



**Parte II. El contexto del Distrito Federal  
para los derechos humanos**

## Capítulo 5. Contexto sociodemográfico del Distrito Federal

132. El Distrito Federal, con 1 485 km<sup>2</sup> de superficie, representa 0.1% de la superficie total del país. Colinda al norte, este y oeste con el Estado de México y al sur con el estado de Morelos.<sup>1</sup> Su altitud máxima es de 3 930 metros sobre el nivel del mar (cerro La Cruz del Marqués, Ajusco). Está integrado por 16 delegaciones políticas,<sup>2</sup> dentro de las cuales se ubican 482 localidades.<sup>3</sup>

133. En el contexto del país, el Distrito Federal es, y ha sido a lo largo de la historia, una de las entidades más pobladas, la más urbanizada y el centro político, económico y cultural. En el año 2005, fecha del conteo de población más reciente, contaba con una población de 8 720 916 habitantes, lo que representa 8.4% de las 103 263 388 personas que sumaron el total nacional,<sup>4</sup> ubicándose como la segunda entidad más poblada del país, sólo después del Estado de México.<sup>5</sup>

### 5.1 Estructura de la población y fenómenos demográficos

134. En el Distrito Federal cohabitan 2 400 621 niñas y niños de entre 0 y 14 años de edad (23.3%); 2 241 362 jóvenes de entre 15 y 29 años de edad (25.7%); 3 317 638 personas adultas entre los 30 y los 59 años (38%); y 859 438 personas mayores de 60 años (9.8%).<sup>6</sup> Es la entidad federativa con la edad mediana más alta del país, 29 años.<sup>7</sup>

135. La población está conformada por 4 549 233 mujeres, que constituyen 52% de la población total, y por 4 171 683 hombres, que representan 48%. Estas cifras indican que, por cada 100 mujeres que habitan la capital, hay 92 hombres.<sup>8</sup> Entre los diferentes grupos de edad la división entre hombres y mujeres es la siguiente:

Cuadro 5.1. Población del Distrito Federal

Grupos de Edad	Mujeres	Porcentaje (%)	Hombres	Porcentaje (%)	Total
0-14 años	1 003 690	49.19	1 036 931	50.81	2 040 621
15-29 años	1 146 939	51.17	1 094 423	48.83	2 241 362
30-59 años	1 768 489	53.31	1 549 149	46.69	3 317 638
Más de 60 años	498 986	58.06	360 452	41.94	859 438
No especificado	131 129	50.08	130 728	49.92	261 857
Total	4 549 233		4 171 683		8 720 916

Fuente: INEGI

#### *Crecimiento*

136. La concentración de grandes masas de población en puntos específicos del territorio nacional es un proceso que obedeció a un sistema político fundado en el centralismo y a la aplicación de modelos de desarrollo basados en la urbanización. Este fenómeno tuvo su repercusión más importante en la capital y en la zona del valle de México.<sup>9</sup>

137. A lo largo del siglo xx el crecimiento demográfico del Distrito Federal fue superior al crecimiento del país; solo hasta la década de los setenta comenzó a observarse un descenso en dicho crecimiento.<sup>10</sup> Prueba de ello es que en la década de los cincuenta la media anual de crecimiento fue de 3.1% en todo el país y de 4.8% en el Distrito Federal, mientras que en la década de los sesenta fue de 3.4 y 3.6% respectivamente, lo que implicó un importante descenso porcentual.

138. Debido principalmente a las políticas de planificación familiar y al cambio en el modelo de desarrollo, a partir de los años setenta, la tasa de crecimiento del Distrito Federal da un giro y se vuelve inferior a la nacional (2.4% frente a 3.2% respectivamente). Esta tendencia ha continuado hasta nuestros días. En el lustro 2000-2005 la tasa media anual de crecimiento para el Distrito Federal fue de 0.24%, mientras que en todo el país fue de uno por ciento.<sup>11</sup>

139. Es importante notar que existen áreas del Distrito Federal con necesidades específicas debido a la composición de su población y por la historia de su desarrollo; por ejemplo, el centro histórico se caracteriza por ser una de las zonas con mayor tiempo de existencia y por lo tanto cuenta con la población más amplia de la tercera edad.

### *Densidad poblacional*

140. Si bien en 1950 el Distrito Federal era la única ciudad con más de un millón de habitantes y absorbía 11% de la población nacional, 20 años después residía en ella y en su creciente zona metropolitana 18% del total de la población del país.<sup>12</sup> En la presente década, el Distrito Federal y la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) concentran 18.6% de la población nacional y constituyen uno de los conglomerados de población más grandes del mundo.<sup>13</sup>

141. Mientras nacionalmente el promedio de habitantes por kilómetro cuadrado para el año 2005 era de 52.6, el promedio de habitantes/km<sup>2</sup> en el Distrito Federal ascendía a 5 868 personas.<sup>14</sup> El porcentaje de población urbana en el Distrito Federal para el mismo año era de 99.7% frente a 0.3% de población rural.

142. La concentración poblacional es evidente; de las 482 localidades que según datos del INEGI integran al Distrito Federal, 21 (o 4%) son localidades de más de 15 mil habitantes y concentran 99% de la población de la entidad, es decir, 8 599 534 personas.<sup>15</sup>

### *Fecundidad, natalidad y mortalidad*

143. La tasa global de fecundidad y la tasa bruta de natalidad son las más bajas del país. En el primer caso, la tasa de fecundidad asciende a 1.7 hijos por mujer, siendo que el promedio nacional es de 2.1 hijos por mujer.<sup>16</sup> La tasa bruta de natalidad asciende a 14.8 nacidos vivos por cada mil habitantes mientras el promedio nacional es de 19. La esperanza de vida supera casi en un año (75.9) al promedio nacional (75), lo que hace del Distrito Federal la segunda entidad federativa con la esperanza de vida más alta, sólo después de Quintana Roo (76.1). La esperanza de vida al nacer es para los hombres de 73.4 años y de 78.4 años para las mujeres.<sup>17</sup>

144. La tasa bruta de mortalidad ubica al Distrito Federal en el sexto lugar más alto del país (detrás de Veracruz, Oaxaca, Nayarit, Michoacán y Guerrero), con una tasa de 5.3 defunciones por cada mil habitantes al año, cifra que supera el promedio nacional de 4.8 defunciones por cada mil habitantes al año.<sup>18</sup>

### *Migración*

145. Históricamente, el enorme crecimiento del Distrito Federal entre las décadas de 1950-1970 se debió en gran parte a la inmigración proveniente del medio rural y de las ciudades de menor tamaño. En las últimas décadas los flujos migratorios han ido disminuyendo paulatinamente, de manera que, entre 1995 y 2000 llegaron al Distrito Federal 4.9% de los residentes, mientras tanto, entre 2000 y 2005 la proporción disminuyó a 2.4%. En este último periodo llegaron cerca de 188 000 personas procedentes principalmente del Estado de México (38.4%), de Veracruz (8.7%) y de Puebla (8.2%). Asimismo, abandonaron la entidad poco más de 491 000 personas que se dirigieron principalmente al Estado de México (57.1%), Querétaro (4.2%) e Hidalgo (4.2%).<sup>19</sup>

146. Las cifras más recientes (2000) muestran que el saldo neto migratorio para el Distrito Federal es negativo: 2 630 069 personas;<sup>20</sup> a pesar de eso 1 827 644 personas que habitaban la entidad en 2000 eran originarias de otra entidad federativa, y 56 187 personas eran originarias de otro país.<sup>21</sup>

147. Debe notarse que la población que habita el Estado de México se convierte en una parte fundamental del Distrito Federal, pues a pesar de migrar a un estado vecino, este fenómeno migratorio hacia dicha entidad está originado por la propia expansión territorial del Distrito Federal.

148. Entre 1975 y 1980, el Estado de México fue la entidad con mayor cantidad de inmigrantes. El continuo proceso de extensión de la mancha urbana ha originado que el Estado de México desplace al Distrito Federal en la preeminencia de la concentración de la migración interestatal a partir de 1975-1980. Así, desde mediados de los años sesenta, uno de cada cuatro y, posteriormente en la última década, uno de cada cinco del total de migrantes interestatales del país se asentó en el Estado de México.<sup>22</sup>

### *Hogares y familias*

149. Según datos del INEGI el Distrito Federal se integra por 2 292 69 hogares, es decir, 9.2% del total de hogares de la República Mexicana. De éstos, 89.3% son hogares familiares y dentro de esta misma clasificación, 64.2% corresponden a familias nucleares<sup>23</sup> y 25.1% a familias extensas (hogares ampliados, compuestos y hogares no especificados). Por otro lado, 10.5% del total de hogares en el Distrito Federal corresponde a hogares no familiares, dentro de los cuales 9.7% son hogares unipersonales y 0.8% hogares de corresidentes.<sup>24</sup>

150. Es importante destacar que el Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de familias encabezadas por una mujer: en todo el país en 76.9% del total de hogares el jefe de familia es un hombre, mientras que en el Distrito Federal este porcentaje disminuye a 71.1%. En el caso de las jefas de familia los porcentajes son 23.1 y 28.9% respectivamente.<sup>25</sup>

## 5.2 Contexto social

### *Educación*

151. Según cifras del INEGI, de un total de 6 418 438 personas mayores de 15 años que habitan la capital del país, 97.1% son alfabetas y 2.6% son analfabetas. En el ámbito nacional, el Distrito Federal tiene el décimo lugar por la cantidad de personas analfabetas que concentra, que es 3.17% de las personas que no saben leer ni escribir del país.<sup>26</sup> El analfabetismo alcanza un porcentaje mayor entre las mujeres, 3.5%, que entre los hombres, 1.6%. A medida que analizamos la condición de analfabetismo por sexo y entre los distintos grupos de edad, destaca que en el grupo de los hombres las tasas oscilan entre 0.6% para quienes tienen edades entre 15 y 19 años, y 5.6% para quienes tienen 60 años o más de edad. Entre las mujeres las cifras indican un mayor rezago, pues los niveles de analfabetismo oscilan entre 0.5% para mujeres de entre 15 y 19 años, y 13.4% para las mujeres de 60 o más años, lo que muestra una mayor persistencia del analfabetismo en las personas de más edad y una inequidad significativa entre hombres y mujeres.<sup>27</sup>

152. En materia educativa, el Distrito Federal es la entidad con mejores niveles en el país y concentra 7% de los casi 25 millones de estudiantes de educación básica de México (es decir, 1 778 220 estudiantes de preescolar, primaria y secundaria).<sup>28</sup> La población total en edad escolar (entre los 3 y los 24 años de edad) asciende a 3 163 611 personas.<sup>29</sup>

153. Entre la población de 5 a 9 años que habita el Distrito Federal, asiste a la escuela 95.3%, con el mismo porcentaje de hombres y mujeres. Entre las edades de 10 a 14 años de edad asiste 96.3% de la población con un porcentaje muy similar entre hombres y mujeres. En las edades entre 15 y 19 años la asistencia escolar disminuye de manera importante a 67.8%, y las diferencias entre hombres y mujeres empiezan a ser relevantes: la no asistencia escolar en este rango de edad es de 31.6% para los hombres y de 32.4% para las mujeres. Para el rango de 20 a 24 años de edad sólo asiste a la escuela 33.3% de la población capitalina: 64% de los hombres y 67.7% de las mujeres no asisten a la escuela. Entre 25 y 29 años la cifra de asistencia escolar es de 11%; de nueva cuenta, la no asistencia es superior en las mujeres: 89.6% contra 86.4% de los hombres capitalinos.<sup>30</sup>

154. El mayor porcentaje de la población del Distrito Federal tiene un nivel de instrucción posterior a la primaria: 74.9%. Del resto, 13.5% de las y los habitantes cuenta con primaria completa, 6.5% con primaria incompleta y 3% no tienen instrucción.<sup>31</sup> El promedio de escolaridad en la entidad es el más alto en el país, 10.2 años frente a 8.1 años en el ámbito nacional. Comparado con el resto del país, el Distrito Federal tiene las matrículas más altas en las licenciaturas universitarias y tecnológicas, con 340 785 alumnos; y en posgrado, con 44 197 alumnos.<sup>32</sup>

155. En cuanto a la infraestructura educativa, la entidad concentra 4% de las escuelas de educación básica del país, 5.2% de las escuelas de educación media superior y 11.32% de las escuelas de educación superior. Asimismo, concentra 7.6% de los maestros de educación básica, 12.6% de educación media superior y 20.9% de educación superior. Del total de alumnos, concentra 7% de educación básica, 11% de educación media superior y 16.3% de educación superior.<sup>33</sup>

156. Un fenómeno que no se puede pasar por alto es la serie de transformaciones que ha sufrido la educación superior en las últimas décadas. Mientras en 1980 la matrícula de las universidades y

tecnológicos privados representaba 13.5% del total de estudiantes de dicho nivel educativo nacional, 24 años después, en 2004, las universidades y tecnológicos privados atienden 32.7% de la matrícula de educación superior. El Distrito Federal es la entidad de la República con mayor matrícula privada pues tiene 127 756 estudiantes (37%) en universidades privadas y 216 369 estudiantes (63%) en universidades públicas.<sup>34</sup>

### *Economía y trabajo*

157. Según cifras del II Reporte trimestral para 2007 de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, elaborada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la población económicamente activa (PEA) del Distrito Federal está conformada por 4 165 802 personas, que representan 47.7% de su población total. De la PEA, 94%, es decir, 3 919 072 personas se encuentran ocupadas, mientras que el restante 6%, 246 730 personas están desocupadas. La población no económicamente activa (PNEA) asciende a 2 698 345 personas que representan 30.9% de la entidad.<sup>35</sup>

158. En la PEA ocupada, 73.5% (2 882 021 personas), son trabajadores subordinados y remunerados; de éstos 91.5% (2 635 897) son trabajadores asalariados y 8.5% (246 124) reciben percepciones no salariales. Asimismo, 197 534 son empleadores, 715 097 son trabajadores por cuenta propia y 124 420 son trabajadores no remunerados.<sup>36</sup>

159. Entre la PEA ocupada en el Distrito Federal, 0.4% (16 949 personas se dedican al sector primario de la economía (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca), el sector secundario (industria extractiva y electricidad, industria manufacturera, construcción) emplea casi 19% (739 177 personas) de la PEA ocupada; dentro de este sector, la industria manufacturera es la que emplea el mayor número de personas: 523 858. El sector terciario (comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos; gobierno y organismos internacionales) emplea a poco más de 80% (3 150 618 personas) de la PEA ocupada; En este sector destaca, por el número de personas empleadas, el rubro comercio: 841 036 personas.<sup>37</sup>

160. De la población ocupada del Distrito Federal, 7% (287 244 personas) ganan hasta un salario mínimo; 21% (823 074) ganan más de uno y hasta dos salarios mínimos; 22% (860 974) ganan más de dos y hasta tres salarios mínimos; cerca de 18% (704 347) ganan más de tres y hasta cinco salarios mínimos; alrededor de 18% (705 399) perciben más de cinco salarios mínimos; 3% (124 420) personas no reciben ingresos y 11% (413 614) no especificaron sus ingresos.<sup>38</sup>

161. El Distrito Federal ocupa el primer lugar nacional por su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) del país, pues en 2004, generaba 21.8% de éste, es decir, 1 520 677 101 pesos.<sup>39</sup> El promedio anual de crecimiento del PIB fue de 0.2% en 2005. El Producto Interno Bruto per cápita ascendía a 22 212 dólares.<sup>40</sup>

162. Según cifras del Consejo Nacional de Población (Conapo), en el año 2000 en el Distrito Federal 20% de los hogares más ricos acumulaban 63.9% de los ingresos monetarios; mientras que 20% de los hogares más pobres no acumulaban siquiera 3% de los ingresos monetarios.<sup>41</sup>

### Vivienda

163. Según el II Censo de Población y Vivienda 2005, en el país se registran 24 600 357 viviendas particulares habitadas. El Distrito Federal cuenta con 2 215 451 viviendas particulares habitadas, cifra que representa 9.2% del total nacional.<sup>42</sup>

164. En 2005, el promedio de ocupantes por vivienda en el Distrito Federal era de 3.8 personas frente a 4.2 a en el país; el promedio de ocupantes por cuarto ascendía a 0.9 personas contra 1.1 en el país y el promedio de ocupantes por dormitorio era de 1.8 personas frente a 2.1 en el ámbito nacional.<sup>43</sup>

165. En cuanto a las características de las viviendas en el Distrito Federal:<sup>44</sup>

- 97.1% tiene acceso a agua potable por medio de la red pública
- 93.2% cuenta con drenaje conectado a la red pública
- 97.8% tiene televisión
- 90.5% tiene refrigerador
- 37.2% tiene computadoras

166. Según la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda, en el lapso 2000-2004, se construyeron en la Delegación Benito Juárez más de 12 000 viviendas nuevas, 8 000 en Miguel Hidalgo, 6 840 en Cuauhtémoc y 4 434 en Venustiano Carranza.<sup>45</sup>

### Salud

167. La población derechohabiente del Distrito Federal se incrementó en los últimos cinco años en poco más de 261 000 personas, al pasar la cobertura de 51.3 a 53.6%, cuando este último indicador en el país es de 46.9%. El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) brindan la mayor cobertura de servicio médico a las y los capitalinos: 64.9 y 22.3% respectivamente.<sup>46</sup>

168. En el ámbito nacional las cifras sobre mortalidad infantil (probabilidad de morir antes de cumplir un año), se han reducido a 15.7 muertes por cada mil nacidos vivos durante 2007; sin embargo, continúan existiendo significativas diferencias en el país. La mortalidad infantil en Guerrero y Chiapas es 80% más alta que en el Distrito Federal o Nuevo León. En este año, la tasa de mortalidad infantil del Distrito Federal (11.8 muertes por cada mil nacidos vivos) fue la segunda más baja en el país después de Nuevo León (11 muertes por cada mil nacidos vivos).<sup>47</sup>

169. El Distrito Federal tiene los primeros lugares del país en varios rubros: el gasto público en salud per cápita más alto: 6 045.9 pesos por persona; el promedio más alto de médicos por cada mil habitantes: 3.05; y el promedio más alto de camas censables por cada mil habitantes: 1.84 camas.<sup>48</sup>

170. Sin embargo, enfrenta problemas como los siguientes: tiene la tasa de mortalidad por *diabetes mellitus* más alta nacionalmente: 94.09 muertes por cada 100 000 habitantes para hombres y 94.40 para mujeres; la tasa de mortalidad por cáncer mamario más alta: 23.86 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años; y la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón más

alta: 81.42 muertes por cada 100 000 habitantes en el caso de los hombres y 78.24 en el de mujeres. También tiene los últimos lugares en indicadores de eficiencia como el promedio diario de consultas por consultorio: 16.11 y el promedio diario de cirugías por quirófano: 2.42 cirugías.<sup>49</sup>

### *Desarrollo humano*

171. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la Organización de las Naciones Unidas, en su más reciente *Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007*, señala que el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>50</sup> para México tenía un valor de 0.8031 en 2004, lo que lo coloca en la clasificación de los países con un IDH alto. Entre los años 2000 y 2005, con base en estimaciones preliminares, el IDH para México habría avanzado 1.6%. En sus componentes, los avances habrían sido de 0.98% en salud, 2.8% en educación y 0.97% en ingreso.<sup>51</sup>

172. El Distrito Federal, por el valor de su IDH (0.8837), es la entidad con el nivel más alto en la República Mexicana, superando el IDH nacional.<sup>52</sup> Al comparar el IDH de las entidades federativas con el de otros países, se obtiene que el Distrito Federal tiene un grado de desarrollo similar al de República Checa o Barbados. A pesar de esto hay cifras que nos señalan la existencia de un rezago importante en los últimos cuatro años. El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002* destacó la similitud que existía entre los grados de desarrollo del Distrito Federal y de Hong Kong; sin embargo, según datos del *Informe* más reciente, Hong Kong ha superado ya en ocho posiciones al Distrito Federal.<sup>53</sup>

173. De acuerdo a la medición que sobre esta base realizó el PNUD en 2004, “si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi”. La delegación Benito Juárez presenta el IDH más alto del Distrito Federal, cuyas colonias y barrios disponen, entre otros servicios, de 13 estaciones del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), 503 planteles educativos (156 públicos y 347 privados), 22 mil 398 unidades económicas, más de 113 empresas exportadoras, 7 casas de cultura, centros comerciales, teatros y centros culturales importantes, áreas verdes en 44 camellones, 10 ejes viales, 27 parques y 4 plazas. En esta demarcación 96% de las viviendas tiene servicio sanitario, 97% dispone de agua entubada y casi 98% cuenta con energía eléctrica. De cada 100 viviendas, 93 tienen refrigerador, 86 tienen teléfono y en 60% hay automóvil o camioneta. En orden descendente, el IDH también es alto en las delegaciones Coyoacán, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Tlalpan y Azcapotzalco.<sup>54</sup>

174. Por último, es importante destacar que, si bien el Distrito Federal es la entidad con el mayor número de unidades geopolíticas dentro de los 15 primeros lugares del IDH en el ámbito nacional, también se encuentra entre las 10 entidades federativas que más contribuyen a la desigualdad nacional, tanto por su alta población como por su gran desigualdad interna.<sup>55</sup>

### *Marginación y pobreza*

175. En México, las ciudades se pueden dividir en cuatro grandes grupos en función del grado de pobreza que presentan sus hogares. El Distrito Federal y la ZMVM se encuentran en el tercer grupo

de los que se mencionan a continuación: en el primer grupo se encuentran 104 ciudades con incidencia de pobreza en más de 50% de los hogares; en el segundo, están 127 ciudades en las que la pobreza afecta a menos de 50% y a más de 35% de los hogares; el tercer grupo abarca 108 ciudades con pobreza en un mínimo de 20% y un máximo de 35% de los hogares; en el cuarto grupo sólo hay 25 ciudades que presentan niveles de pobreza menores a 20% de los hogares.<sup>56</sup>

176. Para el Gobierno del Distrito Federal la pobreza “es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso. Como lo define la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal en su artículo primero, fracción XV: la pobreza es la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre.”<sup>57</sup>

177. El índice de marginación, establecido por el Conapo para determinar el grado de pobreza extrema por entidad federativa, señala que al Distrito Federal correspondía, en el año 2000, el menor índice del país (-1.5294).<sup>58</sup>

178. A continuación se presentan los índices de marginación de las delegaciones políticas en el Distrito Federal:<sup>59</sup>

Cuadro 5.2 Índice de marginación en el Distrito Federal, 2000

Delegación	Índice de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Milpa Alta	- 1.30509	1
Xochimilco	- 1.70479	2
Iztapalapa	- 1.72632	3
Tláhuac	- 1.72860	4
Magdalena Contreras, La	- 1.75643	5
Cuajimalpa de Morelos	- 1.79780	6
Álvaro Obregón	- 1.87378	7
Gustavo A. Madero	- 1.87379	8
Tlalpan	- 1.88437	9
Iztacalco	- 1.93054	10
Venustiano Carranza	- 1.93820	11
Azcapotzalco	- 2.00568	12
Cuauhtémoc	- 2.09002	13
Miguel Hidalgo	- 2.13681	14
Coyoacán	- 2.19043	15
Benito Juárez	- 2.44852	16

## Notas

<sup>1</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), <<http://www.inegi.gob.mx/geo/default.aspx?c=&e=09>>.

<sup>2</sup> Delegaciones políticas del Distrito Federal: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco.

<sup>3</sup> Conapo, Índices de marginación, 2005.

<sup>4</sup> INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el Distrito Federal*.

<sup>5</sup> INEGI; <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob11&c=3856&e=09>>.

<sup>6</sup> Los porcentajes no suman 100% debido a que 261 857 personas no especificaron su edad.

- 7 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob92&c=3838&e=09>>.
- 8 *Idem.*
- 9 Desde los años treinta el desarrollo económico de México se sustentó en la expansión del mercado interno. El modelo conocido como de sustitución de importaciones estuvo basado en la urbanización y en procesos de metropolización que tuvieron particular intensidad en el valle de México. Cfr. Conapo *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/zmcm/01.pdf>>, p. 17.
- 10 *Idem*, p. 21.
- 11 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob94&c=3840&e=09>>.
- 12 Conapo *Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, 1990-2010*. <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/zmcm/01.pdf>>, p. 17.
- 13 La ZMVM está conformada por las 16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México, sumando en total 19 239 910 habitantes. Con base en el *II Censo de población y vivienda 2005* citado en Boletín Metròpoli, 2025. Panorama demográfico de la ZMVM, 2005, noviembre de 2006, año 1, núm. 11, <[www.metropli.org.mx/htm/areas/0/boletin11.pdf](http://www.metropli.org.mx/htm/areas/0/boletin11.pdf)>
- 14 Información de Conapo 2005, tomada de Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- 15 INEGI, datos para 2007, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob96&cs=est&c=3841&e=09>> consultado el 16 de noviembre de 2007.
- 16 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob17&c=3859&e=09>>
- 17 *Idem.*
- 18 *Idem.*
- 19 INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, *Resultados definitivos del II Censo de población y vivienda 2005 para el Distrito Federal*.
- 20 El saldo neto migratorio es la diferencia entre los inmigrantes (personas residentes en la entidad nacidas en otra) y los emigrantes (personas nacidas en la entidad que ya no residen en ella).
- 21 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob58&c=3880&e=09>>.
- 22 Virgilio Partida Bush y Miguel Ángel Martínez, *Migración interna*, Conapo, <[http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06\\_11.pdf](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_11.pdf)> (consultada el 16 de noviembre de 2007).
- 23 Definición tomada del INEGI, “Estadísticas a propósito del día de la familia mexicana”. Datos nacionales: “Los hogares familiares o familias se distinguen en dos clases. Las nucleares, que se componen usualmente del jefe, su cónyuge y/o sus hijos. Las no nucleares, que pueden integrarse por un hogar nuclear al que se han agregado otros parientes (como nieto(a), yerno o nuera, hermano(a), sobrino(a), padre o madre, etc.) y/o no parientes; o por el jefe con otros parientes e incluso personas no emparentadas con él”. No existen estadísticas precisas de otros tipos de familias.
- 24 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mhog04&c=4225&e=09>>.
- 25 *Idem.*
- 26 CDHDF, *Informe Anual 2006, Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, vol. II, abril de 2007.
- 27 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- 28 INEE *Panorama educativo de México 2006*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2006.
- 29 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu02&c=4002&e=09>>.
- 30 *Idem.*
- 31 *Idem.*
- 32 *Idem.*
- 33 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu33&c=3998&e=09>>
- 34 ANUIES, *Anuario estadístico 2004*, <[www.anui.es.mx](http://www.anui.es.mx)>, (consultada 21 de agosto de 2007).
- 35 STPS, <[http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito\\_Federal\\_t.htm](http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito_Federal_t.htm)>.
- 36 *Idem.*
- 37 *Idem.*
- 38 STPS, <[http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito\\_Federal\\_t.htm](http://www.stps.gob.mx/DGIET/enoetrim/Distrito_Federal_t.htm)>.
- 39 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=epib02&c=4747&e=09>>.
- 40 Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- 41 Conapo *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*. México (col. Índices sociodemográficos) 2005.
- 42 INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mviv02&c=4238&e=09>>.
- 43 *Idem.*
- 44 *Idem*, p. 3
- 45 Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Usos de suelo urbano e impactos de la densificación en la Ciudad de México (Documento de Trabajo)*, enero de 2006, p. 8, <<http://www.paot.org.mx/centro/paot/usuariosdesuelo06.pdf>>.
- 46 INEGI, Comunicado núm. 119/06, 24 de mayo de 2006, Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005 para el Distrito Federal.
- 47 INEGI, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob55&c=3878&e=09>>.
- 48 Fuente: *Informe Salud: México 2001-2005*, Indicadores estratégicos, <<http://evaluacion.salud.gob.mx/saludmex2005/sm2005.htm>>, consultado el 23 de julio de 2007.
- 49 Fuente: *Informe Salud: México 2001-2005*, Indicadores estratégicos, *Idem*.
- 50 El IDH mide tres dimensiones básicas: longevidad, conocimientos y acceso a recursos a través de los siguientes indicadores: la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización, la matriculación escolar y el PIB per cápita. Resumen ejecutivo del *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002*, p. 3, <[www.undp.org](http://www.undp.org)>.

- <sup>51</sup> Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano-PNUD México, <<http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007.pdf>>.
- <sup>52</sup> Sergio Aguayo, *Almanaque Mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007.
- <sup>53</sup> Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano-PNUD México, <<http://saul.nueve.com.mx/informes/images/02%20-%20Resumen%20ejecutivo%2007.pdf>>.
- <sup>54</sup> *Análisis y propuestas sobre desarrollo social en el Distrito Federal desde la perspectiva DESCA*. DECA Equipo Pueblo, A.C., mimeo, diciembre 2007.
- <sup>55</sup> *Idem*.
- <sup>56</sup> *Idem*.
- <sup>57</sup> *Idem*.
- <sup>58</sup> Entre mayor sea el indicador (es decir, más cerca de cero), menor es el bienestar. “El índice de marginación permite discriminar entidades federativas según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación primaria, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios bajos y las derivadas de la residencia en localidades pequeñas, aisladas y dispersas, como puede ser la falta de servicios de salud, equipamientos e infraestructura adecuada, lo cual conforma una precaria estructura de oportunidades que obstruyen el pleno desarrollo de las potencialidades humanas.” Conapo, Índices de marginación 2000, pp. 17 y ss.
- <sup>59</sup> Conapo, Índices de marginación, 2000, <[www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm](http://www.conapo.gob.mx/00cifras/2000.htm)>.

## Capítulo 6. Estructura política y marco legal

### 6.1 La federación y las entidades federativas: descentralización y concentración

179. Hablar del Distrito Federal implica hablar de cuatro conceptos muy relacionados: federación, entidades federativas, descentralización y concentración administrativa. Actualmente México es una república federal conformada por entidades federativas. Todas las repúblicas federales implican una distribución de competencias de los ámbitos de gobierno federal y local: ciertas facultades se reservan para las entidades federativas, otras son delegadas a la federación, algunas actividades son comunes o coincidentes y otras concurrentes.

180. México está integrado por 32 entidades federativas autónomas de las cuales 31 tienen idénticas facultades y competencias y una, el Distrito Federal, tiene un régimen jurídico diferenciado. Para efectos del presente *Diagnóstico*, es necesario saber si la diferencia del régimen jurídico obstaculiza la posibilidad de ejercer los derechos humanos de las personas que la habitan y transitan esta entidad federativa.

181. Se puede conceptualizar a la federación como “una estructura de distribución vertical del poder y de control recíproco de su ejercicio, realizado por los diversos órganos constituidos en los distintos niveles de gobierno”.<sup>1</sup> La federación es un fenómeno histórico-político que tiene su explicación en el desarrollo de cada Estado en formación. No existe un concepto único sobre las características de todas las federaciones, las cuales varían según las peculiaridades culturales y las necesidades políticas, económicas y sociales de la nación específica que se estudie. Ninguna nación federal es exactamente igual a otra, y mucho menos en su reparto de competencias.

182. El elemento característico de la federación es la autonomía de competencia entre sus partes. Necesariamente las entidades federativas deberán tener ciertas características semejantes para que, a partir de la descentralización, pueda diferenciarse entre la república federal y la centralista.

183. Han existido dos formas de creación de las federaciones: 1) aquéllas en que los estados que decidieron unirse ya existían con anterioridad a la creación de la federación, como es el caso de Estados Unidos de Norteamérica; y 2) aquéllas en que, al momento de crearse la federación, los supuestos estados firmantes del pacto en realidad no existían, sino que fueron formados a partir de la distribución territorial establecida en la Constitución Política, como es el caso de México. Para ambos vale decir que los estados preexistentes al firmar el pacto federal y adherirse a una federación pierden su calidad de estados soberanos y se convierten en entidades federadas, más aún cuando ni siquiera existían antes de la creación de la federación.

184. Las federaciones, entonces, no están integradas por estados sino por entidades federativas cuyo elemento característico es la autonomía de competencia, que se les otorga al momento de firmar el pacto federal. La autonomía de competencia es “la forma de ejercer la dosis de poder político que jurídicamente es asignado a los diferentes poderes públicos de ese estado, por medio de prescrip-

ciones constitucionales y legales”.<sup>2</sup> El contenido de la autonomía es la competencia que a favor de determinado órgano se establece en la Constitución o en distintos ordenamientos normativos, la cual debe ser desempeñada sin que ningún otro órgano o instancia la obstruya o la condicione.

185. La diferencia esencial entre soberanía y autonomía competencial es que la primera es un fenómeno primordialmente político concerniente al ejercicio del poder, a la toma de decisiones en una situación de relación, mientras que la autonomía competencial es un fenómeno estrictamente jurídico relacionado con el otorgamiento de funciones, obligaciones y derechos en ordenamientos normativos a un ente abstracto específico, como son los municipios y las entidades federativas.

186. La entidad autónoma no hace valer frente a otra entidad su poder en los términos de la lucha por el poder político soberano, sino que hace valer su competencia en los términos de un ordenamiento normativo. Las entidades federativas que integran la federación no son soberanas sino que tienen autonomía de competencia.

187. Existen dos sistemas de distribución de competencias: El sistema estadounidense, de conformidad con el cual la federación sólo puede desarrollar las atribuciones que la Constitución le asigna en forma expresa, mientras que las entidades federativas pueden desarrollar todas las facultades que no estén prohibidas por la Constitución. Este es el sistema que sigue la Constitución Mexicana, que dispone en su artículo 124 que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

188. Existe también el sistema canadiense, en el cual la federación delega las facultades en las entidades federativas y, aquellas atribuciones que no estén expresamente otorgadas a las entidades federativas en la Constitución, se entienden reservadas a favor de la federación.

189. Para el caso de México, actualmente todas las entidades federativas que integran la República mexicana tienen la misma competencia autónoma con excepción del Distrito Federal. Las atribuciones de competencia autónoma de las entidades federativas se pueden agrupar en los siguientes rubros propuestos por Miguel Covián Andrade:

190. *La competencia autónoma política* es el conjunto de procesos y actos de conformación de los poderes locales de elección popular, los cuales se realizan sin la intervención o interferencia de los poderes federales o de cualquier otra entidad federativa. Esta autonomía de competencia implica la conformación tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo y del Judicial (artículos 115 y 116 constitucionales). No obstante, la competencia autónoma política tiene una forma de intervención de la federación concebida en el artículo 76, fracción V constitucional: la desaparición de poderes.

191. *La competencia autónoma gubernativa* se refiere a la posibilidad que tienen los órganos de gobierno local para, una vez que fueron constituidos, desarrollarse y desempeñar sus funciones sin que exista interferencia o intervención de los poderes federales o de otra entidad federativa.<sup>3</sup>

192. *La competencia autónoma hacendaria* es la facultad que tienen las entidades federativas de establecer los impuestos que serán utilizados para solventar su gasto público y determinar la forma en que se usarán los ingresos, así como para contratar deuda pública. Por ello las contribuciones pueden ser federales, estatales y municipales.

193. *La competencia autónoma representativa* se refiere a la existencia de representantes en el Congreso de la Unión, y específicamente en la Cámara de Senadores que, en teoría, representa a las entidades federativas que integran la República.

194. *La competencia autónoma constitucional* es la otorgada a las entidades federativas autónomas para iniciar proyectos de reforma a la Constitución Política Federal, así como para aprobar las modificaciones a la misma de conformidad al artículo 135 constitucional, competencia de la cual se excluye al Distrito Federal.

195. *La competencia autónoma legislativa* se refiere a la facultad otorgada a las entidades federativas para que expidan leyes que normen una serie de materias que, al no ser competencia de la Federación, lo son de las entidades federativas autónomas. Estas facultades legislativas incluyen a la propia constitución local y a las facultades otorgadas para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

196. Por otro lado, existen repúblicas centralistas o unitarias que se caracterizan por la centralización administrativa. Son casos de organización de unidades jerárquicamente ordenadas a partir del presidente, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las políticas públicas. El elemento principal es la dependencia de los órganos respecto del presidente.

197. La centralización administrativa se complementa con la desconcentración que es “una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior”.<sup>4</sup>

198. Este principio de centralización se observó en el Departamento del Distrito Federal. En efecto, a pesar de que el Distrito Federal es reconocido como entidad federativa, como parte integrante de la Federación, en un principio, al igual que los antiguos territorios federales (antes Baja California y Quintana Roo), no contaba con órganos de gobierno autónomos sino que era gobernado por la administración pública centralizada federal. Lo que hemos visto en la transición política del Distrito Federal, desde 1987 a la fecha, es que organismos pertenecientes a la administración pública centralizada federal se convirtieron en organismos descentralizados locales con autonomía de competencia. Cabe hacer hincapié en que este proceso se encuentra inacabado.

## 6.2 La naturaleza jurídica del Distrito Federal

199. El principal argumento para otorgar el gobierno del Distrito Federal a la Presidencia de la República y no a sus pobladores por medio de los poderes locales, fue que el Distrito Federal es el asiento de los poderes federales e incluso se dijo que su naturaleza jurídica –el ser un distrito federal–, así como la construcción teórica de la federación, impedían que tuviera poderes locales.

200. Tradicionalmente las federaciones se conforman de: *a)* las entidades federativas –mal llamadas estados– las cuales se caracterizan por gozar de autonomía política a partir de las facultades y obligaciones establecidas en la Constitución; *b)* los territorios que se caracterizan por no tener autonomía y en consecuencia ser gobernados por los poderes federales; y *c)* los distritos federales,

los cuales se caracterizan por ser asiento los poderes federales y, en consecuencia, por negárseles la posibilidad de contar con autonomía.

201. Sin embargo, a partir de las reformas constitucionales de 1994, el Distrito Federal es una entidad federativa autónoma, pero con un régimen jurídico diferenciado, y los motivos de su diferenciación poco tienen que ver con su naturaleza jurídica o con la naturaleza jurídica de la federación.

202. En cambio, tanto el origen de las resistencias para transformar el marco jurídico-político del Distrito Federal, como la forma en que se ha venido consolidando esta autonomía, se encuentran relacionados con dos fenómenos políticos: la existencia de un régimen autoritario fundamentado en un partido hegemónico, complementado con un modelo de presidencialismo fuerte y el proceso de transición democrática de largo aliento para el caso mexicano. De esta forma, la serie de modificaciones al marco jurídico-político del Distrito Federal, a través de las cuales se han consolidado la existencia y las funciones de organismos autónomos de gobierno, se enmarca en las características propias de la transición mexicana.

### 6.3 El proceso de reforma política en el Distrito Federal

203. En 1861 Benito Juárez expidió un decreto por el que se dividió el territorio del Distrito Federal en la municipalidad de México, cuya autoridad local sería ejercida por un gobernador designado por el presidente de la República, pero subsistieron los ayuntamientos, a los que correspondía proponer al gobernador el establecimiento de villas, poblaciones y barrios en cada demarcación. Este decreto es un importante antecedente sobre la organización administrativa de la entidad.<sup>5</sup>

204. Durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del XX, en el apogeo de la consigna “poca política y mucha administración”, Porfirio Díaz promovió una serie de reformas relativas al Distrito Federal. En 1898 el Congreso sancionó el convenio mediante el cual se establecieron los límites y el territorio actual del Distrito Federal,<sup>6</sup> que quedó dividido en la municipalidad de México y la ciudad de México propiamente dicha, más seis prefecturas o distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades.<sup>7</sup>

205. En 1903 se promulgó la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, en la cual el Congreso determinó que el orden administrativo, político y municipal dependería del presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación; asimismo, se reorganizó la geografía política del Distrito Federal dividiéndose el territorio en 13 municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.<sup>8</sup>

206. En 1917 el Constituyente nuevamente debatió la necesidad de dotar a los poderes federales de una sede. En el debate se resaltaron los conflictos generados entre el gobierno local y los poderes federales, cuando éstos prescindieron de su propio ámbito y compartieron su territorio con el de las autoridades locales. El principio que orientó la decisión en torno a la ubicación de los poderes federales, fue que se asentaran en un espacio amplio para otorgarles autonomía suficiente y pudieran ejercer sus funciones en forma integral.<sup>9</sup>

207. Se estableció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, y se sancionaron constitucionalmente sus límites. No se discutió la facultad del Congreso de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, pero se prescribió que debía hacerlo de acuerdo con las bases establecidas en la Constitución; asimismo, se estableció que su gobernador y procurador serían designados y removidos libremente por el presidente de la República.<sup>10</sup>

208. En abril de 1928 Álvaro Obregón envió una iniciativa de reforma con la que se modificaron sustancialmente las bases constitucionales sobre las cuales el Congreso podía legislar en lo relativo al Distrito Federal. Se suprimió no sólo la elección popular de los ayuntamientos, sino su propia existencia y cualquier forma de gobierno representativo en la sede de los poderes federales. Se instituyó que los magistrados fueran nombrados por el presidente, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

209. Las reformas tuvieron como premisa que el régimen municipal que se había adoptado para la ciudad de México no era funcional, a la par que era necesario asegurar la “tranquilidad” para los poderes de la Unión y evitar cualquier interferencia en su funcionamiento.<sup>11</sup> Álvaro Obregón argumentó la propuesta en los siguientes términos: “los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden”.<sup>12</sup>

210. La eliminación de los municipios de la estructura política del Distrito Federal implicó un duro golpe al principal derecho político de los ciudadanos habitantes del Distrito Federal: votar y ser votados. En su lugar se establecieron 13 delegaciones –cuyo número variará de ley en ley y de acuerdo al proceso de urbanización del propio Distrito Federal– que formaban parte de la administración pública federal desconcentrada, por lo que no gozaban de ninguna de las competencias autonómicas propias de la federación. Así, el Poder Ejecutivo local se otorgaba a la presidencia de la República –quien lo delegaba en un jefe de Departamento del Distrito Federal–, el Poder Legislativo local era absorbido por el Congreso de la Unión y la organización municipal era desplazada por las delegaciones.

211. En muchas ocasiones se presentaron diversos argumentos para afirmar que los derechos políticos de los ciudadanos no eran violados. Tres eran los principales: el primero afirmaba que los derechos políticos no eran vulnerados, ya que al elegir al presidente de la República también elegían al titular del Poder Ejecutivo local, hecho que se repetía en el caso de la elección del Poder Legislativo Federal. De esta forma, los poderes federales tendrían una doble representación: para toda la República y para el Distrito Federal.<sup>13</sup> Lo cierto es que en las elecciones federales no sólo participaban los ciudadanos habitantes del Distrito Federal, y a partir de 1970 el voto opositor en el Distrito Federal comenzó a crecer por encima del resto de las entidades federativas.

212. El segundo argumento se refería a la naturaleza de la representación del Poder Legislativo Federal. Al respecto se afirmaba que al integrarse el Congreso de la Unión, pierde todo nexo con los electores en cuanto a su ubicación regional o estatal y pasa a representar a todos los ciudadanos del país. Por ello, es posible que el Congreso de la Unión represente a los ciudadanos habitantes del Distrito Federal.<sup>14</sup> Sin embargo, al igual que en el caso anterior, en la elección del Congreso de la Unión no sólo participan ciudadanos habitantes del Distrito Federal.

213. El tercer argumento se refiere a la jerarquía del Congreso de la Unión. Se afirmaba que al tener el Distrito Federal una importancia especial, lo mejor es que sea gobernado por los poderes federales y no por poderes locales. Esta afirmación supone una relación jerárquica –por demás inexistente– entre los poderes federales y los locales, dando prioridad a los primeros, y dando a entender que el Distrito Federal es superior a otras entidades federativas. Pero el principio que rige la formación de las federaciones es precisamente el trato igualitario a las entidades federativas que la conforman. Alguna puede ser política o económicamente más importante, pero el trato jurídico que se les otorga debe ser de iguales.

214. La violación a los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal por la falta de órganos políticos locales, se intentó subsanar con una serie de órganos de participación ciudadana cuya principal característica era la incapacidad de realizar cualquier acción por la falta de competencia, personalidad y presupuesto propio.

### *Reforma de 1987*

215. Casi 60 años después de desaparecidos los municipios se logró echar a andar un proceso de reforma de la estructura política del Distrito Federal: “La renovación política electoral” de 1986-1987 mediante la cual se modificó el artículo 73, fracción VI constitucional.

216. De dicho proceso de reforma surgió la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un órgano muy parecido a una legislatura local en su conformación, pero que sólo tenía competencia para expedir reglamentos.<sup>15</sup>

### *Reforma de 1993*

217. Un segundo proceso de reforma al marco político del Distrito Federal se llevó a cabo en 1993, involucró la modificación de los artículos 73, fracción VI y 122 constitucionales. A diferencia de lo sucedido en la reforma de 1986, tanto en este caso, como en la siguiente reforma de 1996, se inicia el proceso de conversión de los órganos de gobierno del Distrito Federal que, de formar parte de la Administración Pública federal centralizada, pasaron a integrar la Administración Pública local desconcentrada: se crean órganos autónomos propios de la Federación pero con un régimen jurídico diferenciado.

218. Específicamente en la reforma de 1993 se otorgan facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Asimismo, se estableció un complicado proceso de elección indirecta del jefe del Distrito Federal que nunca se echó a andar. En lo que hace al régimen delegacional no hubo ninguna modificación.

219. Dos fueron los principales argumentos de esta reforma: si bien es posible que en un mismo territorio convivan poderes públicos federales y locales, se debe tener cuidado con que los poderes locales no intenten vulnerar a los federales; en consecuencia, el punto central está en la distribución de competencias para limitar los poderes locales. Así, en la discusión sobre la reforma se afirmaba: “[hay que] garantizar la seguridad de los poderes de la Unión, la presencia del resto de la República

en la capital y dar garantía para que la conducción de la administración pública local marche en armonía con las orientaciones políticas nacionales”.<sup>16</sup> Esta afirmación supone, sin embargo, que otorgar poderes locales autónomos al Distrito Federal pone en riesgo la seguridad y “soberanía” de los poderes de la Unión.

220. Con esta lógica, en los artículos 122 constitucional y 7° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se estableció que “el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno [...] representativos y democráticos, que establece esta Constitución”.<sup>17</sup>

221. Se sigue entonces reconociendo que el gobierno del Distrito Federal está en manos de los poderes federales y no de poderes locales descentralizados y autónomos. Asimismo, se mantiene cierta lógica jerárquica que va a tener como consecuencia la inversión de la regla de distribución de competencias de la Federación mexicana. En general, todas las entidades federativas autónomas tienen facultades y competencias que le son inherentes (facultades reservadas) y ellas deciden –mediante el pacto federal– delegar algunas de esas facultades a la Federación (facultades delegadas) como se establece en el artículo 124 constitucional.

222. Por el contrario, en el caso del Distrito Federal todas las facultades y competencias pertenecen a los poderes federales y sólo las expresamente delegadas pertenecerán a los órganos gubernativos locales. Así, cualquier elemento nuevo que sea necesario regular quedará automáticamente fuera de la esfera de los poderes locales y dentro de los federales. Si bien esta supeditación de los órganos locales a los federales se suaviza en la reforma de 1996, la lógica de la distribución de competencias se mantiene.

223. Otro elemento a señalar es que el régimen político del Distrito Federal queda establecido en el artículo 122 constitucional y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que hace las veces de constitución local. Ambos documentos están fuera del ámbito de competencia de los organismos locales del Distrito Federal y se encuentran dentro de las facultades del Congreso de la Unión en conjunción con las legislaturas locales.

224. Este elemento es esencial, ya que en el Estatuto de Gobierno se definen los siguientes rubros: la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en las materias que les compete desarrollar en el Distrito Federal; las facultades y las bases de organización de los tres órganos locales de gobierno: la Asamblea, el Gobierno del Distrito Federal (GDF), y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), así como la (CDHDF). Es decir, ahí se definen los derechos y obligaciones que en materia política corresponden a los habitantes del Distrito Federal, y la determinación de las bases para la organización de su administración pública.

225. Un tercer elemento es que, siguiendo el argumento de la distribución de competencias compartidas entre poderes federales y locales para garantizar la seguridad de los primeros en relación con los segundos, y a partir de la lógica de distribución de competencias invertida con respecto al resto de las entidades federativas, la federación se reservó facultades sobre materias importantes como la seguridad pública, el mando de la fuerza pública y, extrañamente, el techo de endeudamiento y la legislación en materia política, civil y penal.<sup>18</sup>

226. Un cuarto punto que conviene subrayar es que la participación en elecciones para cargos locales quedó reservada a los partidos políticos federales; de esta forma, los ciudadanos del Distrito Federal tienen vedado el derecho de asociación para formar partidos políticos locales. Esta prohibición se mantuvo en la reforma de 1996.

227. Un quinto punto que se debe mencionar es la extraña exclusión que se hizo de la Asamblea para participar en el proceso de reforma a la Constitución, en donde participan el resto de las entidades federativas. Esta restricción va de la mano con la limitación para presentar proyectos de modificación constitucional ante el Congreso de la Unión, ya que mientras el resto de las entidades federativas lo puede hacer con respecto a cualquier materia, en el caso de la Asamblea ésta debe constreñirse a temas directamente relacionados con el Distrito Federal. Esta limitación también se mantuvo en la reforma de 1996.

228. Junto a la Asamblea de Representantes y al jefe del Distrito Federal se estableció un mecanismo de participación ciudadana: los Consejos de Ciudadanos. Se trataba de un órgano colegiado electo en forma directa que debía funcionar en cada delegación política. Uno de los principales inconvenientes de este “órgano de participación ciudadana” es que sólo los partidos políticos con registro nacional podían presentar candidaturas. En la primera elección de consejeros ciudadanos, en noviembre de 1995, participó menos de 15% del electorado.<sup>19</sup>

229. A pesar de las limitaciones descritas, a partir de 1994, el Distrito Federal tiene un órgano autónomo descentralizado semejante a las legislaturas locales: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A partir de ese momento el Distrito Federal se convierte en una entidad federativa autónoma con un régimen jurídico diferenciado y en proceso de transición inacabada.

### *Reforma constitucional de 1996*

230. El tercer y último proceso importante de reforma del marco político del Distrito Federal se llevó a cabo sobre el artículo 122 constitucional en 1996.<sup>20</sup> A diferencia de lo observado en 1993, en el artículo 122 constitucional se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo tanto de los poderes federales como de los poderes locales del Distrito Federal, en un parámetro de igualdad y no en la relación jerárquica de superioridad federal que existía antes.

231. No obstante, se mantiene la distribución de facultades invertidas con respecto al resto de las entidades federativas y en contravención al artículo 124 constitucional. Así, la lógica de la distribución de competencias con un régimen jurídico diferenciado para el Distrito Federal siguió siendo la regla en esta reforma.

232. Si la reforma de 1993 se enfocó en la formación de la Asamblea de Representantes, otorgándole facultades legislativas, en la reforma de 1996 se consolidó la figura de jefe de Gobierno del Distrito Federal cuyo puesto ahora sería sometido a elección directa, y se apuntalaron en este órgano facultades que aún mantenía el presidente de la República tras la reforma de 1993.

233. De la misma forma que la ALDF comparte facultades con el Congreso de la Unión en materia local, el jefe de Gobierno tiene competencias compartidas con el presidente de la República. Por

ejemplo, en torno a las facultades presupuestales, el jefe de Gobierno conserva mandar la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos ante la ALDF y la de rendir la cuenta pública de esos recursos financieros; a cambio, el Poder Ejecutivo Federal conserva la facultad de enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, que previamente haya sometido a su consideración el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

234. En materia de seguridad pública el Ejecutivo Federal conserva la facultad de aprobación del nombramiento y remoción del Procurador General de Justicia, aunque ya no tiene facultades para acordar con él e instruirle sobre la adopción de políticas en materia de seguridad pública, competencia que tenía en 1993. Asimismo, el presidente mantiene la facultad de designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública a propuesta del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, y a diferencia del marco legal de 1993, las funciones de dirección en materia de fuerza pública pertenecen de forma directa al jefe de Gobierno, con la obligación de informar permanentemente al presidente.

235. Asimismo, en esta reforma se consolidaron las facultades de intervención legislativa del jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del derecho de iniciativa, promulgación, veto, publicación, ejecución y reglamentación de las leyes que emita la ALDF, facultades que antes eran del presidente.

236. Sin embargo, la Cámara de Senadores –y en sus recesos la Comisión Permanente– tiene facultad para remover al jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.<sup>21</sup> El presidente mantiene la facultad de proponer al Senado quien debe sustituir al Jefe de Gobierno removido. Esta es la única forma en la que el presidente puede incidir en el nombramiento del poder ejecutivo local.

237. El nombre del Poder Legislativo local cambió al de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y se incrementaron las materias en las cuales podía legislar. Otro cambio fue la elección por medio del voto ciudadano, de los órganos político-administrativos conocidos como delegaciones.<sup>22</sup>

238. Es precisamente en esta reforma que se otorgó la facultad a la Asamblea Legislativa, de legislar en materia política, aunque se estableció un inicio de vigencia hasta el 1° de enero de 1998. De esta forma, en dicho año se creó el Instituto Electoral del Distrito Federal y el 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana que, entre otras figuras, estableció los Comités Vecinales. A diferencia del antiguo Consejo de Ciudadanos, en esta ocasión se estableció la prohibición de participación de los partidos políticos. Finalmente el día 4 de julio de 1999 se llevó a cabo la elección y nuevamente la abstención fue enorme, pues sólo 10% de la población acudió a ejercer su voto.

239. Junto con este proceso de transición democrática y consolidación de las funciones de los órganos autónomos del Distrito Federal, se han creado una serie de instituciones autónomas, como son la CDHDF en 1993, y más recientemente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf).<sup>23</sup>

## Notas

- <sup>1</sup> Miguel Covián Andrade, *El sistema político mexicano, democracia y cambio estructural*, México, Global Pressworks, 1998, p. 231.
- <sup>2</sup> *Idem*.
- <sup>3</sup> Existen distintos elementos de interacción entre la Federación y las entidades federativas que no necesariamente implican una intervención en la competencia autónoma gubernativa de las entidades federativas sino una forma de solucionar conflictos como son: la garantía federal (art. 119 constitucional); la existencia de controversias territoriales no contenciosas entre entidades federativas (art. 73 frac. IV constitucional); la existencia de una controversias de carácter contencioso entre la Federación, las entidades federativas y los municipios (art. 105 frac. I constitucional); la acción de inconstitucionalidad (art. 105 frac. II constitucional); la diferencia política de poderes de una entidad federativa (art. 76 frac. VI constitucional).
- <sup>4</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría General del derecho administrativo. Primer curso* México, Porrúa, 1995, p. 480.
- <sup>5</sup> Jesús Salazar Toledo, *La reforma política del Distrito Federal*, Serie praxis, núm. 93, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Biblioteca Jurídica Virtual Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1996, pp. 18-19, <<http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1299/3.pdf>>, (consulta del 15 de octubre de 2007).
- <sup>6</sup> Ignacio Marván Laborde, “La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal mexicano”, en *Cuestiones constitucionales Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 4, enero-junio, México, 2001, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/const/cont/4/art/art3.htm>>, (consulta del 16 de octubre de 2007).
- <sup>7</sup> Lorenzo Meyer, “Gobierno y organización política”, en *Atlas de la ciudad de México*, fascículo 10, Colmex/DDF/Plaza y Valdés, México, 1988, p. 373.
- <sup>8</sup> Ignacio Marván Laborde, *op. cit.*
- <sup>9</sup> Gobierno del estado de Guerrero, *Renovación constitucional y sistema político. Reformas 1982-1988*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1987, pp. 256 y 257.
- <sup>10</sup> Marván Laborde, *op. cit.*
- <sup>11</sup> David Jiménez González, “Representación popular en el Distrito Federal” en José Antonio González Fernández (comp.), *Distrito Federal, sociedad, gobierno y justicia*, México, Miguel Ángel Porrúa/Procuraduría General de Justicia, 1997, pp. 12-15.
- <sup>12</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, julio-agosto de 1928, citado por *Renovación Política*, México, Fondo de Cultura Económica (col. Cuadernos de Renovación Nacional), vol. I, 1988, pp. 91-92.
- <sup>13</sup> Javier Aguirre Vizuet, *Distrito Federal: organización jurídica y política*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, p. 133.
- <sup>14</sup> *Idem*. p. 164.
- <sup>15</sup> Se profundiza sobre este tema en el punto correspondiente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- <sup>16</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, segundo periodo ordinario, México, año II, núm. 29, martes 6 de julio de 1993, p. 2503.
- <sup>17</sup> “Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122 así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, México, tomo CDLXXXI, núm. 18, lunes 25 de octubre de 1993, p. 3 y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en *Diario Oficial de la Federación*, México, Distrito Federal, tomo CDXC, núm. 20, martes 26 de julio de 1994, p. 46.
- <sup>18</sup> Sobre estos puntos se hacen las especificaciones correspondientes en el espacio dedicado al gobierno del Distrito Federal, a la Asamblea Legislativa y a los órganos político-administrativos (delegaciones).
- <sup>19</sup> *Cfr.* Miguel Covián Andrade, *Teoría Constitucional*, 2a. ed., México, 2000, p. 463.
- <sup>20</sup> Cabe mencionar que hay otros dos procesos importantes que son accesorios a las tres reformas analizadas: la modificación al artículo 73 constitucional del 6 de abril de 1990 y las adecuaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal del 14 de octubre de 1999.
- <sup>21</sup> Esta facultad sólo es aplicable para el Poder Ejecutivo local del Distrito Federal. Con el resto de las entidades federativas no se tiene una competencia semejante. Si bien existe la posibilidad de hacer un juicio político a los gobernadores de las entidades federativas es sólo con respecto a violaciones a la Constitución, a las leyes federales o al manejo de presupuesto público federal.
- <sup>22</sup> Las particularidades de cada uno de estos órganos se analizan en el capítulo 7.
- <sup>23</sup> Las características de estos organismos se presentan en el capítulo 7.

## Capítulo 7. Instituciones públicas y sociedad civil en el Distrito Federal

### 7.1 Instituciones públicas en el Distrito Federal

240. Los principios sobre los que se fundamenta el poder del Estado deben reflejarse en las instituciones públicas. Para ello, éstas tienen que contar con una naturaleza y estructura democrática, y sus actuaciones deben cumplir con los derechos considerados fundamentales; derechos que John Rawls llamó “esencias constitucionales”,<sup>1</sup> como la igualdad de derechos y las libertades básicas.

241. Las instituciones pueden haber sido constituidas de forma democrática, pueden, incluso, contar con una estructura de naturaleza de la misma índole; sin embargo, si no actúan democráticamente, si no respetan los derechos fundamentales, no se les puede denominar democráticas: no serán legítimas. Si las instituciones, en términos generales, gozan de legitimidad, podríamos presumir que el régimen se encuentra, a su vez, legitimado.<sup>2</sup> El respeto a los derechos humanos es un indicador de gobernabilidad democrática.

242. Desde esta perspectiva, los derechos humanos deben estar presentes en cualquier legislación, política pública y sentencia judicial, desde su diseño hasta su instrumentación por uno o varios órganos de gobierno. En el caso de la ciudad de México, la salvaguarda de los derechos humanos es una responsabilidad compartida por sus diversos órganos de gobierno, aunque cada uno de ellos garantiza de manera distinta el ejercicio de estos derechos.

243. Los actos de autoridad que pueden incidir en el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución, tratados internacionales, Estatuto de Gobierno y diversos ordenamientos jurídicos locales, recaen, principalmente, en los Poderes Federales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos de gobierno del Distrito Federal (jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa y Tribunal Superior de Justicia),<sup>3</sup> las delegaciones y los organismos autónomos (Comisión de Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información Pública, el Instituto Electoral, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo).

244. En este capítulo se hace una semblanza de las distintas instituciones públicas del Distrito Federal que consideramos tienen responsabilidades en esta materia. Al establecer con claridad cuáles son sus funciones y sus obligaciones, quedará más claro en qué sentido dichas instituciones podrían contribuir a que los derechos humanos sean realmente ejercidos en el Distrito Federal.

#### *Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)*

245. A partir de su creación en 1987 como Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la ALDF se ha conformado por 66 diputados (entonces representantes) electos por medio del voto libre, secreto y directo. De los 66 diputados mencionados, 40 son electos por el principio de mayoría simple en un sistema distrital uninominal y 26 por el principio de proporcionalidad por medio

de listas plurinominales. Bajo este orden normativo hubo dos legislaturas: de 1988 a 1991 y de 1991 a 1994.

246. Dentro de las materias en las cuales la ALDF puede legislar están: civil, penal (estas dos entran en vigor en 1999); participación ciudadana; protección de los derechos humanos; defensoría de oficio; notariado; planeación del desarrollo; protección de animales; administración pública local y su régimen interno; procedimientos administrativos, servicios públicos y su concesión; explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal; bienes del dominio público y privado locales y las leyes orgánicas tanto del TSJDF como del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

247. En materia presupuestaria la ALDF puede expedir la Ley de Ingresos, regular su Contaduría Mayor, proyectar su propio presupuesto, elaborar el presupuesto de egresos del Distrito Federal y emitir las leyes de contabilidad y gasto público. Como ya se mencionó, el Congreso de la Unión tiene la facultad de determinar el techo de endeudamiento de la entidad; si bien el Distrito Federal debe someter su propuesta de endeudamiento al Congreso de la Unión, también es cierto que al ser la Federación el aval de esa deuda la perspectiva establecida por las calificadoras es la que tiene mejor perfil con respecto al resto de las entidades federativas.

248. Un punto a mencionar es que en la reforma de 1993 se otorgaron al presidente de la República facultades de iniciar, promulgar, vetar y reglamentar leyes o decretos provenientes de la ALDF. No obstante, estas facultades se transmiten en la reforma de 1996 al jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que el Ejecutivo federal sólo tiene facultades en torno al proceso legislativo ante el Congreso de la Unión.

249. Dentro de las facultades de nombramiento que se confieren a la ALDF, se encuentran la de designar un sustituto del jefe de Gobierno en caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa; nombrar a quién preside la CDHDF y a los miembros de su consejo; decidir sobre las propuestas que haga el jefe de Gobierno del Distrito Federal para magistrados del Tribunal Superior de Justicia y ratificar los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; remover a los jefes delegacionales, por las causas graves que establece el Estatuto, y designar, a propuesta del jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el periodo del encargo en caso de ausencia definitiva de los jefes delegacionales.

250. Al igual que las cámaras de Diputados y Senadores federales y que los Congresos locales de los 31 estados de la Federación, la ALDF adoptó desde sus inicios la estructura del sistema de comisiones para desarrollar su labor legislativa. Este sistema existe en los órganos legislativos mexicanos desde el Siglo XIX, y aun cuando hay consenso en el debate académico sobre el Poder Legislativo, acerca de su conveniencia, la organización práctica y normativa de dichos órganos federal y local ha contribuido a la dispersión e ineficiencia del trabajo legislativo.<sup>4</sup>

251. En términos generales, las comisiones tienen cinco atribuciones generales, de acuerdo con el artículo 9º del Reglamento interno de las comisiones de la ALDF:

- Conocer, en el ámbito de su competencia, las iniciativas, proyectos, proposiciones con o sin puntos de acuerdo, excitativas, deliberaciones, avisos y pronunciamientos o asuntos que le sean turnados por la Mesa Directiva de la Asamblea;
- Coadyuvar con el Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas en la gestión de los asuntos que se les encomienden;
- Colaborar con las demás comisiones ordinarias cuando el asunto, propuesta o iniciativa se encuentren vinculados con las materias de la comisión o así lo acuerde el Pleno de la Asamblea;
- Efectuar investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo, de conformidad con los lineamientos que para su efecto expida el Comité de Administración o bien autorice la Comisión de Gobierno, y
- Citar por conducto del presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno, a los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.<sup>5</sup>

252. La revisión de las trayectorias profesionales de las y los legisladores publicadas en las páginas de Internet, revela que muchas veces participan en comisiones de trabajo cuyos temas centrales desconocen o no tienen experiencia visible y comprobable en ellos. Además, la hegemonía de un partido conlleva a que la designación para escoger a quienes dirigirán las comisiones se convierta en un reparto entre corrientes y algunas bancadas y no en una selección orientada a construir consensos entre fuerzas políticas, asegurar la operatividad del trabajo legislativo o una representación adecuada de los diversos intereses sociales.

253. Es importante resaltar además, que las funciones de las comisiones van más allá del dictamen de leyes en temas de su competencia. Las comisiones legislativas tienen la autonomía y la facultad de evaluar la aplicación de las leyes ya existentes y de las políticas públicas que emanan de ellas.<sup>6</sup> En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, ésta podría evaluar que el enfoque de derechos humanos estuviera presente en todos los planes de trabajo de la administración local. Sin embargo, no se tienen elementos que permitan conocer el trabajo de evaluación que está realizando en materia de derechos humanos en el Distrito Federal.

254. Según estudios realizados por Fundar, Centro de Análisis e Investigación<sup>7</sup> enfocados a analizar y evaluar el trabajo de la Comisión Legislativa de Derechos Humanos de la ALDF, se observa que su trabajo se ha centrado principalmente en estudiar y preparar los dictámenes que serán presentados al pleno para su votación.<sup>8</sup> Esto denota una ausencia de programa de trabajo, y un número bajo de asuntos resueltos, pues durante el primer año de sesiones de la IV Legislatura actual, sólo se participó activamente en un dictamen, quedaron dos pendientes al cierre del primer año y se atendieron dos puntos de acuerdo.<sup>9</sup>

#### *Gobierno del Distrito Federal (GDF)*

255. El Gobierno del Distrito Federal es la instancia pública responsable de verificar el cumplimiento del marco jurídico local, mediante la ejecución de medidas concretas que deriven en el desarrollo de sus habitantes. A través de la facultad reglamentaria el jefe de Gobierno puede esta-

blecer normas para hacer eficaz el cumplimiento de las leyes locales relacionadas con el desarrollo de los derechos humanos, como lo establece el artículo 12 fracción VIII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Dichas funciones las realiza a través de las entidades, dependencias, organismos desconcentrados y descentralizados que forman parte del GDF.

256. La Secretaría de Gobierno y la Consejería Jurídica de Servicios Legales, están obligadas a vigilar, en el ámbito administrativo o procesal, respectivamente, el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del Distrito Federal, especialmente en lo que se refiere a garantías individuales y derechos humanos, así como dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento.<sup>10</sup>

257. El resto de las dependencias que conforman la administración pública del Distrito Federal tienen entre sus funciones garantizar y tutelar uno o varios derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito de la Secretaría de Educación, los programas llevados a cabo deben enfocarse a cumplir con las obligaciones del Estado respecto al derecho a la educación, en el ámbito de su competencia. De igual manera, las acciones emprendidas por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo se deben enfocar a garantizar el ejercicio pleno de los derechos laborales previstos en los artículos 5ª y 123 de la Constitución.

258. La importancia que ha suscitado el tema de la atención, vigilancia, tutela y difusión de los derechos humanos, ha justificado la creación de áreas de áreas especializadas en esta materia, en aquellas dependencias y entidades de la administración pública que por el tipo de actuaciones y procedimientos pueden afectar de manera grave los derechos fundamentales.

259. La Procuraduría General de Justicia cuenta con una Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos; la Secretaría de Seguridad Pública con una Dirección Ejecutiva de Derechos Humanos, y en la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaria del Sistema Penitenciario tiene a su cargo la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos, en tanto que de la Subsecretaria de Gobierno depende la Coordinación de Derechos Humanos. Asimismo, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, aunque en estricto sentido no cuenta con un área especializada en derechos humanos, a través de la Defensoría de Oficio brinda gratuitamente atención, asesoría y representación jurídica a las personas que en el ejercicio de una garantía procesal así lo soliciten.

260. Aunadas a las anteriores, hay un conjunto de entidades que también tienen como fin salvaguardar derechos humanos, como es el caso de la Procuraduría Social (Prosoc) la cual tiene como responsabilidades la defensa de la ciudadanía en lo relacionado con la prestación de servicios a cargo de las autoridades capitalinas, la procuración del cumplimiento de la Ley de la Propiedad en Condominio de Inmuebles, y la operación del Programa para el Rescate de Unidades Habitacionales de Interés Social.

261. En otro ámbito, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) tiene la responsabilidad de defender el derecho a un medio ambiente sano y a un territorio ordenado para su adecuado desarrollo. Por su parte, el Instituto de la Juventud debe de promover el ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes de la ciudad; el Instituto de las Mujeres (Inmujeres) que tiene como misión diseñar, ejecutar e instrumentar políticas públicas que coadyuven a la construcción de una cultura de equidad entre hombres y mujeres.

262. Sin detallar cada una de las dependencias y entidades que conforman la administración Pública del Distrito Federal, para efectos del presente *Diagnóstico* lo central es destacar que cada institución tiene obligaciones en materia de derechos humanos desde su propio ámbito de competencia. El análisis del cumplimiento de algunas de estas obligaciones se encuentran en los capítulos referidos a los derechos y a los grupos de población.

#### *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)*

263. La administración e impartición de justicia en el Distrito Federal corresponde al Tribunal Superior de Justicia y demás órganos judiciales que la ley señale, sobre la base de lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y demás ordenamientos legales aplicables.

264. El TSJDF se integra por 49 magistrados y funcionará en Pleno y en Salas. Uno de los magistrados, señala la ley, será su presidente y no formará parte de ninguna de las Salas. Éstas, por acuerdo del Consejo de la Judicatura, podrán incrementarse de acuerdo con las necesidades del servicio, atendiendo en todo momento a su disponibilidad presupuestal.

265. El Pleno del Tribunal es el órgano máximo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y estará formado por los magistrados y el presidente de dicho cuerpo colegiado. El TSJDF conoce de conflictos que se podrían dividir en cuatro materias: civil, penal, familiar y de arrendamiento. Los juzgados conocen de la primera instancia; por su parte, las salas son los órganos jurisdiccionales de segunda instancia, es decir, se configuran como tribunales de alzada, revisores de las decisiones de los juzgados que pertenecen al TSJDF.

266. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Distrito Federal establece las funciones por materia de los juzgados y salas del TSJDF. Los jueces de lo civil conocen, entre otras cosas, de los juicios contenciosos que versan sobre la propiedad o demás derechos reales sobre inmuebles. Los juzgados penales estudian los asuntos relacionados con los delitos tipificados, principalmente, en el Código Penal local.<sup>11</sup> Por su parte, los jueces de lo familiar conocen de procedimientos de jurisdicción voluntaria relacionados con el derecho familiar; de los juicios contenciosos relativos al matrimonio, a su ilicitud o nulidad y al divorcio o de todas las cuestiones familiares que reclamen la intervención judicial. Finalmente, los jueces de arrendamiento inmobiliario, *grosso modo*, conocen de las controversias que se susciten en materia de arrendamiento de inmuebles destinados a habitación, comercio, industria o cualquier otro uso, giro o destino permitido.

267. El papel del TSJDF es de suma importancia para la exigibilidad de los derechos humanos en la entidad, pues representa la vía jurisdiccional más inmediata para hacer exigibles muchos de los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución Política y por los tratados internacionales ratificados por el estado mexicano. Sin duda, uno de los derechos humanos que, de forma más inmediata, debe ser exigible por conducto de los órganos jurisdiccionales que dependen del TSJDF es el derecho al debido proceso,<sup>12</sup> protegido por nuestra Constitución Política en sus artículos 4º, 16 y 17.<sup>13</sup>

268. Hay que hacer notar que los derechos humanos que deben ser exigibles por medio de la impartición de justicia local no se limitan al cumplimiento del derecho al debido proceso, pues muchos

de quienes apelan a la administración de justicia buscan exigir derechos que, en ocasiones, tienen sustento en lo derechos humanos. De ahí que las normas que rigen las relaciones entre los particulares, que luego son aplicadas por los juzgadores para administrar justicia a través de la resolución de conflictos, deben estar construidas para proteger los derechos humanos.

#### *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)*

269. En 1990 la institución del *Ombudsman* se implantó en el ámbito federal mexicano con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente con la reforma a la ley suprema del 29 de enero de 1992, se agregó un apartado B al artículo 102, en donde la figura se elevó a rango constitucional y también se estableció que las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, instaurarían organismos similares de protección a los derechos humanos.

270. El 22 de junio de 1993 fue publicado el decreto por el cual se creó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituyéndose como el más joven de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos en México. A partir de 2003 la CDHDF se constituyó como un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. De igual manera, tiene como propósito combatir toda forma de discriminación y exclusión, a consecuencia de un acto de autoridad contra cualquier persona o grupo social.<sup>14</sup>

271. A partir de la evolución normativa y reorganización administrativa interna que ha llevado a cabo la CDHDF se configuró paulatinamente un nuevo paradigma de gestión pública. El modelo institucional de la Comisión opera bajo los principios de autonomía y ciudadanización, privilegia la promoción integral de los derechos humanos, incorpora los instrumentos internacionales de derechos humanos en el quehacer institucional, promueve la labor educativa como estrategia para alcanzar una cultura de respeto y salvaguarda de los derechos humanos en el Distrito Federal, profesionaliza las tareas que lleva a cabo la Comisión para cumplir con las atribuciones que marca la norma, lleva a cabo un manejo racional de los recursos públicos asignados, y procura la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

272. Como parte de este largo proceso, en el año 2005 entró en operación el Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH). Además de representar un nuevo esquema de organización del trabajo que ofrece estabilidad laboral y el derecho a una carrera profesional, el SPDH garantiza mejores términos de especialización y calidad en la prestación del servicio público.

#### *Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)*

273. La reforma constitucional de agosto de 1996 modificó el artículo 122 constitucional con el propósito de que los ciudadanos gozaran del derecho a elegir, mediante voto universal, libre, directo y secreto, a los representantes populares: diputados a la Asamblea Legislativa, jefe de Gobierno y

titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

274. Esta reforma, a su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y estableció que las disposiciones que rigen las elecciones, serán reglamentarias del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b al i del artículo 116 constitucional, es decir legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad y dotar de certeza jurídica a cada etapa del proceso electoral.

275. Modificada sustancialmente la naturaleza jurídica, estructura y atribuciones del gobierno local, se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en 1996 y en 1997. En la segunda reforma se sentaron las bases de la legislación electoral capitalina. De este modo, se adicionó a este ordenamiento jurídico un título sexto dedicado a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos, en cuyo capítulo IV se establece lo relativo a la integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral.

276. Con ese sustento y tras la presentación de sendas iniciativas a cargo de los grupos parlamentarios de la ALDF, se aprobó el Decreto de Código Electoral del Distrito Federal (CEDF), que entró en vigor el 6 enero de 1999, y que en su libro séptimo regula la naturaleza, integración, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). En ese mismo mes, la Asamblea Legislativa, en uso de las facultades que le otorgó el CEDF se dio a la tarea de conformar, tanto al Instituto Electoral del Distrito Federal como al TEDF.<sup>15</sup>

277. Dentro de las atribuciones del IEDF se encuentra la de promover el desarrollo de una cultura cívica democrática entre los habitantes de la ciudad de México y contribuir al fortalecimiento del régimen de partidos políticos y agrupaciones políticas locales.<sup>16</sup> Como autoridad local en materia electoral es la institución pública, no jurisdiccional, que de forma más inmediata se relaciona con el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

#### *Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF)*

278. Por imperativo del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f y de los incisos c y d de la fracción IV del artículo 116 constitucionales, el TEDF, al igual que los creados en otras entidades federativas, se instituye como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones.

279. Cabe indicar que este órgano colegiado se distingue por su carácter permanente, esto es, el TEDF funciona también en periodos no electorales, sobre todo por el tipo de asuntos que le compete sustanciar y que no se circunscriben a los periodos de elecciones y de participación ciudadana. Es un órgano especializado en materia electoral y de conformidad con el párrafo segundo del artículo 3° del Código Electoral local, se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.<sup>17</sup>

280. A grandes rasgos, el TEDF tiene facultades para resolver la mayoría de los conflictos en materia electoral local. Esto de conformidad con lo dispuesto en los artículos 54, 129, 130 y 131 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y el 5° de su Reglamento Interior, así como el 227 fracciones I y II del Código Electoral del Distrito Federal. Es el órgano jurisdiccional local más importante para hacer exigibles los derechos humanos relacionado con la materia política electoral.

*Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF)*

281. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es el órgano autónomo encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) y de las normas que se deriven de la misma.

282. El INFODF cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y autonomía presupuestaria de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública.<sup>18</sup> Está integrado por seis representantes de la sociedad civil, denominados Comisionados ciudadanos, que son designados por la ALDF mediante el procedimiento indicado en el artículo 58 de la LTAIPDF.

283. La finalidad última del Infodf es dar cumplimiento al derecho constitucional de “acceso a la información”. De ahí que el vínculo de este organismo con lo derechos humanos es claro. Recordemos que el artículo 6° constitucional establece: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

*Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA)*

284. Dentro de las obligaciones del Estado están las de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos así como las de restablecer y reparar los derechos violados. Para ello, se han establecido diversos órganos jurisdiccionales cuya competencia varía de acuerdo a distribuciones por materia y por territorio. Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje son los órganos estatales encargados de cumplimentar estas obligaciones en el Distrito Federal en materia laboral.

285. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su artículo 123 fracción XX, instituyó las Juntas de Conciliación y Arbitraje como órganos públicos para resolver las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo: “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.”

286. El 18 de abril de 2000 se expidió por el pleno de la Junta el Reglamento Interior de esta institución, que reitera el espíritu del constituyente, determinando la naturaleza jurídica del tribunal como un organismo autónomo e independiente, cuya finalidad es el conocimiento, tramitación y resolución de los conflictos que se susciten entre las y los trabajadores y las y los patronos, sólo entre estos o sólo entre aquéllos y derivados de las relaciones de trabajo de jurisdicción local en el Distrito Federal.<sup>19</sup>

287. A la fecha, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal se conforma por dos secretarías generales, 17 juntas especiales y 6 secretarías auxiliares para atender los conflictos individuales y colectivos que se suscitan entre las y los trabajadores y las y los patrones de esta ciudad.

288. El nombramiento del presidente Titular de la Junta lo realiza la o el presidente de la República, mientras los nombramientos de las y los presidentes de las Juntas especiales los realiza el jefe o jefa de Gobierno del Distrito Federal, cada seis años, con posibilidad de ser confirmados una o más veces.<sup>20</sup>

### *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal<sup>21</sup>*

289. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala con toda claridad los órganos de carácter local a cuyo cargo, junto con los poderes federales, está el GDF, determinando expresamente en su Base Quinta: “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica”.

290. El 17 de marzo de 1971 se publicó la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, e inició funciones en julio de ese año. A partir del año 2001, el Tribunal adquirió su independencia del GDF, consolidándose su naturaleza de órgano local autónomo, incluso presupuestalmente. Con dicha separación, se ratificó la imparcialidad del órgano.

291. El objetivo principal del TCA es conocer, dirimir y resolver por la vía jurisdiccional, los conflictos jurídicos que se generan o crean por resoluciones o actos de las autoridades administrativas del Distrito Federal, que principalmente pudieran ser en agravio de los gobernados. Es esta función la que determina su principal relación con los derechos humanos. En efecto, dentro de las obligaciones del Estado está investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos así como restablecer y reparar los derechos violados, para lo cual deben establecerse los medios jurisdiccionales adecuados.

292. Antes de acudir al principal medio de defensa constitucional, que es el amparo, el ciudadano lesionado en sus derechos debe agotar las instancias previas, en este caso, el juicio seguido ante el TCA. De esta forma, todas las resoluciones que puedan ser atentatorias contra los derechos humanos, emitidas por la administración pública local en distintas materias (medio ambiente, agua, salud, seguridad pública, vivienda, etc.) pueden, y deben, ser resistidas por medio de este órgano jurisdiccional.

293. Además de las funciones propiamente jurisdiccionales que le corresponden, este órgano jurisdiccional brinda apoyo generalizado a la población mediante los servicios de asesoría y defensoría jurídicas gratuitas.

### *Organismos político-administrativos o delegaciones*

294. Si la ALDF y el jefe de Gobierno del Distrito Federal aún se encuentran en proceso de transición de organismos pertenecientes a la administración pública federal centralizada a organismos

autónomos descentralizados, el caso más atrasado de este proceso está en los organismos político-administrativos que intentan suplir la ausencia de municipios en el Distrito Federal. Las de por sí precarias facultades administrativas y presupuestales de los municipios se hacen crónicas en el caso de las delegaciones.

295. En la reforma de 1996 las delegaciones dejaron de ser organismos de la administración pública central desconcentrada del Distrito Federal, para obtener competencia autónoma política. Las modificaciones al artículo 122 constitucional establecen órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, cuyos titulares serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa. De esta forma, el nombramiento de los jefes delegacionales sale de la competencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales y se somete a votación de los ciudadanos.

296. Todo el régimen jurídico de las delegaciones se encuentra en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y ha sido construido en tres reformas: el 22 de agosto de 1996, el 4 de diciembre de 1997 y el 14 de octubre de 1999. La primera elección de jefes delegacionales se llevó a cabo en el año 2000.

297. Las actuales delegaciones no pertenecen ni a la administración pública centralizada del Distrito Federal ni a la paraestatal y tampoco son municipios. Se mantiene un marco de distribución de competencias que era reflejo de una organización centralizada y pretende aplicarse a órganos parcialmente autónomos. De esta forma, la elección directa de los jefes delegacionales es un avance trunco, ya que no se descentralizan en la misma medida las facultades y obligaciones de cada delegación. Así, el jefe de Gobierno conserva, en distinta medida, todos los poderes de la centralización con excepción del de nombramiento; aunque, a través de la remoción del jefe delegacional, puede proponer a la Asamblea Legislativa al jefe delegacional que deba terminar el cargo.

298. La principal relación de estos órganos con los derechos humanos proviene de su característica como autoridades representativas y autónomas. Por un lado, su existencia y capacidad gubernativa y la vinculación, control y rendición de cuentas a sus representados, son elementos básicos de los derechos políticos. Por otro lado, el ejercicio de sus facultades y obligaciones como entidades estatales también los relaciona con los derechos que dan forma a la seguridad humana y, en lo relativo a las funciones de seguridad pública, con los derechos civiles como la libertad y la integridad física y moral.

299. Las delegaciones tienen facultades en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva. Muchos de estos servicios tiene una relación directa con los derechos económicos sociales culturales y ambientales de la ciudadanía.

300. Por su parte, la Jefatura de Gobierno conserva: la prestación de servicios públicos y planeación y ejecución de obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica; la prestación de servicios de carácter general como el suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de agua, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto; y también se apropia de todas las funciones de administración, planeación y ejecución de obras de prestación de servicios públicos y en general

todos los actos de gobierno que incidan en dos o más delegaciones (art. 115 fracciones VII, X y XI del Estatuto).

301. Ahora bien, en la vía de los hechos, y dado que el jefe de Gobierno tiene la facultad de delegar sus facultades en los órganos desconcentrados, desde enero de 2001 se han estado negociando y preparando acuerdos de participación y cooperación entre las delegaciones y la Jefatura del Distrito Federal que incluyen: la administración de mercados, guarderías, mantenimiento de escuelas y centros deportivos, la expedición de licencias de conducir, bacheo y recolección de basura.<sup>22</sup> Otro de los principales temas en este proceso ha sido la descentralización de la policía, en lo cual el primer problema es que el jefe de Gobierno ni siquiera tiene el mando de la fuerza pública. No obstante, se han negociado también acuerdos de cooperación de seguridad a fin de que la policía administrativa ataque los problemas locales a partir de las prioridades de cada delegación.

302. Las delegaciones no tienen autonomía hacendaria. Es el jefe de Gobierno quien propone a la ALDF las asignaciones presupuestales para que las delegaciones cumplan con el ejercicio de sus actividades y éstas informan el jefe de Gobierno del ejercicio de sus asignaciones (art. 112 del Estatuto). No obstante, se les otorga autonomía de gestión en su presupuesto, es decir, pueden hacer uso de los recursos de conformidad a las partidas establecidas por la misma Asamblea e inclusive pueden hacer transferencias presupuestales siempre que no se afecten programas prioritarios e informando al jefe de Gobierno de esta atribución de manera trimestral.

303. Otra limitación hacendaria se encuentra en el artículo 144 del Estatuto de Gobierno, que establece que el jefe de Gobierno del Distrito Federal es quien ejerce los actos de adquisición, posesión, enajenación, desincorporación, aprovechamiento, administración, utilización, conservación, mantenimiento, control, inspección y vigilancia de los bienes propiedad del Distrito Federal. Al respecto, el artículo 13 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público deja claro que los bienes muebles e inmuebles que estén en uso de las delegaciones, sólo lo están en vía de asignación, pero el dominio de los mismos lo tiene el jefe de Gobierno cuando establece que “corresponde a cada una de las dependencias, entidades, delegaciones y demás órganos desconcentrados organizar y controlar los bienes muebles e inmuebles que detenten y tengan asignados, así como preparar y mantener un programa de aprovechamiento de los bienes que tengan a su cargo”.<sup>23</sup>

## 7.2 La sociedad civil en el Distrito Federal

304. En este apartado se presenta un esbozo de la labor de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de defensa de los derechos humanos local. Asimismo, del papel de las instituciones académicas en la realización de investigaciones en torno a la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

### *Organizaciones de la sociedad civil (OSC)*

305. La represión política y la incapacidad gubernamental para resolver problemas sociales llevó a amplios sectores de la sociedad a buscar formas de organización que les permitieran realizar activida-

des de denuncia, resistencia, protesta, interlocución, y de asistencia a grupos marginados. Entre estas formas de organización se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.

En México el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil responde a un contexto socio-político específico. Particularmente en la ciudad de México [...] muchos movimientos sociales, que formaron parte de los sueños y caminos emprendidos por millones de mexicanas/os por transformar todo el país. Movimientos obreros, sindicales, magisteriales, estudiantiles, femeniles, ciudadanos, indígenas, por los derechos humanos y por la paz, pasaron de la crítica contra el autoritarismo y de la resistencia a prefigurar el quiebre del presidencialismo y el debilitamiento de las relaciones corporativas, hacia la búsqueda de una mayor incidencia en las políticas públicas, desde una identidad que se vive independiente y autónoma de los gobiernos.<sup>24</sup>

306. Tres son los grandes sucesos que se podría considerar marcaron de manera profunda el surgimiento y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil en el Distrito Federal. Uno es el movimiento estudiantil de 1968, otro el terremoto de 1985 y otro fueron las elecciones presidenciales de 1988. El movimiento estudiantil del 68 condensó la inconformidad de un sector de la población frente a la represión política y la incapacidad gubernamental para resolver problemas sociales del país. Este movimiento se inicia en el Distrito s pero cobró importancia histórica, política y social en todo el país.

307. Durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa, las organizaciones civiles abrieron espacios en la agenda pública para posicionar temas que hoy se han convertido en leyes y en políticas públicas: los derechos de las mujeres, la defensa de los derechos electorales, la situación de las personas con VIH y Sida, o los derechos de las personas con discapacidad.

308. El terremoto del 19 de septiembre de 1985 marcó de manera decidida el proceso de formación de diversas organizaciones en el Distrito Federal. Si bien no todas ellas se reconocían a sí mismas como defensoras de derechos humanos, los temas y problemáticas que atendían se relacionaban con las distintas necesidades de la población ante la actuación limitada del Gobierno Federal, y desarrollaron acciones para resolver problemas diversos como vivienda, servicios y ayuda a damnificados.

309. “En esos momentos las organizaciones civiles jugaron un papel destacado, no sólo en cuanto a contribuir a desarrollar proyectos de reconstrucción conforme a los intereses de los damnificados, sino también en cuanto a formar y fortalecer sujetos sociales organizados que llevaran adelante sus demandas [...] La creación de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y las redes civiles que la apoyaron fueron, sin duda, un ejemplo vivo de participación ciudadana democrática. Más adelante, esos nuevos actores sociales, otros más antiguos y otros actores de la sociedad civil en su conjunto, censuraron fuertemente el modelo económico de ajuste estructural excluyente y empobrecedor”.<sup>25</sup>

310. En la década de los ochenta surgió lo que Sergio Aguayo ha denominado un movimiento moderno de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. En este periodo, según el mismo autor, se sentaron las bases conceptuales y sociales para el movimiento de derechos humanos que se manifestaría con mayor firmeza en la década de los noventa.<sup>26</sup> En ese mismo periodo se crearon decenas de instituciones de asistencia privada cuya infraestructura y servicios han suplido la falta de atención de lo gobiernos federal y local hacia los grupos de población más marginados y vulnerabi-

lizados; estas organizaciones, que suman más de 500 a la fecha en el Distrito Federal, en su mayoría promueven y defienden derechos humanos aun sin que la mayoría se reconozcan como tales.

311. También en ese periodo, a “partir de 1989 se inició una lucha por una Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones Civiles, que fue aprobada en el Distrito Federal en el año 2000 y como Ley Federal el 9 de febrero de 2004, después de 14 años de lucha. (Además) En 1991, varios diputados federales junto con las organizaciones civiles organizaron un Plebiscito por la Democracia para conocer la opinión de los y las capitalinas que de manera generalizada opinaron que querían ejercer el derecho a nombrar su gobernante”.<sup>27</sup> En 1997, después de una reforma jurídica, la ciudadanía del Distrito Federal acudió a las urnas. En dicho proceso las osc jugaron un papel decisivo en la democratización de la Ciudad.

312. En la actualidad las relaciones entre las organizaciones civiles y el GDF son limitadas; existen algunos proyectos puntuales realizados en conjunto en los que diversas osc trabajan en los espacios delegacionales con grupos de población particulares como niños, niñas, jóvenes y mujeres. Sin embargo “no existe un espacio de interlocución con el gobierno para incidir, de manera más concertada y ampliada, en políticas públicas. Desde el año 2000 se había aprobado la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal, a propuesta de estas mismas organizaciones, pero hasta la fecha [*sic*] no se ha aprobado el reglamento que daría funcionalidad a dicha ley. [...] los avances que inauguraba la Ley en la maduración de las relaciones entre gobierno y osc y la consiguiente corresponsabilidad se han visto congelados. La relación entonces se ha limitado fundamentalmente a los proyectos de coinversión entre gobierno local y organizaciones civiles.”<sup>28</sup>

### *La sociedad civil*

313. La sociedad civil, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, puede entenderse como la relación asociativa que las personas, al margen de sus familias, amigos y lugares de trabajo, entablan voluntariamente para promover sus intereses, ideas, ideales e ideologías. Sus actividades no tienen fines de lucro, como sería el caso del sector privado, ni de gobierno, pues ello corresponde al sector público o estatal. En el mundo de la sociedad civil encontramos distintas formas de organización. Destacan las organizaciones populares, organizaciones de profesionistas, confesionales (religiosas), deportivas o académicas, los movimientos sociales, las redes de activistas y las organizaciones de la sociedad civil.

314. En México las osc, se clasifican en: Asociación Civil (AC), Institución de Asistencia Privada (IAP), Institución de Beneficencia Privada (IBP), Asociación de Beneficencia Privada (ABP) y Sociedad Civil (SC). Una Asociación Civil y una Sociedad Civil se definen como un conjunto de personas asociadas de manera voluntaria para realizar un objetivo común, de servicio a terceros, que debe ser legal y sin fines de lucro; están reguladas por el Código Civil de cada estado. Las IAP y las IBP son asociaciones de carácter permanente y sin fines de lucro, cuyo objetivo es la realización de obras de beneficencia o asistencia y son reguladas por las Juntas de Asistencia Privada.<sup>29</sup> Lo mismo sucede con las ABP que tienen un organismo regulador desconcentrado.

315. En todo el país, de acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Social, hasta principios de septiembre de 2007 estaban registradas en el ámbito federal 5 730 asociaciones civiles, 452 IAP, 21 IBP, 37 ABP y 157 sociedades civiles. La mayor parte de ellas se ubican en el Distrito Federal, Oaxaca, Coahuila, Baja California y Michoacán.<sup>30</sup>

316. Las organizaciones civiles ubicadas en el Distrito Federal tienen como marco legal para sus actividades la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal (2000). No existe un registro único de todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el Distrito Federal. Más aún, aunque una buena parte de ellas tengan su domicilio en el Distrito Federal, muchas trabajan temáticas nacionales y no se enfocan a las problemáticas particulares de esta ciudad. Las organizaciones civiles de derechos humanos registradas como tales son pocas, sin embargo un gran número de organizaciones civiles realizan trabajo a favor de alguno o varios derechos humanos y de grupos de población discriminados o cuyos derechos humanos son violados.

317. La CDHDF cuenta con un directorio de 183 organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo incide en derechos humanos. De acuerdo a este directorio podemos clasificar las organizaciones en aquéllas que trabajan por grupo de población, las que trabajan un derecho en particular y las de derechos humanos en general.<sup>31</sup>

318. De acuerdo a los datos de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en su Registro de Organizaciones Civiles había hasta marzo de 2007, 429 organizaciones civiles que trabajan en el Distrito Federal.<sup>32</sup> De éstas, cabe señalar que aunque no están registradas como organizaciones de derechos humanos, de forma directa o indirecta pueden incidir en la defensa o promoción de éstos. Esta misma dirección tiene registradas las 512 IAP que atienden a grupos de la población como infancia, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidad, enfermos y otros.<sup>33</sup>

319. El propósito de muchas de las OSC que trabajan en el Distrito Federal es la “reivindicación de la integralidad de los derechos de la persona humana”, por ello desde el ámbito privado se ocupan de los asuntos públicos. Asimismo, se encargan de otras múltiples tareas a partir de pequeños grupos, ya sean territoriales, temáticos o sectoriales. En esa variedad y multiplicidad estriba la universalidad y fortaleza de las organizaciones.

320. Su aporte a la vida pública no se hace a través de la representación sino de la articulación de múltiples actores sociales y de la creación de consensos en la sociedad, así como de respuesta efectiva a sus necesidades más sentidas.<sup>34</sup> Las OSC además “consideramos que hoy nuestro aporte fundamental a la democracia está en la promoción de su dimensión participativa, lo cual implica ciertamente el ejercicio del sufragio pero que no se reduce a él, sino que tiene que ver con la participación en las distintas fases de las políticas públicas”.<sup>35</sup>

321. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil del Distrito Federal enfrentan, como en todo el país, problemas relacionados con la autosuficiencia financiera y la escasez de fondos de financiadoras extranjeras. La diversidad de temáticas que abordan hace complicada su articulación. Además, el número generalmente pequeño de miembros de cada organización y la multiplicidad de tareas a realizar, inciden en la capacidad de muchas organizaciones para poder vincularse a varios procesos, pues éstos absorben recursos de todo tipo, muy limitados entre las OSC.

322. Por último, es posible suponer que el hecho de que el gobierno del Distrito Federal sea de izquierda, a partir de 1997, y ello represente ideológicamente un mayor compromiso hacia los derechos humanos, llevó a que distintas organizaciones enfocaran sus esfuerzos a impulsar agendas sociales en otras entidades del país, o que implicó un abandono del trabajo que en esta materia debe realizarse en el Distrito Federal. De esta necesidad dan cuenta las conclusiones del presente *Diagnóstico*.

### *Instituciones académicas*

323. A diferencia de los órganos gubernativos, las instituciones académicas no legislan, no emiten decisiones vinculantes, ni programas de gobierno, ni elaboran resoluciones jurisdiccionales. En cambio, sí generan conocimiento a través de análisis sistemáticos de la realidad, con los que se puede intentar influir en la toma de decisiones gubernamentales. Es en este espacio en el que las y los académicos, y las instituciones de docencia e investigación pueden contribuir a diagnosticar la situación de los derechos humanos de una sociedad, y aportar propuestas para su mejora. La agenda académica contribuye a la formulación de la agenda social y, por ende, de la agenda pública.

324. El Distrito Federal es la entidad con la mayor oferta de educación superior y la mayor productora de investigación en el país.<sup>36</sup> Sin embargo, a partir del proceso de elaboración del presente *Diagnóstico*, se pudieron identificar algunas limitantes de la agenda académica y de su relación con los estudios de derechos humanos en la entidad:

- Las instituciones académicas todavía no alcanzan a desarrollar un enfoque directo sobre la problemática de los derechos humanos en el ámbito local.
- Los trabajos más conocidos o reputados sobre las distintas temáticas en el Distrito Federal tienen un enfoque más demográfico, sociológico, económico o político que de perspectiva de derechos humanos.
- Aquellos estudios que sí tienen una perspectiva de derechos humanos suelen utilizar como delimitación territorial al país y en muy pocas ocasiones se plantean como unidad de análisis las entidades federativas.<sup>37</sup>
- No existen incentivos de los órganos de gobierno que promuevan la investigación en esta materia en la ciudad de manera sistemática, interdisciplinaria e integral.

325. No obstante ello, las experiencias de docencia y la investigación existente son una valiosa fuente de información que no debe ser soslayada. Sin la intención de hacer una lista exhaustiva, vale la pena mencionar algunos programas dedicados al Distrito Federal, aun cuando no siempre utilizan la perspectiva de derechos humanos como marco teórico o metodológico.

326. Es importante mencionar el surgimiento y función de consulta-monitoreo del Observatorio de la Ciudad de México. En ese observatorio intervienen algunas de las principales instituciones de investigación como son: el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Colegio de México (Colmex) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),<sup>38</sup> pese a que el proyecto ha sido fuertemente impulsado desde el Gobierno del Distrito Federal y no es un espacio únicamente académico. Puede, sin embargo, ser un buen ejemplo de las sinergias que pueden formularse entre la academia y el gobierno.

327. Destacan también los trabajos realizados por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC),<sup>39</sup> por el Programa Universitario de Estudios sobre Género (PUEG),<sup>40</sup> ambos coordinados por la Universidad Nacional Autónoma de México.

328. Por su parte, El Colegio de México ha desarrollado conocimiento sobre el Distrito Federal en su división de Estudios Urbanos y Municipales, y ha hecho importantes contribuciones para la medición de la pobreza y la marginación. En materia de justicia penal y sistema penitenciario se deben subrayar los trabajos aportados por académicos del CIDE y del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) así como el conocimiento generado por el Barómetro de Justicia que promueve el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

329. En cuanto a la docencia, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Universidad Iberoamericana (UIA), y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, han desarrollado diversas opciones de formación en posgrado en derechos humanos. La UIA y la UACM, cuentan además con importantes programas universitarios de derechos humanos que realizan actividades dirigidas a la comunidad universitaria y a la sociedad en su conjunto. La UACM ha creado recientemente el Centro de Estudios sobre la Ciudad y el Programa de Educación Superior en los Reclusorios del Distrito Federal.

330. Por su parte, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, junto con la UNESCO, la Secretaría de Educación Pública del GDF y otras instituciones, promueven una iniciativa de Ley de Educación en Derechos Humanos en el Distrito Federal.

331. Como balance general de las instituciones académicas en torno a la construcción de conocimiento aplicable a las problemáticas específicas del Distrito Federal con perspectiva de derechos humanos, cabe señalar que hay valiosos aportes en el estudio de muchos problemas en el Distrito Federal, pero la construcción de este tipo de conocimiento no es una de las principales preocupaciones en la agenda académica.

## Notas

<sup>1</sup> John Rawls, *El liberalismo político*, traducción de Antoni Domènech, Barcelona, Crítica, 1996, p. 267.

<sup>2</sup> Para Ferreres Comella, las instituciones públicas pueden ser consideradas democráticas atendiendo a dos sentidos diversos: “Una institución puede ser democrática porque su estructura se ajusta a las exigencias democráticas (primer sentido), o porque la norma que la creó fue aprobada democráticamente (segundo sentido)”. Víctor Ferreres Comella, *Justicia constitucional y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 47 y ss.

<sup>3</sup> El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus párrafos primero y segundo, dispone lo siguiente: Artículo 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

<sup>4</sup> B. Nacif, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (colección Cuadernos de Trabajo, núm. 116), 2001.

<sup>5</sup> Véase *Reglamento interno de las comisiones de la Asamblea Legislativa*.

<sup>6</sup> A. Lujambio et al., *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos de poder: una perspectiva histórica y comparada*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 95.

<sup>7</sup> Fundar ha realizado estudios y monitoreos al Poder Legislativo local desde 2006. Parte de los argumentos aquí vertidos son resultado de los hallazgos obtenidos. Los documentos están disponibles en línea. R. Córdova, *La IV Legislatura de la ALDF: déficit en transparencia y derechos humanos*, Documento de trabajo, Fundar, Centro de Análisis en Investigación, A.C., marzo de 2007, México, <[http://www.fundar.org.mx/boletines2006/PDistrito Federal/Diagnostico%20ALDF%20VF.pdf](http://www.fundar.org.mx/boletines2006/PDistrito%20Federal/Diagnostico%20ALDF%20VF.pdf)>. N. Loeza, *El trabajo de la III Legislatura*.

- Una evaluación de la Comisión de Derechos Humanos*. México, Fundar, Centro de Análisis en Investigación A.C. septiembre 2006, p. 10, <<http://www.fundar.org.mx/PDF/Diagnóstico%20ALDF%20version%20final%2018%2012%2006%20AA.pdf>>.
- <sup>8</sup> Para una descripción más detallada del proceso legislativo en la Asamblea, véase R. Córdova, *La IV Legislatura de la ALDF: déficit en transparencia y derechos humanos*, Documento de trabajo, *op. cit.*
- <sup>9</sup> En síntesis, en iniciativas de leyes sólo se dictaminó la Ley de Sociedades de Convivencia. Quedaron en suspenso dos dictámenes sobre propuestas para modificar la Ley de Sociedades de Convivencia y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación. Hubo pláticas sobre los talleres a organizar en materia de derechos humanos y se atendieron dos puntos de acuerdo sobre pronunciamientos que la ALDF habría de hacer, pero que no estaban relacionados directamente con un tema de derechos humanos que tuviera que ver con los ciudadanos del Distrito Federal. Información obtenida de la página de la ALDF, <[www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)>.
- <sup>10</sup> Estas atribuciones las prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 23, fracción XIV, para el caso de la Secretaría de Gobierno; y en su artículo 35, fracción IX, para el caso de la Consejería Jurídica.
- <sup>11</sup> Artículo 51: “Los juzgados penales ejercerán las competencia y atribuciones que les confieran las leyes”.
- <sup>12</sup> Véase el capítulo 24.
- <sup>13</sup> La Convención Americana de Derechos Humanos también protege las garantías judiciales en su artículo 8°.
- <sup>14</sup> Artículo 2° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- <sup>15</sup> Cfr. página del Tribunal Electoral del Distrito Federal, <<http://www.tedf.org.mx/>> (visitada el 9 de noviembre de 2007).
- <sup>16</sup> En línea: <<http://www.iedf.org.mx/index.php?cadena=>>> (se accedió a la página el 9 de noviembre de 2007).
- <sup>17</sup> Cfr. página del Tribunal Electoral del Distrito Federal, <<http://www.tedf.org.mx/>> (visitada el 9 de noviembre de 2007).
- <sup>18</sup> Véase el capítulo 19.
- <sup>19</sup> Véase <<http://www.juntalocal.Distrito.Federal.gob.mx/funciones.html>>.
- <sup>20</sup> Información aportada oficialmente al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.
- <sup>21</sup> Información retomada de la página <<http://www.tcaDistrito.Federal.gob.mx>>.
- <sup>22</sup> Cfr. Arturo Páramo, “Obtienen delegados más control” en *Reforma*, México, 21 de enero de 2001, p. 4-B.
- <sup>23</sup> Leyes del Distrito Federal <[www.asambleadf.gob.mx](http://www.asambleadf.gob.mx)>.
- <sup>24</sup> Rafael Reygadas, “Surgimiento de las organizaciones civiles en México y su papel en la transición hacia la democracia”, <[www.enlace.df.gob.mx/temas/rafael-reygadas.html](http://www.enlace.df.gob.mx/temas/rafael-reygadas.html)>.
- <sup>25</sup> *Ibidem*.
- <sup>26</sup> Sergio Aguayo y Luz Paula Parra, *Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral*, México, AMDH, 1997.
- <sup>27</sup> Rafael Reygadas, *op. cit.*
- <sup>28</sup> *Ibidem*. Es necesario destacar que ya fue emitido el reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles en el Distrito Federal.
- <sup>29</sup> Centro Mexicano para la Filantropía, Cemefi en <[www.cemefi.org](http://www.cemefi.org)>.
- <sup>30</sup> Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), <[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)>.
- <sup>31</sup> Véase <[www.cdhdof.org.mx](http://www.cdhdof.org.mx)>.
- <sup>32</sup> Registro de Organizaciones Civiles, Dirección de Equidad y Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, <[www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd\\_asociaciones/org/registro.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd_asociaciones/org/registro.pdf)> (consulta del 5 de octubre de 2007)
- <sup>33</sup> Registro de Organizaciones Civiles, Relación de Instituciones de Asistencia Pública, Dirección de Equidad y Desarrollo Social-Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, <[www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd\\_asociaciones/org/iap\\_2006.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/bd_asociaciones/org/iap_2006.pdf)> (consulta del 5 de septiembre de 2007).
- <sup>34</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., Agenda Pública Ciudadana de Derechos Humanos, Memoria de los encuentros y diálogos con los candidatos y candidatas a la Presidencia de la República y al Congreso de la Unión, México, 2006. Publicación apoyada por Indesol, p. 17.
- <sup>35</sup> *Ibidem*.
- <sup>36</sup> Véase parte II, capítulo 5, el apartado 5.2, así como parte III, el capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>37</sup> Con esto no se pretende decir que no exista ningún trabajo con perspectiva de derechos humanos que utilice como unidad de análisis al Distrito Federal, o que ninguno de los existentes sea relevante. Lo único que se afirma es que no hay una tendencia en este sentido.
- <sup>38</sup> En el Observatorio se promueve el diseño de indicadores para medir las políticas públicas del Distrito Federal y recientemente desde este espacio se promovió la llamada Consulta Verde.
- <sup>39</sup> El PUEC realiza estudios para medir el impacto real de políticas y programas de responsabilidad urbana regional, la elaboración de sistemas de información geográfica, análisis de política hidráulica, política pública de coordinación metropolitana, etc. Ha promovido la publicación de libros como: *La participación en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo y Gestión del agua en el Distrito Federal: retos y propuestas*.
- <sup>40</sup> Funcionando desde 1992, el PUEG tiene como función esencial establecer estudios sobre perspectiva de género y un enfoque multidisciplinario del tema con diversas instituciones.

## Capítulo 8. Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos

332. El análisis presupuestario constituye hoy en día una de las herramientas más efectivas con las que cuenta la ciudadanía para evaluar la asignación de recursos financieros que hacen las instancias públicas.<sup>1</sup> Con el análisis presupuestario pueden conocerse los recursos y estrategias de las políticas públicas, evaluar la coincidencia entre el discurso de los gobernantes, los planes de desarrollo, las prioridades del Estado y si estas prioridades responden efectivamente a las necesidades y demandas de la sociedad.<sup>2</sup>

333. Este tipo de análisis permite conocer si el presupuesto está dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población y procurar su bienestar, garantizar el eficiente cumplimiento de las responsabilidades del Estado y si contiene la información suficiente y detallada que permita evaluar todos estos aspectos.

334. El análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos tiene como principal objetivo identificar cuáles han sido los esfuerzos del gobierno encaminados a la realización plena de estos derechos y si para el gobierno el respeto a los derechos humanos es una de sus prioridades principales. Si bien debe tenerse claro que el análisis presupuestario es una herramienta más, es muy importante; aunque por sí solo no puede evaluar el avance o retroceso en la realización de los derechos humanos, pues se requiere de información complementaria que ponga en contexto los números presupuestarios.

335. En el apartado 8.1, se presentarán los elementos principales del presupuesto con enfoque de derechos humanos, con el fin de tener un marco teórico mínimo para la comprensión del apartado 8.2, en donde se presentan los principales hallazgos en el ámbito presupuestario.

### 8.1 Presupuesto con enfoque de derechos humanos

336. El análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos tiene como etapas básicas las siguientes:

- En primer lugar, la identificación de los derechos humanos que, en este caso, no sólo se refieren a los civiles y políticos sino económicos, sociales, culturales y ambientales reconocidos por el Estado mexicano y por el derecho internacional.
- En segundo lugar, identificar los compromisos del Estado con estos derechos, reflejados en convenios y acuerdos internacionales así como normas, planes, programas y diagnósticos nacionales y locales. Derivado de lo anterior, se identifican las obligaciones de conducta del Estado y sus obligaciones de resultados.
- En tercer lugar, se identifican procesos, procedimientos, dependencias y actores clave que intervienen en el proceso presupuestario, así como el de la planeación, organización, instrumentación y evaluación de la política pública, analizando su impacto en el ejercicio de derechos.

- Finalmente, en cuarto lugar se elabora el análisis bajo ciertos principios básicos de máximo uso de recursos disponibles, realización progresiva, no regresión, equidad y no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Todos estos lineamientos están reconocidos en pactos y acuerdos internacionales signados por el Estado mexicano y permiten evaluar las condiciones de la realización de los derechos humanos. El presupuesto tiene que ser equitativo y promover la igualdad entre las personas.

337. Es de esperar que la instrumentación y el resultado de este tipo de análisis influya en la toma de decisiones y forme parte de la definición de políticas, programas y acciones de gobierno. Estas políticas, en su conjunto, deben estar enfocadas hacia la plena realización de los derechos humanos, a partir de la identificación de las acciones del Estado encaminadas a su protección, promoción y cumplimiento.

338. Cuando se habla de enfoque de los derechos humanos, estamos hablando de incorporar en el diseño de las políticas públicas y en la asignación de recursos para realizarlos,<sup>3</sup> los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

339. Según un documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, no existe una receta universal para el enfoque basado en los derechos humanos, pero propone algunos lineamientos esenciales:<sup>4</sup>

- Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos y la de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.
- Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda labor de cooperación y programación de desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
- Debe tener como argumento intrínseco el reconocimiento de que el enfoque basado en los derechos humanos es lo correcto desde el punto de vista moral o jurídico, y
- El argumento instrumental, que reconoce que un enfoque basado en los derechos humanos conduce a resultados mejores y más sostenibles en materia de desarrollo humano y de régimen democrático.<sup>5</sup>

340. Tradicionalmente los derechos humanos sólo se han considerado como un tema de discurso por parte del gobierno, más que de asignación de recursos financieros. Por ello, el análisis presupuestario con perspectiva de derechos humanos busca dar seguimiento a aquellas obligaciones que requieren de las acciones concretas del gobierno y que se reflejan en asignaciones presupuestarias.<sup>6</sup>

341. En ese sentido, el proceso se basa en la identificación de: *a)* políticas, programas, acciones de gobierno, su asignación de recursos y priorización; *b)* los sujetos responsables de la ejecución de tales recursos; *c)* los resultados intencionados y no intencionados de la política pública y, específicamente, de las decisiones en la asignación de recursos en el avance de la realización de derechos humanos.

Lo anterior incluye el impacto de la asignación y ejercicio de los recursos en los sujetos beneficiados (o perjudicados) por la intervención gubernamental y en la población en general (de acuerdo a las necesidades de la mayoría, pero también asegurando el cumplimiento de los derechos de las minorías y grupos vulnerables).

342. En función de estos aspectos, el análisis presupuestario, basado en el enfoque de derechos humanos también incluye la evaluación de la transparencia y de los mecanismos de rendición de cuentas, para saber si su elaboración y ejercicio presupuestal se rigen por los principios de no discriminación y de participación, que en su conjunto configuran una serie de principios para este tipo de análisis. Tales principios son:

343. *Máximo uso de recursos disponibles*, significa que el Estado debe realizar todo el esfuerzo que sea necesario para cumplir las metas planteadas con carácter prioritario en derechos humanos con todos los recursos que tenga a su alcance.<sup>7</sup> En el análisis presupuestario, los recursos que se revisan son los monetarios y se le da seguimiento a este principio porque el argumento de la “insuficiencia” de recursos, no exime al gobierno de su obligación de asegurar el disfrute más amplio posible de estos derechos. Adicionalmente, este principio pone bajo la lupa la priorización de las decisiones de política pública e implica el análisis del uso de los recursos, no sólo en los sectores directamente relacionados con los derechos humanos sino de toda la administración pública. Esto permite identificar, por ejemplo, si en materia presupuestaria se asignan recursos de manera desproporcionada entre la compra de vehículos para funcionarios y la compra de medicamentos, rubro clave para el avance en la realización del derecho a la salud. Hasta el momento este principio se ha aplicado para los derechos económicos, sociales culturales y ambientales (DESCA). No se ha llegado a un consenso internacional; sin embargo, también tendría que ser aplicable a los demás derechos.

344. *Realización progresiva*,<sup>8</sup> que establece para el Estado la obligación de mejorar la asignación presupuestaria para determinada necesidad o grupo social. Este principio reconoce que no todos los derechos pueden ejercerse plenamente de inmediato (como el pleno ejercicio del derecho a un medio ambiente sano) pero impone la obligación al Estado para que, de manera progresiva y lo más rápidamente posible, se avance hacia la plena realización de los derechos y que las asignaciones presupuestarias sigan esta lógica. Este principio no implica que hay derechos que sí deben ser cumplidos de inmediato, como el derecho a la salud o a la alimentación.

345. Este principio se relaciona con el de *no regresión*<sup>9</sup> que implica que una vez conseguido el avance en un derecho no hay retrocesos. Por ejemplo, ya que se ha logrado el acceso universal a la educación, deben garantizarse los recursos necesarios y suficientes para que este derecho se siga ejerciendo con plenitud y, más aún, mejore en su calidad. Además, para monitorear este principio son útiles las comparaciones a lo largo del tiempo, por lo que debe existir información presupuestaria efectivamente comparable y disponible para varios años, semestres e incluso trimestres.

346. *No discriminación e igualdad*,<sup>10</sup> es un principio que tiene dos dimensiones complementarias: por un lado busca asegurar que los recursos presupuestarios sean asignados a programas específicos con el fin de avanzar hacia la equidad y la no discriminación en la sociedad, lo cual es conocido como “acciones afirmativas”. Por otro lado, busca identificar dentro del presupuesto de un programa específico de gobierno, si sus recursos han sido asignados con criterios de equidad y, además, si en el ejercicio de los recursos se ha promovido la desigualdad o la discriminación y, corregir tal situación.

347. Un ejemplo de la primera dimensión son las asignaciones presupuestarias a programas que promuevan la igualdad de género. Un ejemplo de la segunda dimensión es identificar si los beneficios de cierta acción de gobierno benefician sistemáticamente a más a hombres que mujeres, como es la falta de dotación de agua potable y su entrega por tandeo. Otro ejemplo es la comparación de asignaciones presupuestarias per cápita entre las diferentes demarcaciones territoriales, como son las delegaciones y subdelegaciones. En este caso se deben identificar sus diferencias y si éstas son motivadas por condiciones socioeconómicas o políticas, como ocurre en el caso de una delegación con menor índice de rezago que sistemáticamente reciba más recursos per cápita para hacer efectivo el derecho al agua, que una delegación con mayor índice de rezago.

348. *Transparencia*, implica que durante todo el proceso presupuestario (formulación, aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización) exista información disponible que permita evaluar la asignación y ejercicio de los recursos bajo todos los principios y consideraciones antes señaladas, y lo más desagregado posible. Que la información sea clara, oportuna, consistente, detallada y en formatos que permitan un genuino análisis por parte de una gran diversidad de usuarios con diferentes perfiles educativos y socioeconómicos y con diferentes necesidades de información presupuestaria. La transparencia debe estar presente en todos los niveles de gobierno sin esperar a que los ciudadanos soliciten la información.

349. A su vez, la *rendición de cuentas* implica también que el Estado ofrezca explicaciones detalladas y fundamentadas para justificar sus decisiones presupuestarias durante todo el proceso. Si no existen estas condiciones,<sup>11</sup> es prácticamente imposible hacer un análisis de presupuestos con perspectiva de derechos humanos.

350. *Participación ciudadana*,<sup>12</sup> implica que en el proceso se ofrezca la oportunidad para que todos los ciudadanos interesados puedan tomar parte en las decisiones presupuestarias y recoger de la manera más amplia posible, las propuestas e inquietudes de los diversos grupos de la sociedad. Es común que se aduzcan diferentes razones para limitar la participación, como son los riesgos de generar procesos “caóticos”, que dejen la puerta abierta a “intereses contrarios al interés general”, la falta de “discusiones informadas”, etcétera.

351. Al respecto hay que tomar en consideración algunos aspectos:

- Primero, para que la participación tenga lugar, deben reducirse las asimetrías de información: mientras más técnico es el lenguaje, menor es el número de personas que lo entiendan, menor el acceso a la información y más cerrado será el proceso.
- Segundo, deben reconocerse las diferentes necesidades de información y los diferentes grados y ámbitos de influencia que los sectores de la sociedad solicitan.
- Tercero, que la participación no se reduce a consultas esporádicas que están diseñadas más para legitimar decisiones ya tomadas que para recibir y utilizar la retroalimentación de la sociedad.
- Cuarto, y más importante, que un proceso participativo lleva a mejores propuestas, a reflejar con mayor fidelidad las necesidades de la gente, puede hacerla corresponsable de la toma de decisiones y puede promover una mayor eficiencia del gasto.

Es relevante diferenciar la participación en el presupuesto, la cual es una cualidad democrática, de los Presupuestos Participativos que son una herramienta metodológica que ha sido empleada por algunos gobiernos locales, particularmente en Brasil.<sup>13</sup>

352. *Vinculación con la política pública.* Este no es un principio que provenga de la normatividad internacional en derechos humanos; sin embargo, es importante destacar que toda asignación presupuestaria debe ser coherente con todo el proceso de la política pública en materia de derechos humanos. Adicionalmente, los presupuestos deben establecer una relación directa entre objetivos públicos del gobierno y el gasto. Para ello, es conveniente establecer el presupuesto de forma exhaustiva, desarrollando datos sobre proyecciones a mediano y largo plazo, contemplando estimaciones y variantes económicas. Esa presentación exhaustiva significa, incluso, cambiar la forma de presentación clásica del presupuesto y buscar la revisión de informes mensuales, semestrales, anuales y hasta especiales en los niveles más desagregados, como son las unidades responsables, delegaciones y subdelegaciones.<sup>14</sup>

## 8.2 Principales hallazgos en el ámbito presupuestario

353. Con el propósito de identificar si el presupuesto del GDF tiene una perspectiva de derechos humanos y considerando este marco de referencia, el Comité Coordinador solicitó información a la Secretaría de Finanzas (SF) a partir de los derechos contenidos en la parte II de este *Diagnóstico*, el Núcleo Seguridad humana. En respuesta, la SF envió información del presupuesto original, el presupuesto modificado y el ejercido de 2005 a 2007, detallado al nivel administrativo de las secretarías, los organismos descentralizados y las delegaciones ejecutoras del gasto.

354. Asimismo, el personal de la SF entregó la información dividida en siete derechos: al agua, a la educación, a la salud, a un medio ambiente sano, a la vivienda, al trabajo, derecho de las personas privadas de su libertad, así como sobre la prestación de servicios públicos, necesarios para la realización de una gran cantidad de derechos. A manera ilustrativa se presenta en el siguiente cuadro, sólo la agrupación que se hizo por programa y el derecho al que se refiere:

Cuadro 8.1 Programas del GDF y derechos a los que se refieren

Núm.	Programa	Derecho al que se refiere (agrupados por la SF)
9	Readaptación Social	De las personas privadas de su libertad
13	Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte	Educación
15	Servicios de Salud	Salud
18	Fomento del Empleo y la Productividad	Trabajo
22	Infraestructura Ecológica, de Transporte y Urbanización	Servicios públicos
23	Fomento y Apoyo a los Asentamientos Humanos	Vivienda
24	Agua Potable	Agua
25	Drenaje y Tratamiento de Aguas Negras	Medio ambiente sano
26	Regulación y Prevención de la Contaminación y Preservación de los Recursos Naturales	Medio ambiente sano
27	Regulación del Transporte Urbano	Servicios públicos

355. Lamentablemente, esta información no fue útil para realizar una evaluación de los derechos humanos en materia presupuestaria. En primer lugar, la información presupuestaria del GDF no in-

cluye información relacionada con los grupos de población a los que está dirigido el gasto (no sólo desde el punto de vista programático, caracterizado por promover acciones afirmativas). Esta falta de detalle no permite conocer el impacto diferenciado del gasto en los distintos grupos de población identificados por género, edad, condición socioeconómica, etnicidad, preferencia sexual, condición migratoria, vulnerabilidad. Por lo tanto, impide conocer si el presupuesto se ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación.

356. En segundo lugar, la información presupuestaria del GDF tiene una estructura funcional limitada que impide identificar realmente el avance en cada derecho. Por ejemplo, en materia de derecho al trabajo, existe el programa núm. 18: Fomento del Empleo y la Productividad; sin embargo, los recursos destinados a este programa no consideran el presupuesto que ejerce la JLCA, la cual es fundamental para garantizar una dimensión del derecho al trabajo, ya que a su vez está catalogado como parte del programa núm. 1: Transferencias a Órganos Autónomos. Es cierto que no es posible considerar todo el presupuesto de la JLCA como parte del derecho al trabajo, ya que podría realizar actividades de modernización administrativa que no corresponden al ejercicio de un derecho sino al mejoramiento de la burocracia.

357. Lo mismo ocurre con la UACM, cuyo presupuesto no está bajo el Programa de Fomento y Desarrollo de la Educación y el Deporte, sino en el de Transferencias a Órganos Autónomos. Algo similar podría decirse del gasto de la ALDF, instancia clave para generar mecanismos de protección de derechos humanos, cuyo presupuesto no está organizado para conocer cuántos recursos se dedican a generar la normatividad de cada uno de los derechos a partir de diagnósticos sólidos y procesos participativos.

358. En tercer lugar, en la información presupuestaria del GDF no se proporcionan datos por parte de las instancias responsables, que permitan diferenciar entre los recursos destinados a las actividades sustantivas relacionadas con los derechos revisados (su protección, promoción y cumplimiento) y los recursos destinados a actividades netamente administrativas. Tampoco se cuenta con información presupuestaria que asocie los programas de gobierno articulados en estos derechos, sus actividades institucionales y las unidades responsables de su ejecución (incluso las direcciones generales o coordinaciones, no sólo secretarías). Tales datos no existen para el año en curso ni para años anteriores. Además, con los datos recibidos se identificaron aumentos presupuestales en determinados temas, sin que ello signifique necesariamente que el recurso se canalice a ese tema, y tampoco que se esté incrementando para derechos específicos. Todo esto impide conocer prioridades, destino del gasto y si en verdad se está cumpliendo el principio de máximo uso de recursos.

359. De forma adicional, contrariamente a lo ocurrido con la SF, otras dependencias no ofrecen a la ciudadanía la información relativa al ejercicio de los recursos respecto de los derechos revisados. A través de los pases de lista<sup>15</sup> el Comité Coordinador pidió información sobre los recursos ejercidos a la mayoría de las dependencias del GDF, pero no proporcionaron cifras concretas del gasto real ejercido y sólo se limitaron a decir que “el presupuesto no es suficiente”. Esto impide una valoración real de las condiciones presupuestarias para cada derecho y las diferencias entre lo aprobado por los asambleístas y lo ejercido por las dependencias, así como los ejercicios y subejercicios correspondientes.

360. Igualmente, no se cuenta con información detallada de las delegaciones. Para completar la información proporcionada por la SF, el Comité Coordinador solicitó a los representantes o enlaces

de las delegaciones, información del presupuesto en su demarcación así como su Programa de Operación Anual (POA). La respuesta fue muy escasa, pues de 16 delegaciones sólo cinco enviaron parte de la información solicitada, pero no la presupuestaria. No hay información presupuestaria disponible (incluso en Internet) con la calidad que permita una evaluación mínima del gasto ejercido en relación con los derechos analizados.

361. En cuanto a este último punto, en la información presupuestaria del GDF la información del gasto no está desagregada territorialmente ni por delegaciones, subdelegaciones o incluso colonias y barrios. Si bien está identificado lo que ejecuta cada delegación política por programas, como entidad administrativa, no se sabe lo que se ejerce en cada delegación, tanto por instancias delegacionales como por las entidades del DF.

362. Por ejemplo, para el derecho al agua en 2007 sólo 12% del presupuesto es ejercido directamente por las delegaciones y 88% por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM). A pesar de ello, la información del SACM no está desagregada por delegaciones y, por lo tanto, desde el presupuesto no se conoce cuántos recursos se ejercen por delegación para garantizar el derecho al agua. Esta falta de información impide conocer si el presupuesto se ejerce con criterios de igualdad, equidad y no discriminación entre las diferentes regiones de la ciudad.<sup>16</sup> Además, esto es una barrera a la participación, pues de esta manera los ciudadanos no conocen cuánto presupuesto es asignado y ejercido en su colonia y barrio para cada uno de los derechos y, por lo tanto, no tienen información para opinar sobre lo que deberían ser las prioridades del gasto en su comunidad.

363. Por último, la información detallada que aquí se ha señalado, no se encuentra para este año ni anteriores. Es fundamental contar con series de corto, mediano y largo plazo para identificar avances y retrocesos en aspectos como la realización progresiva y no regresión de los derechos humanos o la identificación del máximo uso de recursos a partir de un análisis de ejercicios y subejercicios en el tiempo. Además, conocer las asignaciones a lo largo del tiempo, con el grado de detalle ya señalado, permitiría, entre otras cosas, identificar la consistencia en las asignaciones presupuestarias, las razones por las cuales ciertos programas o políticas se han consolidado o no han podido hacerlo, así como relacionar las variaciones con ciclos económicos, decisiones de política pública o con ciclos electorales.

364. De esta manera, con la información que se puso a disposición del Comité Coordinador no es posible realizar un análisis presupuestario a fondo, situación que es preocupante ya que hace muy difícil el monitoreo del avance en la realización de los derechos humanos desde la perspectiva presupuestaria.

365. Se requiere entonces seguir un proceso para identificar la información que tiene disponible el gobierno e igualmente precisar las necesidades de información para hacer un diagnóstico del presupuesto con enfoque de derechos humanos. Es necesario homogenizar las estructuras presupuestarias, programáticas y contables, alinearlas y hacerlas comparables a los requerimientos de información para poder evaluar el avance de los derechos humanos. Es necesario que los clasificadores del gasto incluyan la posibilidad de recabar información para cada uno de los derechos; tipo de población a la que impactan las asignaciones; unidad territorial, y aquéllos establecidos por la legislación federal.

366. También se requiere hacer esfuerzos por clasificar y publicar la información de años atrás y que sea consistente y comparable durante todos los documentos elaborados en el proceso presupues-

tario. Que haya esfuerzos adicionales para identificar en el presupuesto cuál es el costo estimado para garantizar plenamente un derecho y cuál es el grado de avance presupuestario al respecto. Ello permitiría identificar mejor las prioridades del gasto, y trabajar hacia el cumplimiento de las obligaciones del estado en materia de derechos humanos desde un nuevo paradigma a nivel del diseño, ejecución y evaluación de las políticas y los presupuestos públicos.

## Notas

- <sup>1</sup> Isaac Shapiro, (ed.) *Guía ciudadana para el trabajo presupuestario*, Washington, Proyecto Internacional del Presupuesto, 2002, pp. 61-63.
- <sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Naciones Unidas, Nueva York-Ginebra, 2006, pp. 9-10.
- <sup>3</sup> *Informe de México al Comité de los derechos económicos, sociales y culturales*, (DESC), *medidas adoptadas en el periodo 1997-2004*, México, SRE-Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, pp. 6-10.
- <sup>4</sup> Véase el anexo C, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- <sup>5</sup> OACNUDH, *Preguntas...*, *op. cit.*, pp. 12-15.
- <sup>6</sup> Jim Shultz, *Promesas que cumplir. El presupuesto como herramienta para procurar los DESC*. México, Bolivia, Centro para la Democracia de Cochabamba/Fundar, 2002, pp. 19-20.
- <sup>7</sup> *Cfr.* OACNUDH, Parte II artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Véase también Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (Quinto periodo de sesiones, 1990), párrafo 13.
- <sup>8</sup> Artículo 2, párrafo 1 del PIDESC Véase también Observación general 3, párrafo 9.
- <sup>9</sup> Observación general 3. Párrafo 11. Véase también: Consejo Económico y Social, “Gestión económica mundial y autonomía normativa nacional en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”, E/C.12/2001/6 12 de marzo de 2001, núm. 8.
- <sup>10</sup> Artículo 2, párrafo 2 del PIDESC. Véase también: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Para mayor información véase el capítulo 18.
- <sup>11</sup> Véase la Declaración del Milenio (Resolución aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2000). Sección V Núm. 25.
- <sup>12</sup> Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Véase también: Artículo 8, Párrafo 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. También, Declaración del Milenio, Sección V, núm. 25.
- <sup>13</sup> Esta participación se canaliza en diversos gobiernos locales de Brasil, Perú y Uruguay, por medio de los presupuestos participativos que implican:
  - a) Participación abierta de todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
  - b) Combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y
  - c) Disposición de recursos para inversión de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, reconociendo también las limitaciones financieras).
 Aunque esto no forma parte de un trabajo directo de análisis presupuestario con enfoque de derechos humanos, el presupuesto participativo es una propuesta que refleja la experiencia de más de 250 ciudades en Brasil y América Latina, lo cual lleva a la necesidad de incluirlo como una potencial herramienta para la elaboración de presupuestos con enfoque en derechos. *Cfr.* Ernesto Ganuza Fernández, “Poderes locales y procesos participativos: los presupuestos participativos (Córdoba)”, en Concha Lorenzana, *Tomamos la palabra, experiencias de la ciudadanía participativa*, Barcelona, Icaria, 2002, pp. 65-85.
- <sup>14</sup> Joachim Wehmer y Vinnie Yanyima, *El Parlamento, el presupuesto y el género*, Unifem/Instituto del Banco Mundial/Unión Interparlamentaria/PNUD (Manual para parlamentarios, núm. 6), 2005, pp. 111-115.
- <sup>15</sup> Véase la parte I, capítulo 4, apartado 4.3: Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
- <sup>16</sup> Véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.