actual de la atención a la salud cobra características especiales y preocupantes.

De acuerdo con las quejas calificadas como presuntas violaciones al derecho a la salud de las mujeres, 70.5% de los agravios cometidos en 2009 por parte de la red hospitalaria del Distrito Federal, equivale a 145 y se refieren a la salud materno-infantil; cifra pequeña considerando que SSDF atendió en este año 137 nacimientos diarios en promedio.²⁶ Sin embargo, debe hacerse notar que tratándose de salud infantil, los hospitales pediátricos en su conjunto, tuvieron un incremento en el número de medidas precautorias dirigidas a éstos en comparación con 2008, así como en el tema de salud materno-infantil.

Con respecto a los hospitales de la red de la SSDF, Xoco cuenta con más menciones, sin embargo, durante el año que se informa se detectó que los hospitales generales de Iztapalapa, Balbuena y de Especialidades

²⁴ “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

²⁵ Las violaciones al derecho a la salud sexual y reproductiva representaron sólo 0.1% del total de los derechos humanos vulnerados, lo que representa a siete menciones.

²⁶ Secretaría de Salud, “Comparecencia. Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Armando Ahued Ortega, secretario de Salud del Distrito Federal”, sin fecha ni lugar de publicación. Disponible en <http://www.salud.df.gob.mx/ssdf/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=199&Itemid=190>, página consultada el 17 de febrero de 2010.

Médicas Doctor Belisario Domínguez presentan un incremento en el número de quejas, principalmente por la negativa de brindar atención.

Asimismo, en el tema materno-infantil este organismo público observó con preocupación el incremento de quejas, principalmente por la negativa de brindar atención médica a las mujeres en labor de parto. Se detectó que en algunos de éstos, a las usuarias del servicio se les negó éste en dos o más instituciones sin ofrecerles alternativas de atención y/o referirlas a otra institución, llegando incluso, a la muerte de la madre y su hijo.

En lo concerniente a las unidades médicas de los reclusorios de la ciudad, la del Reclusorio Preventivo Varonil Oriente cuenta con más menciones, la del Reclusorio Preventivo Varonil Norte está en segundo término y la del Sur en tercero. Las principales causas que originaron la admisibilidad de las quejas son por negativa a brindar la atención médica, deficiencia en la prestación de los servicios y por la omisión de referir a instituciones de atención médica especializada.

Los derechos genéricos con más menciones vulnerados por la SSDF son los siguientes: derecho a la salud de la población abierta y privada de la libertad, derecho a la integridad personal (malos tratos), derecho a la seguridad jurídica, derecho de igualdad ante la ley y no discriminación, derecho de petición y pronta respuesta, derechos de las personas privadas de su libertad, derecho a la honra y a la dignidad.

En 2009 se dirigieron a la Secretaría de Salud del Distrito Federal cuatro recomendaciones: la primera fue la 2/2009, emitida por siete casos de negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal y recursos materiales en la atención a la salud materno-infantil; la segunda, la 11/2009, emitida por omisión al deber de cuidado, ausencia de atención médica y dilación en las averiguaciones previas de dos personas víctimas de extorsión; la 20/2009, por negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal y de recursos materiales en la atención de personas privadas de la libertad en centros de reclusión y hospitales de la ciudad; y la 21/2009, por seis casos de negligencia médica y deficiencias en la disponibilidad de personal y de recursos materiales en la atención de diversas especialidades médicas.

Para la Comisión merece especial atención la serie de violaciones a los derechos relacionada con el derecho a la salud. Uno de los principales problemas que se detectaron fue la negación de la atención médica y, cuando finalmente las y los pacientes lograron recibirla fue, en lo general, deficiente, inadecuada o estuvo acompañada de malos tratos o negligencia, lo que propició aún más el deterioro de sus estados de salud.

Durante 2009 y en la tramitación de los expediente de queja, este Comisión encontró que las diversas problemáticas para ejercer efectivamente el derecho a la salud por las y los habitantes del Distrito Federal radicó en la ubicación de los siguientes problemas, a saber: el personal médico niega información sobre el tratamiento o procedimiento médico o el estado de salud del paciente; hay carencia de personal profesional, de equipo médico o medicamentos, falta de recursos y medios para trasladar a las y los pacientes a otros centros de atención o el desinterés del personal de salud en el ejercicio de sus funciones, falta de material o ropa quirúrgica, carencia en la infraestructura de los hospitales, entre otros.

Con referencia a las problemáticas encontradas en los trámites de los expedientes que aluden a la atención recibida en la cual la agraviada es una mujer fueron las siguientes: derecho a información consentida, incapacidad para proporcionar los recursos humanos y servicios complementarios de apoyo; carencia de insumos para brindar atención médica de emergencia en el tema de la salud materno-infantil, y responsabilidad por omisión de los recursos necesarios para el diagnóstico adecuado.

Este organismo considera de vital importancia que el Gobierno del Distrito Federal, a través de programas eficientes, garantice el derecho a la salud de sus habitantes; para ello, esta Comisión señala que es importante que priorice el trabajo legislativo y los programas orientados hacia la sensibilización y capacitación del sector salud y de las y los funcionarios públicos en general; ya que en materia de derechos humanos y desde una perspectiva transversal hace falta mucho trabajo de capacitación con enfoque de género, como una estrategia central para erradicar la discriminación en la prestación de los servicios de salud. Para ello, es necesario tomar en cuenta las necesidades de los grupos específicos de población.

Es necesario que la SSDF cuide el abasto de medicamentos en centros de reclusión; asimismo, que capacite a su personal de salud para el llenado adecuado de todas las notas médicas de conformidad con lo que dispone la Norma Oficial Mexicana Del Expediente Clínico.

Con referencia al derecho a la salud en los reclusorios, es necesario que las Unidades Médicas en el Cefereso y Ceresova operen como tales, pues siguen siendo administradas por el sistema penitenciario, y la población cautiva en ambos centros está recibiendo atención a su salud por personal técnico penitenciario pero no por la Secretaría de Salud.

El derecho a la salud debe garantizarse para todas las personas en condiciones adecuadas de calidad y universalidad, pues constituye uno de las condiciones fundamentales para el desarrollo integral de las personas y el disfrute de una vida digna. La CDHDF sabe que la SSDF tiene un gran reto en esta materia, por ello es importante apelar a la conciencia del personal de la Salud, a la sensibilidad de los médicos y enfermeras y desde luego a los integrantes de la v Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que se evalúen los programas en materia de salud en la ciudad de México y se determine la asignación de recursos necesarios.

Por otra parte, debe reconocerse que el Distrito Federal ha realizado importantes avances legislativos en el tema de derechos sexuales y derechos reproductivos, como la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (capítulo específico sobre derechos sexuales y reproductivos), y las reformas a la Ley de Salud del Distrito Federal, en la que se establece el marco jurídico para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los servicios de interrupción legal del embarazo (ILE) y las reformas al Código Penal en la materia.

Finalmente este organismo reconoce que en 2009 el reto más importante al que tuvo que hacer frente la SSDF fue el control de la epidemia de influenza AH1N1. La atención oportuna a través de servicios de primer nivel proporcionada por los centros de salud distribuidos en 16 jurisdicciones sanitarias y hospitales, permitió proporcionar a las personas enfermas el tratamiento que su padecimiento requirió, no obstante la CDHDF reconoce también que hubo casos de extrema gravedad que lamentablemente tuvieron como consecuencia el fallecimiento de algunas personas en la ciudad.

Violaciones graves a derechos humanos

Un tema de especial interés y preocupación para este organismo lo constituyen las violaciones graves a derechos humanos, tales como la tortura, la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial, arbitraria o sumaria.²⁷ Este tipo de violaciones van en contra de la dignidad de las personas, por lo que la realización, aquiescencia u omisión en la prevención o sanción de violaciones graves de derechos humanos son incompatibles con la idea misma de un Estado democrático de derecho, con sus principios rectores, con su configuración y operación. Las violaciones graves de derechos humanos tienen una historia de impunidad que se debe combatir y cuya práctica debe erradicarse en el Distrito Federal.

La atención a estas problemáticas debe de ser integral y debe: incluir la documentación de casos; la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, con las y los académicos expertos en el tema y autoridades; la incidencia ante instancias internacionales; la promoción y difusión de los derechos relacionados con las violaciones graves; la capacitación de servidoras y servidores públicos para prevenirlas; y la oportunidad de incidir en su investigación, sanción y erradicación.

A pesar de que este organismo y diversas instancias de gobierno han realizado esfuerzos interinstitucionales para lograr el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, estas prácticas siguen presentándose, lo cual evidencia la necesidad de una participación más activa y coordinada de todos los actores en aras de la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos.

²⁷ Cfr. Corte IDH, *Caso Barrios Altos vs Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 41.

En 2007 se recibieron 75 quejas por violaciones graves a derechos humanos, en 2008 se recibieron 100 y durante 2009 el número llegó a 136; así, se puede observar un incremento de 81.33 % respecto al primer año y de 36% con respecto al segundo. Esta tendencia creciente puede ser muestra de la existencia y consolidación de una cultura de denuncia o, por otro lado y en todo caso preocupante, del incremento de estas prácticas.

De los 136 expedientes de quejas por violaciones graves a derechos humanos que la Comisión integró en 2009, 97 se relacionan con tortura, 25 con desaparición forzada, siete con ejecuciones arbitrarias o sumarias y siete más están vinculadas con presuntas violaciones que tiene que ver con tratos crueles, inhumanos y degradantes, con coacción para que una persona sea obligada a declarar contra sí misma, autoinculpándose, y aislamiento o incomunicación.

Tortura

Actualmente aún existe la tendencia de realizar actos de tortura con una lógica utilitarista, es decir, se utiliza la tortura como un mecanismo efectivo para obtener “confesiones” y así poder encontrar a las o los responsables de un delito. Por esta razón y por la práctica reiterada entre las autoridades de un Estado, la prohibición de la tortura se consagra determinadamente en la normativa nacional e internacional. El Estado no puede combatir delitos cometiendo otros delitos y cuando comete tortura incurre en un ilícito penal que debe ser sancionado y por el cual tiene responsabilidad, que incluso puede llegar a ser internacional. La tortura no sólo daña la integridad personal, sino también el proyecto de vida de las personas y de sus familiares.

Por lo anterior, la prohibición de la tortura y de cualesquiera penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, subsiste en todas las circunstancias; y pertenece, hoy, al dominio del *jus cogens* internacional, es decir, constituye una norma imperativa de derecho internacional general que debe de ser cumplida por todos los Estados.²⁸

México ha suscrito diversos instrumentos internacionales que prohíben la tortura, entre los que se encuentran, la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

Es relevante señalar que existe disparidad entre las normativas internacionales²⁹ y entre éstas y la legislación del Distrito Federal. Así, el artículo 294 del Código Penal para el Distrito Federal es restrictivo en comparación con el artículo 2º de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. El Código Penal local limita el tipo penal de tortura al establecer que sólo hay tortura cuando el sujeto activo persigue alguna de las finalidades enunciadas en las tres fracciones del numeral 294. El artículo 2º de la Convención Interamericana en la materia establece un listado de finalidades por la cual se considera se cometen actos de tortura, pero concluye con una fórmula abierta: “con cualquier fin”. La Corte IDH ha señalado que la conducta delictiva de tortura, no está supeditada a algún fin en específico, es decir, el fin no es relevante para tipificar la tortura.³⁰

²⁸ Cfr: Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, artículo 53; Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 29, Estados de emergencia (artículo 4º), adoptada el 24 de julio de 2001, párr. 11; y Corte IDH, *Caso de la Masacre de la Rochela*, Sentencia del 11 de mayo de 2007, párr. 132; *Caso Bueno Alves*, sentencia del 11 de mayo de 2007, párrs. 76 y 77; *Caso Bayarri*, Sentencia del 30 de octubre de 2008, párr. 81; *Caso Caesar*, Sentencia del 11 de marzo de 2005, párr. 100; *Caso Maritza Urrutia*, Sentencia del 27 de noviembre de 2003, párr. 92.

²⁹ La Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura comparten en esencia el elemento material (imposición de penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales), el elemento relativo al sujeto activo y su vínculo con el Estado se ampliaron.

³⁰ Cfr: Corte IDH, *Caso Hermanos Gómez Paquiyauri*, párr. 115 y 116; *Caso Maritza Urrutia*, párr. 91; y *Caso Cantoral Benavides*, párr. 100.

En lo que se refiere a las quejas iniciadas ante esta Comisión por actos de tortura, los hechos se atribuyen principalmente a las autoridades encargadas de la detención y puesta a disposición de las personas, así como a aquéllas encargadas de la custodia correspondiente en los centros de detención, incluyendo las agencias ministeriales. Así, en el mayor número de quejas se señalaron a agentes de la Policía Judicial –ahora Policía de Investigación– con 72 quejas; al personal ministerial de distintas coordinaciones territoriales y fiscalías y centro de arraigo, con 18 quejas; a la SSDF, con 12 quejas; al personal de juzgados cívicos, con dos quejas; y a personal de Seguridad y Custodia de centros de reclusión, con dos quejas.

Con la publicación del nuevo *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la CDHDF*,³¹ se establece la posibilidad de sistematizar la información referente a los probables métodos o formas de la comisión de la tortura con base en los estándares internacionales.

Tomando como base la aplicación del referido catálogo se puede determinar que en las quejas radicadas en 2009 la mención por tortura física y psicológica sigue siendo la más frecuente con un número de 77; en 15 de ellos se mencionó la tortura consistente en asfixia con métodos húmedos y secos, ahogamiento, sofocación, estrangulación o uso de sustancias químicas; en siete ha referido por traumatismos causados con objetos contundentes; dos casos se relacionan con tortura por posición; otros dos han consistido en humillaciones; dos más han sido consistentes en choques eléctricos, y en una la tortura ha implicado quemaduras con cigarrillos, instrumentos calientes, escaldadura con líquidos o quemaduras con sustancias cáusticas. Estas violaciones a derechos humanos se han establecido de acuerdo con los supuestos contemplados en el párrafo 144 del Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo de Estambul).

A pesar de que existen herramientas para combatir y sancionar la tortura, ellas no son utilizadas en el ámbito jurisdiccional; por ello se requiere crear mecanismos eficaces para que las y los jueces dejen de ser indiferentes a la perpetración de la tortura; y es fundamental su capacitación en esta materia.

Por otro lado, es relevante mencionar la conexión existente entre las violaciones graves a derechos humanos pues aunque éstas puedan producirse de forma aislada e independiente, también pueden estar ligadas entre sí; por ejemplo, la práctica inicial de lo que podría calificarse como desaparición forzada puede propiciar actos de tortura y concluir en ejecuciones extrajudiciales. La interrelación referida también se puede proyectar en otros sentidos, por ejemplo, según jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la práctica de desaparición forzada de una persona implica para su familia sufrimientos equiparables a la tortura.³²

Durante 2009, la CDHDF emitió dos recomendaciones en esta materia. La Recomendación 1/2009 por actos de tortura de asfixia con métodos húmedos y secos, ahogamiento y traumatismos cometidos en contra de cuatro personas; y la Recomendación 19/2009 por ocho casos de torturas cometidas en contra de adolescentes en conflicto con la ley de la Comunidad para Adolescentes y de la Comunidad de Diagnóstico Integral para Adolescentes; así como internas de los Centros Femeniles de Readaptación Social Tepepan y Santa Martha Acatitla (Cefereso) e internos del Centro de Readaptación Varonil Santa Martha Acatitla (Ceresova), Penitenciaría del Distrito Federal y del Reclusorio Preventivo Varonil Sur.

No obstante los posicionamientos de esta Comisión, incluyendo la emisión de recomendaciones por el tema, los resultados tampoco han sido suficientes. Muestra de ello es que la Recomendación 1/2010, emitida por esta Comisión, documenta actos de tortura.

³¹ Vigente desde enero de 2009.

³² *Caso Nicholas Blake*, Sentencia del 24 de enero de 1998, párrs. 109 a 116.

Desaparición forzada

Con base en diversos instrumentos internacionales, se entiende que existe un caso de desaparición forzada cuando concurren los siguientes elementos: privación de la libertad, intervención directa de agentes estatales o aquiescencia de éstos, y negativa a reconocer la detención y revelar la suerte o paradero del sujeto cuya desaparición se reclama. Además, es conocido el carácter continuo o permanente y el alcance pluriofensivo de la desaparición forzada.

El carácter continuo de la desaparición forzada ha permitido que la Corte IDH conozca de estos casos sin que la competencia *ratione temporis* sea una limitante; es decir, el hecho de que la desaparición forzada se siga cometiendo a cada momento hasta en tanto no se sepa el paradero de la persona ha permitido que la jurisdicción internacional actúe y sentencie al Estado mexicano por este delito, tal y como aconteció en el Caso de Rosendo Radilla Pacheco.

El carácter pluriofensivo de este delito se origina por la situación agravada de vulnerabilidad en la que se encuentra la víctima, por lo que en una desaparición forzada pueden afectarse también los siguientes derechos: a la integridad personal; al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la libertad y seguridad de la persona; a no ser sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a la vida (aun y cuando no se sepa si la persona falleció); a la identidad; a un juicio imparcial y a las debidas garantías judiciales; a un recurso efectivo, con reparación e indemnización; a conocer la verdad. Además, se violenta el derecho a la integridad psíquica y moral de las y los familiares de las víctimas, así como su derecho de acceso a la justicia y se les somete a una forma de tortura o trato cruel e inhumano.

Por lo anterior, la prohibición de la desaparición forzada ha alcanzado el carácter de *jus cogens*.³³ Mientras que la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad y permite su persecución bajo el principio de jurisdicción universal.

La Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas son instrumentos internacionales que prohíben estas deleznable prácticas.

En el contexto mexicano de la desaparición forzada es compleja e históricamente impune. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha transmitido, desde su creación en 1980, 392 casos al gobierno mexicano.³⁴ Según datos del Grupo de Trabajo, en 2009 fueron transmitidos al gobierno mexicano 10 casos, de los cuales tres fueron esclarecidos. Se debe mencionar como preocupante que durante 2009 el Grupo de Trabajo haya enviado una carta de intervención inmediata y procedimientos especiales debido a amenazas y actos de intimidación sufridos por familiares de las víctimas de desapariciones forzadas y por integrantes de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

En lo que se refiere a la ciudad de México, en 2009 la CDHDF calificó 25 expedientes de quejas como presuntas violaciones al derecho a no sufrir desapariciones forzadas.³⁵ El patrón generalizado es que las corporaciones policiacas detienen a las personas sin que se les dé información a ellas o a sus familiares sobre el motivo de la detención y sobre la autoridad ante quien pondrán a disposición a la persona detenida, o bien se observan omisiones para ponerlas a disposición de forma inmediata ante la autoridad competente.

³³ Corte IDH, entre otros, *Caso Radilla Pacheco*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párr. 139.

³⁴ De los cuales 24 se esclarecieron con la información suministrada por las fuentes no gubernamentales, 134 fueron esclarecidas con información aportada por el gobierno, 16 se discontinuaron y 218 siguen sin resolver. *Cfr.* Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, 21 de diciembre de 2009.

³⁵ Las autoridades señaladas como presuntos responsables son las siguientes: Policía Judicial de la PGJDF, la Policía Preventiva de la SSPDF, Coordinaciones Cerritoriales, agentes del Ministerio Público y Cuerpo de Granaderos.

Si bien es cierto que en ninguna de ellas el acto ha tenido como resultado la desaparición forzada, la práctica de detenciones ilegales y arbitrarias por parte de las autoridades puede dar pie a desapariciones forzadas. Éste es un rubro en donde el Gobierno del Distrito Federal debe poner mucha atención ya que el Grupo de Trabajo referido considera que un acto de desaparición forzada puede iniciarse con una detención ilegal o con un arresto o detención inicialmente legal pero arbitraria. La Recomendación 1/2009 documenta el caso de una detención arbitraria que propició la realización de actos de tortura.

La reforma constitucional al sistema de justicia penal puede coadyuvar a prevenir la tortura y la desaparición forzada a través de dos mecanismos. Por un lado, el registro inmediato de la detención obliga al policía a informar, en el momento de la detención y por cualquier vía de comunicación, el lugar de la detención, el nombre de la persona detenida y la razón de su detención y, por su parte, el Ministerio Público le tiene que indicar a dónde tiene que llevar a la persona y cuánto tiempo en promedio debe de durar el traslado. Por otro lado, se encuentra la declaración de ilegalidad que se hará respecto de aquellas pruebas que hayan sido obtenidas con violación a derechos humanos. El reto pendiente es crear mecanismos suficientes y eficaces para poder implementar dicha reforma, aunado a la construcción de una cultura institucional de respeto a los derechos.

Ejecuciones extrajudiciales

En 2009, la CDHDF recibió siete quejas por presunta violación al derecho a la vida, específicamente por presuntas ejecuciones extrajudiciales.³⁶ En cinco casos los hechos se atribuyeron a agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal³⁷ y en dos a elementos de la Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.

Esta Comisión, durante el año que se informa, emitió tres Recomendaciones en la materia. La Recomendación 12/2009 fue sobre el caso un joven motociclista a quien se le pidió detenerse para una revisión de rutina, el cual al no hacerlo fue perseguido y una vez sometido fue privado de la vida extrajudicialmente. La Recomendación 16/2009 por el caso de cinco personas a quienes se les indicó que se detuvieran para realizar revisiones o levantar infracciones y al no hacerlo fueron perseguidos y privados de la vida. En la Recomendación 22/2009 se documentan dos casos, vinculados con este apartado, en el primero una persona fue privada de la vida por un policía, y en el otro a una persona fue privada de la vida por un disparo de arma de fuego efectuado por un elemento de policía cuando éste perseguía a una tercera persona.

Lo anterior evidencia un aspecto que debe ser urgentemente atendido por las autoridades. Los puntos de revisión que se instalan en el marco de operativos y la reacción de policías frente a la huida de personas que se rehúsan a ser sujetas a revisión, es un símil de la situación que se produce a nivel nacional en los retenes militares en los cuales muchas personas han sido privadas de la vida extrajudicial y arbitrariamente.

Es pertinente señalar que durante 2009, considerando que el derecho a la vida es fundamental y necesario para el ejercicio de los demás derechos, este organismo tuvo un posicionamiento contundente en el tema, que se refrenda en este balance. La CDHDF se opone categóricamente a toda ejecución arbitraria. La autoridad debe prevenir, erradicar, investigar, sancionar y reparar esas prácticas y sus lamentables consecuencias y para ello es necesario una constante capacitación y profesionalización de los elementos de seguridad. Al persistir violaciones a derechos humanos de esa naturaleza se muestra la urgencia de evaluar, reformular o implementar políticas institucionales integrales para contar con policías capacitados, aptos y con el perfil adecuado para cumplir uno de los derechos que hoy es de los más demandados: el derecho

³⁶ En el derecho internacional de los derechos humanos se hace una vinculación de las ejecuciones con tres supuestos: falta de legalidad (extrajudicial o extralegal), arbitrariedad y la posibilidad de que la ejecución sea sumaria.

³⁷ Dos de estos cinco expedientes en realidad de atribuyen a la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

a la seguridad. Pero la función de la seguridad pública debe ser compatible y respetuosa de los derechos humanos de las personas. Independientemente de los esfuerzos por incidir en materia de educación y capacitación a las y los agentes policiacos, en tanto se sigan conociendo hechos en los que personas pierdan la vida a manos de agentes de policía, se reafirmará el deber de atender estructuralmente la problemática.

Las violaciones graves de derechos humanos deben de ser prevenidas, sancionadas y erradicadas con la participación y concurrencia de todas y de todos. Sin negar el progreso en la materia, claramente existe trabajo por realizar y rubros que necesitan fortalecerse.

Los resultados son aún insuficientes, por lo que se reafirma la necesidad de diseñar e impulsar políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y guiar las actividades de todos los órganos de gobierno mediante el logro de estándares más altos en materia de protección a derechos humanos, lo que significará la oportunidad de participar con una visión integral, pero sobre todo garantista de los derechos de las personas.

Cuando se habla de violaciones graves a derechos humanos se debe tener una visión crítica sobre la situación de la ciudad, ya que no importa el número de casos que se presenten, sino que la existencia de uno solo de ellos representa un retroceso y cuestiona la democracia, desarrollo y vigencia del Estado de derecho en el Distrito Federal.

Por ello la CDHDF durante 2010 seguirá vigilante de que se protejan y respeten los derechos humanos de todas las personas que habitan o transitan en el Distrito Federal, defenderá los derechos, coadyuvará en la capacitación de las y los servidores públicos y en la creación de una cultura social e institucional con pleno respeto a los derechos humanos, y velará por la dignidad de todas y todos para cumplir cabalmente con nuestro ordenamiento jurídico nacional y con los compromisos internacionales contraídos por México.

Derecho de protección al ambiente y al equilibrio ecológico desde la perspectiva de los derechos humanos.

42

La problemática entorno al derecho de protección al ambiente y al equilibrio ecológico no es reciente. Uno de los primeros esfuerzos, por ejemplo, en materia de protección ambiental, después de la elaboración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se da el 27 de noviembre de ese mismo año con el decreto que establece al Desierto de los Leones como Parque Nacional,³⁸ lo que ocasionó un fuerte impulso para el surgimiento de normatividad relacionada con los recursos naturales.³⁹

Lo anterior sólo significa que es un derecho en constante evolución que ha sufrido cambios sustanciales, tan importantes en su entendimiento, que lo han hecho parecer un sistema normativo innovador. Esto, en gran parte, es debido a la interacción que generó la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA) de 1988.⁴⁰ Entre los ámbitos de gobierno federal, local y municipal.

Ese sistema normativo especializado en materia ambiental, tendría una modificación trascendental con la reforma a dicha ley en diciembre de 1996,⁴¹ en la que se le dio el carácter de ley reglamentaria de un derecho fundamental, en lo referente a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y

³⁸ Decreto que declara el terreno nacional ubicado en la municipalidad de Cuajimalpa, conocido con el nombre de Desierto de los Leones Parque Nacional, conservando los linderos que actualmente se le reconocen. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre de 1917.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

⁴¹ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. DOF, 13 de diciembre de 1996.

jurisdicción.⁴² En el Distrito Federal, en junio 2009, se publica la primera Ley Ambiental⁴³ donde ya se hacía mención a que toda persona tiene *derecho a disfrutar de un ambiente sano* y que las autoridades tomarán las medidas necesarias para preservar ese derecho.⁴⁴

Hoy, a poco más de 10 años de este logro normativo, tanto a nivel local como federal, no hay lugar a duda sobre la existencia del derecho de protección al ambiente y al equilibrio ecológico, ni de su naturaleza como derecho humano, lo que hace de vital importancia la defensa de este derecho y, por lo tanto, la necesaria intervención de la CDHDF. Lo anterior como consecuencia, por un lado, del incumplimiento de la normatividad ambiental y, por el otro, el desfase que existe entre la norma y la realidad ambiental que tiene el Distrito Federal.

De esta forma, en 2008 la CDHDF, conciente de las problemáticas ambientales que amenazan a la ciudad de México, presentó dos informes relacionados con esta materia, el *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en el Distrito Federal* y el *Informe especial sobre seguridad humana en el Distrito Federal*, cuya finalidad fue refrendar la importancia de promover y difundir la educación y el contenido de este derecho, además de analizar las deficiencias, a nivel normativo y de gobierno, a las que se enfrentan las personas que habitan y transitan en la ciudad, cuyo resultado fue el rompimiento de antiguos paradigmas referentes a una visión lineal y aislada de la problemática ambiental que requería ser visualizada de manera integral y global, lo cual sólo puede hacerse de perspectiva de seguridad humana.

Por otra parte, el análisis de los últimos años en torno a las quejas que recibe la CDHDF por la violación a este derecho humano ha sufrido variaciones considerables, ya que en 2007 se recibieron un total de 43 quejas presuntamente violatorias de este derecho, mientras que en 2008 y 2009 se recibieron, respectivamente, un total de 29 y 34 quejas presuntamente violatorias a este derecho.

La *omisión u obstaculización de tomar medidas que ayuden a prevenir la contaminación ambiental* es el principal tipo de violación que se presenta con un total de 19 menciones, seguida de *la obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado* con ocho menciones.

Es necesario hacer referencia a la Recomendación 7/2009 dirigida a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal por la violación al derecho a un ambiente sano; cuyo tema central versó sobre la obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable; y obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente que ocasionó que resultaran agraviados en este derecho los vecinos de la Colonia Pedregal de Coyoacán.

En este orden de ideas, y a raíz de la perspectiva planteada en el *Informe especial sobre seguridad humana en el Distrito Federal*, la manera de analizar la protección de los derechos humanos, desde la investigación y conclusión de las quejas, se vuelve integral y con un amplio potencial, además estima que efectivamente es válido, útil y novedoso el emplear el concepto de seguridad humana al caso local de la ciudad de México y considera que este enfoque también ayuda a entender mejor los problemas que enfrentan las personas en el goce de algunos derechos humanos, al analizarlos desde el punto de vista de riesgos y amenazas que los afectan.⁴⁵

La consecuencia directa, es la perspectiva de los problemas ambientales como afectación a la Seguridad Humana de los habitantes y transeúntes del Distrito Federal y la necesidad del fortalecimiento de las instituciones públicas. En lo que respecta a la CDHDF, en 2009, como parte del fortalecimiento de esta institución, se incorpora la perspectiva, en su función de defensa, desde núcleos problemáticos de derechos, lo que influyó de forma importante para que hoy la temática de investigación de la tercera visitaduría general de la CDHDF esté relacionada con el núcleo de derechos vinculados a la seguridad humana, dentro de los que también se encuentra el derecho humano al agua.

⁴² *Ibid*, artículo 1º. I.

⁴³ Publicada en el DOF el 9 de julio de 1996.

⁴⁴ Ley Ambiental del Distrito Federal, DOF 9 de julio de 1996, artículo 7.

⁴⁵ CDHDF, *Informe especial sobre seguridad humana en el Distrito Federal*, parr. 110, p. 49.

Ante este panorama de los derechos humanos en el Distrito Federal, el trabajo que realiza la CDHDF es un avance trascendental en la tarea de la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos para las personas que habitan y transitan en esta ciudad y cuya perspectiva se ha ido integrando en las políticas públicas del Gobierno de la ciudad y ya se ha obtenido un primer resultado, que es el reconocimiento de las autoridades que los problemas ambientales deben ser abordados con un enfoque de seguridad humana, tal como lo establece el Núcleo de Seguridad Humana del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este reciente reconocimiento del núcleo de derechos relacionados con este tema, significará también una modificación en el tratamiento de las quejas por parte de esta Comisión que permita detectar los problemas estructurales en esta materia.

Derecho humano al agua

El enfoque del agua como derecho humano es aún incipiente en la legislación nacional, los mayores logros son conseguidos en el derecho internacional sobre este tema y son generados a través de instrumentos jurídicos pertenecientes al *soft law*, lo que denota la ausencia de normas internacionales vinculantes entorno a este derecho. Sin embargo, es innegable la proclividad hacia la consolidación de este derecho como un derecho fundamental, inderogable e indisponible.

En este sentido, el principal documento que encontramos sobre este tema es el pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general número 15 sobre el derecho al agua, de 2002. En donde se establece su fundamento jurídico y su contenido normativo y que ha sido un instrumento que se considera emblemático del derecho al agua.

A nivel nacional el Programa Nacional Hídrico 2007-2012 establece algunos estándares que empatan en contenido a disposiciones relacionadas con derechos humanos, sin embargo, el vínculo todavía no es expreso, ni a nivel normativo ni de políticas públicas, por lo que la defensa del derecho al agua es aún compleja. Sin embargo, a nivel local, la Ley de Aguas del Distrito Federal⁴⁶ establece que toda persona en el Distrito Federal tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias,⁴⁷ lo que representa un inminente esfuerzo por la consolidación de este derecho humano en la capital del país.

De las 111 menciones en los expedientes de queja que se refiere al derecho al agua, la autoridad más enunciada en 2009 fue la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal con un total de 83 menciones, lo que significa 74.7% del porcentaje de quejas totales sobre este derecho. Las principales menciones de tipos de violación relacionadas con la interrupción injustificada del servicio público del agua (43 menciones), el cobro excesivo o injustificado por el servicio del agua (30 menciones) y la omisión de la autoridad gubernamental para acercar el servicio de agua potable a comunidades, centros educativos y laborales (22 menciones) representan 85.5 % del total de menciones por violación del derecho al agua en el 2009.

Lo anterior demuestra que la preocupación de la CDHDF por la adecuación de la defensa de los derechos humanos a la realidad que viven las personas que habitan y transitan en el Distrito Federal, está relacionada con la distribución de este bien indispensable para la vida, y debe corresponderle una acción inmediata de las autoridades de la ciudad para que un acceso adecuado y equitativo de este recurso. De lo anterior, la CDHDF estará pendiente y evaluará las acciones en esta materia se realicen con el propósito de asegurar el cumplimiento del capítulo 15 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

⁴⁶ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* (GODF) el 27 de mayo de 2003.

⁴⁷ Artículo 5° de la Ley de Aguas del Distrito Federal, GODF, 27 de mayo de 2003.

Seguimiento de las recomendaciones de derechos humanos

Entre las recomendaciones emitidas en 2009, se pueden identificar casos clave que marcan la pauta para establecer algunas de las asignaturas pendientes en materia de derechos humanos con respecto de las instituciones de gobierno que cometen violaciones de manera sistemática en el Distrito Federal. Especialmente porque se ha observado en el proceso de estas recomendaciones que, si bien son aceptadas, no se cumplen a cabalidad. Ante ello la CDHDF no ha implementado aún las estrategias adecuadas para incentivar dicho cumplimiento con el fin de que la cultura del ejercicio de los derechos humanos se fortalezca como parte del trabajo de los funcionarios de gobierno de la ciudad. Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal no cuenta con los mecanismos propios y expeditos para ejecutar las acciones a las que se ha comprometido como parte de su aceptación a las recomendaciones, no sólo con esta Comisión, sino de manera más contundente con el bienestar de las y los ciudadanos.

A modo de referencia, en la historia de la CDHDF se han emitido 216 recomendaciones; sin embargo, a finales de diciembre de 2009 se encontraban sujetas a seguimiento 91 de estas recomendaciones. Aún están en seguimiento cinco recomendaciones de la primera gestión de la Comisión, estas son: la 16/1995 referida a la situación en los reclusorios; la 1/1996 relacionada con la falta de cumplimiento de órdenes de aprehensión; la 4/2000 sobre la defensoría de oficio; la 3/2001 respecto a la situación en los juzgados cívicos y; la 10/2001 por la falta de seguridad en las instalaciones del Tribunal Superior de Justicia.

Cabe hacer mención de las recientes recomendaciones que ha emitido la CDHDF, así como del estado de cumplimiento de las mismas:

Recomendación 11/2008

En este instrumento recomendatorio se identifican violaciones graves a los derechos humanos cometidas en el operativo de la UNIPOL en la discoteca *New's Divine*. A partir de los eventos en junio del 2008 en la ciudad de México en la discoteca *New's Divine* se han generado sinergias importantes de colaboración para que los cuerpos policiales del Distrito Federal se profesionalicen tanto en sus labores como en el ejercicio de los derechos humanos. Esta Recomendación goza de un alto índice de cumplimiento, estando en proceso los manuales de procedimiento y dos puntos recomendatorios asociados estos protocolos. Sin embargo, los jóvenes siguen siendo altamente criminalizados y su seguridad continua poniéndose en riesgo en espacios básicos para su sano desarrollo.

Recomendación 4/2009

El caso conocido como Casitas del Sur, de 11 niñas y niños presuntamente desaparecidos por ausencia o deficiencia de mecanismos de supervisión y seguimiento de la situación y condiciones, los cuales son integrados a casas hogar y/o reintegrados a sus núcleos familiares debido a que los lineamientos específicos para dicha integración no son acordes al interés superior de las niñas y los niños. La Recomendación refiere, además, al incumplimiento de la obligación de brindarles protección especial y garantizar sus derechos a la integridad física, a su dignidad y a la certeza y seguridad jurídicas, lo que alerta sobre la necesidad de un compromiso firme con la niñez en el Distrito Federal, ya que las niñas y los niños no son considerados como sujetos tutelares de derechos y el enfoque asistencial para su protección tampoco ha sido eficaz.

Recomendación 14/2009

Esta Recomendación refiere el contexto de violencia urbana en las colonias Buenavista, Guerrero, Santa María la Ribera, San Rafael y Tabacalera. La situación del trabajo sexual no reglamentado en condiciones dignas sigue siendo una asignatura pendiente asociada a otro tipo de violaciones de derechos humanos y

problemas de la ciudad. Lamentablemente, la autoridad no aceptó la Recomendación que la CDHDF emitió al respecto, si bien se reconoce que en el ámbito legislativo existe interés en trabajar en esta dirección, aún prevalecen arraigados conflictos de interés, una doble moral y prejuicios sociales que, en lugar de contribuir al ejercicio de los derechos humanos, dejan llano el camino para que la trata de personas proliferen y las niñas y niños sean explotados sexualmente y usados como objetos del consumo de pornografía infantil.

Recomendación 19/2009

La Recomendación fue motivada por los actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes inflingidos por personal de Seguridad y Custodia a internas e internos adultos y adolescentes de los centros de reclusión del Distrito Federal. Esta Recomendación presenta un índice aceptable de cumplimiento debido a que fueron aceptados todos sus puntos recomendatorios; sin embargo, en materia penitenciaria existen graves asignaturas pendientes y las condiciones de las personas en reclusión se recrudecen cada vez con mayores índices de violencia. Por ello las acciones no deben hacerse esperar, y tanto la CDHDF como la ciudadanía esperamos que las instancias responsables den señales claras de tener la voluntad política que se requiere para intervenir en los reclusorios de la ciudad.

Recomendación 26/2009

Las violaciones a derechos humanos que están identificadas en esta Recomendación se desprenden de la presunta participación de elementos de la Policía Judicial en casos de secuestros, a partir del caso La Banda de la Flor. Por un lado, la existencia de casos donde existe un evidente contubernio entre quienes delinquen y quienes deben proteger la seguridad de las personas que habitan y transitan el Distrito Federal contraviene el principio mismo del Estado de derecho. Por otro lado, no se han cumplido los puntos recomendatorios emitidos por la CDHDF al respecto, una vez que fuera aceptada la Recomendación.

Recomendación 27/2009

Este instrumento recomendatorio se origina por el operativo fallido para rescatar a la señora Yolanda Cevallos Coppel, en el que resultó muerta la víctima, así como dos comandantes del GERI, además del secuestrador. Se repite en este caso, un patrón de negligencia en los procedimientos para la puesta en marcha de operativos de seguridad en la ciudad, lo cual indica un efecto paradójico entre la finalidad y la operatividad en lo que refiere a las funciones de las y los responsables de garantizar confianza y protección a las víctimas del delito. A la fecha sólo se ha cumplido uno de los ocho puntos recomendatorios aceptados.

Corolario

Para la CDHDF es un honor ser voz de justicia para las y los ciudadanos en pos del ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal. Asimismo, su labor enfrenta el gran reto de convocar al Gobierno del Distrito Federal a que cada vez más se comprometa con esta tarea, de tal forma que se puedan invertir mayores esfuerzos y recursos en la educación, promoción e investigación para el desarrollo de una cultura de paz y la consolidación efectiva de los derechos humanos en todos los ámbitos de la diversa y rica cotidianidad capitalina.

La meta es que, a través de procesos de conciliación más expeditos y transformaciones estructurales al seno de las instancias de gobierno, las y los funcionarios públicos de la ciudad se convenzan de que la defensa y protección de los derechos humanos es un derecho que están obligados a cumplir.