



**Parte I. Proceso y metodología del *Diagnóstico***

## Capítulo 1. Justificación y marco jurídico

23. De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuando los Estados firman y ratifican un tratado, adquieren obligaciones que deben ser cumplidas de buena fe sin invocar disposiciones de su derecho interno como justificación para incumplir con su contenido.<sup>1</sup> Con pleno conocimiento de este compromiso, México ha contraído obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de los tratados correspondientes y, por ende, debe dar cumplimiento a las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos.

24. En lo que se refiere a políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, fue el marco en que los Estados se comprometieron a avanzar decididamente, y elaboraron y adoptaron la Declaración y Programa de Acción de Viena.<sup>2</sup> En este documento los Estados asumieron el compromiso de elaborar planes nacionales de acción que les permitieran identificar medidas para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos,<sup>3</sup> en el entendido de que un acercamiento comprensivo y estructurado de planeación de las políticas públicas facilitaría el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante los tratados.<sup>4</sup>

25. A su vez, el marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, discutido y adoptado en la ciudad de Quito, Ecuador, en diciembre de 1999,<sup>5</sup> identificó los planes nacionales de acción de derechos humanos como uno de los pilares para la cooperación en la región.

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

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

28. Los diagnósticos y los planes de acción de derechos humanos pueden ser, entonces, herramientas efectivas para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales, promueva la armonización de su legislación nacional con éstas, y consolide una política en materia de promoción y protección de los derechos humanos que considere el carácter universal, indivisible, progresivo e interdependiente de estos derechos.<sup>6</sup> También contribuyen a mejorar la coordinación interinstitucional e incrementar la colaboración entre las autoridades del Estado en su conjunto, los organismos públicos de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas.<sup>7</sup>

29. Además de lo expresado en los párrafos precedentes, la elaboración del presente *Diagnóstico* es también una manera de responder a lo establecido en la Ley de Planeación de Desarrollo del Distrito Federal, que en su artículo 2° expresa:

La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

30. Algunos de los principios que según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal<sup>9</sup> deben regir la planeación son: igualdad de derechos entre todas las personas, no discriminación, atención de las necesidades básicas de la población, mejoría en la calidad de vida y respeto a los derechos humanos.

31. A su vez, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal establece diversas acciones, objetivos y líneas de política en materia de derechos humanos y señala particularmente la necesidad de elaborar un programa específico junto con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

32. Según la Ley General de Desarrollo del Distrito Federal, todos los programas deben contener un diagnóstico<sup>10</sup> que sirva de base para las acciones que se diseñarán. En este sentido, el presente identifica el grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal, para que sirva de base al diseño del Programa de Derechos Humanos, documento en el que se plantearán compromisos, acciones y propuestas que sirvan para superar los obstáculos que impiden el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos en esta entidad.

33. Asimismo, la Ley General de Desarrollo establece que los programas y planes son sexenales, por lo que el Programa será una herramienta que identificará las principales metas a alcanzar en materia de derechos humanos hasta el año 2012. Además, el Comité Coordinador diseñará acciones a largo plazo en las que participen los tres poderes de gobierno y que tiendan a la creación de una política de Estado.

## Notas

<sup>1</sup> Véase Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, UN Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 UNTS 331, Viena, 23 de mayo de 1969, entró en vigor el 27 de enero de 1980.

<sup>2</sup> Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

<sup>3</sup> Véase el párrafo 71 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993.

<sup>4</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series núm. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto de 2002.

<sup>5</sup> OACNUDH, Marco de referencia del Programa de Cooperación en América Latina y el Caribe para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Seminario de la Región Andina sobre Planes Nacionales de Acción en materia de Derechos Humanos, realizado en Quito, Ecuador, del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 1999.

<sup>6</sup> OACNUDH, *Handbook on National Human Rights Plans of Action...*, *op. cit.*

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> Véase el artículo 26 constitucional: "La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios: [...]"

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos [...]"

<sup>9</sup> Véase el artículo 12 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: "La Organización Política y Administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] III. La observancia, respeto y atención de recomendaciones por las autoridades y en general servidores públicos que ejerzan jurisdicción local en el Distrito Federal, respecto de los derechos humanos que establece el orden jurídico mexicano"

Véase el artículo 2º de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal: "La planeación se basará en los siguientes principios: [...]"

II. El debido ejercicio de la autoridad que tiene como fin la generación de bienes públicos tangibles e intangibles, entre los que destacan la aplicación de la justicia, la seguridad, la defensa del interés colectivo y el respeto a los derechos humanos fundamentales..."

<sup>10</sup> Véase los siguientes artículos de la Ley de Planeación: 27 frac. I (para el programa general), 31 frac. I (para programas delegacionales), 37 (para programas sectoriales y especiales) y 39 frac. II (para programas parciales).

## Capítulo 2. Antecedentes y organización del proceso

### 2.1 Proceso en el ámbito federal

34. El 1 de julio de 2002 se suscribió el acuerdo para el establecimiento de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),<sup>1</sup> con el propósito de coadyuvar al Estado mexicano a asegurar el pleno respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos.

35. En 2003 la OACNUDH realizó, junto con un grupo de especialistas,<sup>2</sup> el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,<sup>3</sup> documento que se caracterizó por su independencia, apertura y transparencia, y que estableció un importante precedente, toda vez que México fue el primer país en el mundo donde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un ejercicio de esta naturaleza.

36. Durante la elaboración del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* y su proceso final de integración, se dio la posibilidad de participación directa a los diferentes actores –gobierno federal, organismos públicos de derechos humanos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil– y se procuró la generación de espacios de trabajo conjunto, de manera que se expresaran diversas visiones sobre las temáticas abordadas.

37. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* se ha convertido en un referente en esta materia. En él se incluyen numerosas propuestas cuyo cumplimiento puede ayudar a mejorar la situación de los derechos humanos que ahí se detecta. Además, contiene un listado de “Recomendaciones generales”, consideradas como acciones de alta prioridad, entre las que se incluyó una recomendación instrumental que señala la necesidad de elaborar un informe anual independiente sobre el estado de la nación. Estas acciones constituyen un apoyo importante para que las instituciones del Estado y la sociedad civil promuevan y desarrollen leyes, instituciones, políticas, programas y procesos destinados a garantizar la dignidad de las personas.

38. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* sirvió de base para la elaboración de un Programa Nacional de Derechos Humanos presentado en diciembre de 2004 por el gobierno federal. En esa misma fecha se firmó el Acuerdo Nacional de Derechos Humanos entre las entidades federativas y la Secretaría de Gobernación (Segob), y se sentaron las bases y establecieron compromisos para la elaboración de programas de derechos humanos en todas las entidades federativas del país.<sup>4</sup>

39. A efecto de dar seguimiento a los compromisos de dicho acuerdo, se estableció el Comité de Seguimiento al Acuerdo Nacional de Derechos Humanos, en el que la OACNUDH presentó una propuesta de colaboración para elaborar diagnósticos,<sup>5</sup> así como una propuesta para la realización de diagnósticos estatales.<sup>6</sup>

40. En el documento de la OACNUDH se sugiere la conformación de espacios de diálogo en los que confluyan los diferentes actores que deberían participar en la elaboración de un diagnóstico, como un paso previo necesario para la aprobación del programa respectivo. Estos se han denominado

Espacios de Análisis y Participación en materia de Derechos Humanos (EAPDH).<sup>7</sup> Para su funcionamiento, la OACNUDH propuso que se creara un Comité Coordinador en cada entidad federativa, cuyo objetivo sería vigilar las actividades encaminadas a la elaboración del diagnóstico y programa de derechos humanos.

## 2.2 Proceso en el Distrito Federal: el Comité Coordinador

41. En el mes de junio de 2006 la OACNUDH y la Segob establecieron contacto con el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), para impulsar la elaboración de un diagnóstico y programa en el Distrito Federal. A esta iniciativa se sumó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y se buscó, por conducto del GDF, la participación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). En razón de la cercanía del fin de la III Legislatura, ese órgano no respondió a la convocatoria. El proceso electoral de julio de ese año y el final del periodo del entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal, impidieron comenzar el proceso durante ese mismo año.

42. En el mes de noviembre de 2006, el jefe de Gobierno electo se reunió con el Consejo de la CDHDF. En dicha reunión se acordó que ambas instancias impulsarían la propuesta de la OACNUDH, en diálogo con el TSJDF y la ALDF. En el mes de diciembre de ese mismo año, el jefe de Gobierno expresó públicamente el compromiso del GDF de participar en este proceso, en el marco de la V Feria de Derechos Humanos organizada por la CDHDF. Esta propuesta se analizó en el mes de enero de 2007 con un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil, en una reunión<sup>8</sup> convocada por la CDHDF, con la presencia de la OACNUDH.

43. En el mes de marzo de 2007 se llevó a cabo, en la sede del GDF, un encuentro entre los titulares de la CDHDF, del GDF, del TSJDF, del representante en México de la OACNUDH y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF. En este encuentro se acordó la formación del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal (Comité Coordinador), que quedará integrado por las cuatro instancias públicas locales, tres organizaciones de la sociedad civil y dos instituciones académicas, además de la presencia de la OACNUDH para observar el proceso y brindar asesoría y apoyo técnico. También se acordó que la Secretaría Técnica (ST) del Comité estaría a cargo de la CDHDF.

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

*a) Instituciones académicas*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (Flacso)

Universidad Panamericana (UP)

*b) Organizaciones de la sociedad civil*

*Titulares*

Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C. (GIRE)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.  
Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim)

*Suplentes*

Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C. (ADIVAC)  
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C.,  
Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C.  
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.<sup>9</sup>

45. El 3 de mayo de 2007, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, licenciado Marcelo Ebrard Casaubón; el presidente del TSJDF, magistrado José Guadalupe Carrera Domínguez; el presidente de la CDHDF, maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria; la directora general de la Flacso, doctora Giovanna Valenti Nigrini; el director de la Facultad de Derecho de la UP, doctor José Antonio Lozano Díez; la directora de GIRE, maestra María Luisa Sánchez Fuentes; la responsable del área del Distrito Federal de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Jacqueline L'Hoist Tapia; y el director ejecutivo de la Redim, licenciado Gerardo Sauri Suárez, firmaron en un acto público una Carta compromiso<sup>10</sup> que formalizó la integración del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal, así como de su Secretaría Técnica, a cargo de la CDHDF. Esta Carta fue firmada también por el representante en México de la OACNUDH, el señor Amerigo Incalcaterra, como testigo de honor y acompañante del proceso, y posteriormente fue suscrita por el diputado Víctor Hugo Círigo Vásquez, presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF.

### 2.3 Tareas realizadas por las instancias que integran el Comité Coordinador

46. Una de las primeras tareas que llevó a cabo el Comité, fue la definición y aprobación de sus lineamientos de trabajo, en los cuales se establece el objeto, atribuciones, integración, forma de operación y de toma de decisiones.<sup>11</sup>

47. Con la coordinación de la CDHDF como Secretaría Técnica del Comité Coordinador, éste realizó, entre el 7 de mayo de 2007 y el 31 de marzo de 2008, 19 sesiones ordinarias, una extraordinaria y varias reuniones para el análisis y obtención de información, así como para la revisión de los documentos preliminares del *Diagnóstico*. En cada reunión ordinaria se aprobó el acta de la sesión anterior y el orden del día respectivo, se dio seguimiento a los acuerdos, se revisó la lista de pendientes y tareas realizadas y por realizar por parte de cada uno de los integrantes del Comité. Todas las decisiones relativas al Diagnóstico y Programa de derechos humanos fueron aprobadas por este Comité.

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

49. Si bien todas las actividades que se llevaron a cabo en el marco del *Diagnóstico* se hicieron como Comité, es importante destacar la participación que cada una de las instancias que lo integran tuvieron dentro del mismo.

#### *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*

50. La participación de la ALDF en el Comité no fue constante, pues sus representantes asistieron sólo a cuatro de las primeras sesiones,<sup>12</sup> no dieron seguimiento a los acuerdos ni a las actividades derivadas del proceso y enviaron una parte reducida de la información que les fue solicitada para la elaboración del *Diagnóstico*.<sup>13</sup> Sin embargo, se espera la participación activa y el compromiso de la ALDF en el proceso de elaboración e implementación del Programa.

#### *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*

51. Como Secretaría Técnica (ST), la CDHDF tuvo a su cargo tareas operativas y de comunicación dentro del Comité, que implicaron la convocatoria a sesiones ordinarias y extraordinarias, la elaboración de las actas, el seguimiento de acuerdos y la comunicación entre las instancias que lo conforman. Estas actividades fueron fundamentales para garantizar el buen funcionamiento del Comité y la fluidez de la comunicación entre sus integrantes. Asimismo, tuvo la tarea de coordinar la convocatoria a seminarios y foros, así como la logística de los mismos.

52. La CDHDF diseñó las propuestas de metodología y de plan de trabajo para la elaboración del Diagnóstico y Programa. Además, se hizo cargo de buscar, obtener y analizar la información necesaria, coordinó la elaboración de los documentos que lo integran y se hizo cargo directamente de muchos de ellos, lo cual implicó trabajo de investigación, vinculación y análisis. Asimismo, la CDHDF estuvo a cargo del proceso de revisión de estilo, edición e impresión del *Diagnóstico*.

53. Una de las obligaciones de las instancias que forman parte del Comité fue crear redes que permitieran obtener información y difundir el proceso.<sup>14</sup> Para ello, la Secretaría Técnica de la CDHDF junto con el Consejo, la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva, las Visitadurías, las Direcciones, las Coordinaciones y la Relatoría, por conducto de sus titulares y de su personal, apoyaron sustantivamente el trabajo del *Diagnóstico* al elaborar información sobre quejas y recomendaciones y dar información sustantiva para el análisis de cada uno de los derechos y de los grupos de población.

54. Las diferentes áreas de la CDHDF nombraron a una persona responsable para servir de enlace con la Secretaría Técnica con el objeto de contar con un mecanismo operativo que permitiera la coordinación del trabajo y el flujo de información con las áreas de la CDHDF, a efecto de involucrarlas integralmente en el proceso, así como para ubicar la información con la que cuenta la CDHDF y facilitar su uso para la elaboración del *Diagnóstico*.

55. Algunas de las tareas realizadas por el grupo de enlace tuvieron que ver con la revisión y sistematización de las quejas, recomendaciones e informes de la CDHDF, la obtención de información estadística, la elaboración de documentos teóricos sobre los núcleos y el contenido de los derechos que forman parte del *Diagnóstico*, así como la redacción y revisión de documentos preliminares, el

apoyo sustantivo en foros y seminarios realizados en el marco de este proceso, la asistencia y participación en diversas reuniones de trabajo del Comité, entre otras.

56. Con el fin de cumplir con su papel como Secretaría Técnica del Comité Coordinador, la CDHDF contrató a tres personas para integrar un equipo de trabajo. Asimismo, firmó un convenio de colaboración con la organización suiza Geneva for Human Rights, que destinó a una persona para que ayudara de tiempo completo con la ST en este proceso.

57. La Universidad Panamericana apoyó a la ST con el servicio social de tres personas.

#### *Gobierno del Distrito Federal*

58. La participación del GDF en el Comité fue a través de la Subsecretaría de Gobierno, cuyo titular participó constante y activamente en el proceso y manifestó de diversas formas el compromiso del jefe de Gobierno con el *Diagnóstico* y el Programa. La Subsecretaría de Gobierno tuvo en sus manos la tarea de vincular al resto de las entidades y dependencias del GDF en las diferentes etapas del proceso de elaboración del *Diagnóstico*.

59. Para lograr esta vinculación, el jefe de Gobierno solicitó a todas las instancias del GDF que nombraran un enlace para facilitar el trabajo del *Diagnóstico* y del Programa. En este sentido, se organizó, junto con la CDHDF, un seminario de derechos humanos cuya información se amplía más adelante, en el cual se trabajó conjuntamente el objetivo y la responsabilidad del gobierno de la ciudad en el proyecto.

60. Esta red de enlaces facilitó la obtención de información para el *Diagnóstico*. En razón de la elaboración e implementación del Programa de Derechos Humanos, la participación de estos enlaces será fundamental, pues el éxito de este proyecto dependerá en gran medida del compromiso y trabajo que ellos y ellas realicen.

61. La Subsecretaría de Gobierno también se hizo cargo de los trámites necesarios para que el Comité contara con una página *web*<sup>15</sup> para hacer públicos los documentos generados por dicho Comité y mantener informada a la sociedad, las instituciones académicas, las instancias gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y, en general, a las personas interesadas en el proceso. Además, el GDF contrató a una persona que colaboró estrechamente con la ST en la revisión de los documentos de este diagnóstico.

#### *Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*

62. Al igual que el resto de los integrantes del Comité, el TSJDF asistió a todas las actividades relacionadas con el *Diagnóstico* y generó, junto con la Flacso, uno de los más importantes insumos para el apartado de Sistema de justicia de este *Diagnóstico*.<sup>16</sup>

63. Como parte de esta investigación,<sup>17</sup> se envió un cuestionario a 600 jueces y juezas y magistradas y magistrados que integran el TSJDF, para identificar resoluciones judiciales en materia de

derechos humanos. También se llevaron a cabo cuatro grupos focales con la participación de estos jueces y juezas, así como con las y los magistrados, uno por cada materia (civil, penal, familiar y arrendamiento).

### *Organizaciones de la sociedad civil*

64. El papel de las organizaciones civiles del Comité fue fundamental para el desarrollo de las actividades del mismo. De acuerdo con las fracciones VIII y IX del artículo séptimo de los Lineamientos del Comité, las instancias que lo integran establecieron canales de comunicación en sus instituciones y con sus homólogos, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.

65. Las organizaciones que participan en el Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal (titulares y suplentes) decidieron constituirse el 11 de junio de 2007 como un Consejo Consultivo de las OSC (CCOSC), para procurar una mejor coordinación y asegurar una participación más efectiva de éstas. Se buscó que este mecanismo facilitara la comunicación y el trabajo con aquellas OSC que no formaran parte del Comité y que tuvieran interés en contribuir con información. En total, este Consejo se ha reunido en sesiones de trabajo y discusión en 13 ocasiones, entre junio de 2007 y marzo de 2008.

66. Se definió que el CCOSC tuviera una Secretaría Técnica propia, la cual estuvo a cargo del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C. El CCOSC se reunió quincenalmente, sobre todo para discutir respecto de:

- a) La metodología de trabajo para elaborar el *Diagnóstico*.
- b) La preocupación por la ausencia de la ALDF en el proceso.
- c) Las estrategias para involucrar a las OSC en las actividades del *Diagnóstico*.
- d) Las acciones a tomar frente a la falta de información sistematizada de las OSC sobre el D.F.
- e) La dificultad para acceder a la información, principalmente aquella proveniente de las delegaciones.
- f) La revisión de los documentos que se produjeron durante el proceso.
- g) La postura del CCOSC para la toma de decisiones en el proceso.

67. El CCOSC realizó entrevistas a expertos y expertas en temas relacionados con el *Diagnóstico*, así como dos foros con OSC, cuya información se amplía más adelante, con la finalidad de informarlos sobre el proceso e invitarlos a aportar información sobre la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

68. A partir de los foros se realizaron reuniones con diversas OSC que permitieron tener un panorama más amplio de lo que acontece en la ciudad. Además, el CCOSC se sumó al trabajo de elaboración de documentos, y es el responsable de varios textos preliminares de este *Diagnóstico*, entre los que destacan los relativos al análisis presupuestal –elaborado con la colaboración de la UP– y a los derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, apoyó en la revisión de los documentos generados a lo largo del proceso.

69. Es necesario reconocer el aporte que hicieron algunas organizaciones de la sociedad civil que no forman parte del CCOSC al trabajo sustantivo del *Diagnóstico*, en particular aquellas que partici-

paron en el análisis y la redacción de ciertos capítulos, en coordinación con instancias públicas y académicas, como las siguientes organizaciones: Artículo XIX, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, A.C. (Amarc), Centro Transitorio de Capacitación y Educación Recreativa El Caracol, A.C., Centro Nacional de Comunicación Social, A.C. (Cencos) y Sin Fronteras, I.A.P. Muchas otras organizaciones civiles aportaron insumos o revisaron y comentaron documentos según su área de especialización.<sup>18</sup>

### *Instituciones académicas*

70. Las instituciones académicas integrantes del Comité Coordinador aportaron al trabajo de dicha instancia valiosos elementos técnicos y metodológicos para la elaboración del *Diagnóstico*, proporcionaron información, se hicieron cargo de la elaboración de distintos documentos y aportaron comentarios a los documentos preliminares que se generaron durante el proceso. Además, como el resto de las instancias del Comité, convocaron a sus homólogas a tres reuniones a fin de informarlas sobre el proceso y promover su participación en las tareas de elaboración del *Diagnóstico*.

71. Del papel de la Flacso en el proceso es importante destacar, además de su dedicación a la revisión y elaboración de los documentos del *Diagnóstico*, el trabajo de investigación ya mencionado,<sup>19</sup> que realizó en conjunto con el TSJDF, y que tuvo por objeto identificar la concepción y aplicación de los derechos humanos en los asuntos que se litigan en sus juzgados.

72. Cabe destacar también las aportaciones para el análisis presupuestal, la obtención de documentos técnicos para abonar el trabajo del *Diagnóstico*, así como el apoyo de estudiantes de servicio social para el desempeño de algunas de las actividades del Comité que realizó la Universidad Panamericana.

73. Hubo, además, la participación de académicos y académicas que, de manera personal, aportaron información, revisaron documentos e hicieron comentarios importantes a muchos de ellos. De manera institucional es importante resaltar la revisión de algunos documentos que hizo el Programa de Estudios de Género de la UNAM (PUEG), a pesar de que la metodología del diagnóstico no se diseñó de inicio para hacer un análisis con perspectiva de género.

### *Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*

74. De acuerdo con la Carta compromiso que crea al Comité Coordinador, así como con sus Lineamientos de operación, la OACNUDH participa como observadora permanente en el proceso de elaboración del *Diagnóstico* y, en esa calidad, tiene derecho a voz en las sesiones del Comité.<sup>19</sup> Su participación ha sido no sólo constante, sino que ha contribuido sustantivamente en todo el proceso de elaboración al aportar elementos técnicos al Comité Coordinador.

75. Asimismo, la OACNUDH proporcionó al Comité documentos y materiales sobre los siguientes temas: el contenido de los derechos a analizarse en el *Diagnóstico*; los derechos de los grupos de personas específicos; los instrumentos internacionales; las observaciones generales y recomendacio-

nes finales que los órganos de tratados han hecho a México, así como información proveniente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, revisó, comentó y complementó cada uno de los documentos que integran el *Diagnóstico* y participó activamente en las distintas reuniones y actividades del Comité.

## Notas

- <sup>1</sup> Por invitación del Estado mexicano, en 1999 la OACNUDH inició actividades de cooperación técnica mediante la firma de un memorando de intenciones que preveía la ejecución de programas de derechos humanos. En este tenor, se firmó el 2 de diciembre del año 2000, un Acuerdo de Cooperación Técnica (Primera Fase) entre ambas partes con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales en materia de derechos humanos. En 2002 el gobierno mexicano y la OACNUDH firmaron el Documento de Proyecto sobre la Segunda Fase de Cooperación Técnica y posteriormente, el 1 de julio de ese mismo año se suscribió el acuerdo para el establecimiento de una Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- <sup>2</sup> Los cuatro especialistas fueron: Clara Jusidman Rapoport, Miguel Sarre Iguíniz, Isidro Cisneros Ramírez y Sergio Aguayo Quezada.
- <sup>3</sup> Disponible en la página de Internet de la OACNUDH, <<http://www.hchr.org.mx>>.
- <sup>4</sup> Este acuerdo fue publicado en el *Diario Oficial* el 9 de diciembre de 2005.
- <sup>5</sup> Sesión celebrada el 26 de enero de 2006.
- <sup>6</sup> El documento Elaboración de Programas Estatales de Derechos Humanos: propuesta de colaboración, fue entregado a la Secretaría de Gobernación en marzo de 2006.
- <sup>7</sup> Los EAPDH deberán contar con la participación de autoridades estatales que tengan un impacto directo en el respeto, goce y protección de los derechos humanos, en organismos públicos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil en sentido amplio, así como en la academia, con el objetivo de fortalecer, coordinar y articular de manera más eficiente los trabajos en materia de derechos humanos.
- <sup>8</sup> Esta reunión se llevó a cabo el 17 de enero de 2007 en las instalaciones de la Red por los Derechos de la Infancia en México y a ella asistieron 34 organizaciones de la sociedad civil.
- <sup>9</sup> El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, A.C., se retiró del proceso y cedió su lugar como suplente a Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C., lo cual notificó a través de una carta firmada por su director el 10 de septiembre de 2007.
- <sup>10</sup> Véase la Carta compromiso, anexo A.
- <sup>11</sup> Véase el anexo B.
- <sup>12</sup> La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) envió representantes a las sesiones del 18 de junio, 16 de julio, 10 y 21 de agosto.
- <sup>13</sup> El Comité envió dos cartas (fechadas el 15 de junio y 1 de octubre de 2007) al presidente de la Comisión de Gobierno de la ALDF en la que manifestaba su preocupación por no haber enviado un representante al acto en que se firmó la Carta compromiso y por su ausencia en las sesiones del Comité Coordinador. A través de estas cartas se exhortó al presidente de la Comisión de Gobierno a la pronta designación de un o una representante en el proceso, ya que su presencia era indispensable para garantizar las funciones y responsabilidades del Comité. Pese a ello, la ALDF no lo hizo.
- <sup>14</sup> Véase las fracciones VIII y IX del artículo 7º de los Lineamientos del Comité.
- <sup>15</sup> Véase <[www.derechoshumanosdf.org.mx](http://www.derechoshumanosdf.org.mx)>.
- <sup>17</sup> Los resultados de este trabajo se reflejan principalmente en el capítulo “Acceso a la justicia” de este diagnóstico (véase la parte V. Núcleo Sistema de justicia).
- <sup>17</sup> Más adelante se detalla la metodología aplicada en este estudio.
- <sup>18</sup> En la parte de agradecimientos de este mismo *Diagnóstico* se enlistan todas las organizaciones, instituciones y personas que aportaron a este proceso.
- <sup>19</sup> Más adelante se detalla la metodología aplicada en este estudio.
- <sup>20</sup> Véase artículo 5º de los Lineamientos, así como la declaración tercera y el compromiso primero de la Carta compromiso. Véase anexos A y B.

## Capítulo 3. Espacios de análisis y participación

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

77. De conformidad con la metodología propuesta por la OACNUDH,<sup>1</sup> en los Lineamientos de operación del Comité se determinaron como fundamentales en el proceso de elaboración de este *Diagnóstico* los Espacios de análisis y participación (EAP), que son “aquellos convocados por el Comité, en donde participarán los diferentes actores que podrán aportar a la elaboración del Diagnóstico y Programa [con el objeto de] [...] brindar información sobre el proceso y recoger insumos para el mismo.”<sup>2</sup> A continuación se explican las actividades llevadas a cabo para ello.

### *Foros de OSC organizado por el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil*

78. El ccosc<sup>3</sup> organizó un foro que se llevó a cabo el 21 de junio de 2007<sup>4</sup> en el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C., con la finalidad de informar a las osc sobre el proceso de elaboración del *Diagnóstico* e invitarlas a sumarse al trabajo, aportando datos acerca de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal.

79. El 21 de agosto este mismo Consejo organizó otro foro para organizaciones de la sociedad civil en la Sala Digna Ochoa de la CDHDF.<sup>5</sup> Su objetivo era informar a las osc del Distrito Federal sobre el avance en la elaboración del *Diagnóstico*, recibir retroalimentación respecto de los documentos en preparación, así como definir espacios de articulación y colaboración conjunta entre el Comité y las organizaciones interesadas en formar parte del proceso. También se distribuyó un cuestionario para identificar los temas de trabajo de las osc en el Distrito Federal.

### *Reuniones con representantes de las delegaciones del Distrito Federal*

80. El 9 de julio de 2007, el GDF convocó a una reunión con los y las jefas delegacionales y algunos integrantes del Comité para informar sobre el proceso y solicitar cooperación para el mismo. Posteriormente, se nombraron enlaces de derechos humanos en las 16 delegaciones del Distrito Federal, que fueron convocados el 29 de agosto<sup>6</sup> para presentarles el objetivo del proceso, y entregar a cada instancia solicitudes de información específicas<sup>7</sup> que servirían de insumo para el *Diagnóstico*.

### *Seminario de derechos humanos para enlaces del GDF*

81. Como se expresó anteriormente, el GDF creó una red de enlaces de sus entidades y dependencias para temas de derechos humanos, lo cual implicó el vínculo institucional con la CDHDF, así como el trabajo específico del *Diagnóstico* y del Programa. Con el fin de capacitar a estos enlaces, el GDF, con la colaboración de la CDHDF, organizó un seminario que se llevó a cabo los días 24 y 31 de agosto, y 7, 21 y 28 de septiembre de 2007. El seminario tuvo sesiones específicas para trabajar en el

*Diagnóstico*, con el objeto de solicitar y obtener información oficial de los enlaces mediante cuestionarios que les fueron entregados por la Secretaría Técnica.

#### *Reuniones con instituciones académicas*

82. Las instituciones académicas participantes en el Comité, Flacso y la UP convocaron<sup>8</sup> a otras universidades para informarles sobre el proceso y solicitarles insumos para el *Diagnóstico*. En este sentido, se llevaron a cabo tres reuniones, en julio, agosto y septiembre de 2007, en las que participaron representantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) campus ciudad de México, la Escuela Libre de Derecho, el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Cátedra UNESCO de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

83. La participación y grado de involucramiento de cada una de las instituciones académicas fue distinta. El ITESM convocó, el 26 de septiembre de 2007, a personal del servicio público de dependencias del GDF a participar en grupos focales para obtener información sobre políticas públicas; por su parte la UIA, por medio de su Programa de Derechos Humanos, contestó varios cuestionarios sobre derechos específicos que sirvieron como insumo para la elaboración de algunos documentos del *Diagnóstico*; el IIJ-UNAM y el Departamento de Derecho del ITAM apoyaron con la revisión de varios de los documentos preliminares del mismo.

#### *Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa*

84. El Comité Coordinador, a través de su Secretaría Técnica, organizó el Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, que se llevó a cabo en la Flacso los días 23, 24 y 25 de octubre del 2007. Participaron aproximadamente 170 personas de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, instancias públicas del Distrito Federal y del Gobierno Federal, así como representantes de organismos internacionales.

85. El objetivo fue generar un espacio de análisis y discusión plural e incluyente para revisar y enriquecer los primeros documentos preliminares del *Diagnóstico*. Igualmente, el Seminario se propuso recopilar recomendaciones y propuestas de armonización legislativa, políticas públicas, participación y fortalecimiento institucional para que fueran incorporadas posteriormente en el Programa de Derechos Humanos.

#### *Mesas de trabajo con expertas y expertos*

86. Para analizar diversos documentos preliminares del *Diagnóstico* se llevaron a cabo en el mes de noviembre mesas de trabajo con personal experto de organizaciones civiles, instancias académicas, instancias públicas del Distrito Federal, organismos internacionales, así como de la CDHDF, en los derechos y grupos de población a que se refieren los textos. Las mesas tuvieron como finalidad enriquecer los documentos, recibir insumos y discutir los elementos principales contenidos en ellos.

## Notas

- <sup>1</sup> OACNUDH, Propuesta para la Conformación de los Espacios de Análisis y Participación de Derechos Humanos en las Entidades Federativas, 2005.
- <sup>2</sup> Véase el artículo 11 de los Lineamientos de operación del Comité.
- <sup>3</sup> La fracción IX del artículo 7 de los Lineamientos del Comité Coordinador establece que “las organizaciones de la sociedad civil conformaron un Consejo Consultivo de Organizaciones de la Sociedad Civil para los trabajos del Comité Coordinador, instancia independiente del Comité”.
- <sup>4</sup> A este foro asistieron, aproximadamente, 30 organizaciones de la sociedad civil.
- <sup>5</sup> A este foro asistieron, aproximadamente, 40 organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas.
- <sup>6</sup> A esta reunión asistieron 15 enlaces delegacionales.
- <sup>7</sup> De las 16 delegaciones políticas se recibió información de ocho delegaciones (Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco, Miguel Hidalgo y La Magdalena Contreras).
- <sup>8</sup> Conforme a lo dispuesto en las fracciones VIII y IX del artículo 7º de los Lineamientos del Comité.

## Capítulo 4. Metodología y estructura del *Diagnóstico*

87. La metodología propuesta en un inicio para la elaboración del *Diagnóstico* fue mejorándose y adecuándose frente a las cuestiones de hecho no previsibles al inicio del trabajo. Finalmente la ruta metodológica aplicada fue la siguiente:

- a) Definición del enfoque del *Diagnóstico*.
- b) Determinación de la estructura para hacer el análisis del *Diagnóstico*.
- c) Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.
- d) Análisis de la información y elaboración de documentos preliminares.

### 4.1 Definición del enfoque del *Diagnóstico*

88. El Comité consideró que lo más adecuado para hacer el análisis que implicaba el *Diagnóstico*, era adoptar un enfoque basado en la revisión del grado de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal en materia de derechos humanos. Es decir, no se partió del análisis de la situación existente en el Distrito Federal con respecto de cada tema, sino de las obligaciones que el Estado debe cumplir en materia de derechos humanos, para analizar entonces la situación desde esos parámetros. Esto se hizo tomando en cuenta que “los derechos humanos se erigen como objetivo, parámetro y límites en la actuación de los órganos del Estado.”<sup>1</sup>

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

90. A partir de definir las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, éstas serían el punto de referencia para hacer el ejercicio de diagnóstico, la determinación de dichas obligaciones se realizó atendiendo a los estándares más altos de protección de los derechos humanos. Éstos se derivaron de la revisión de las normas internacionales y nacionales en la materia (así como de las interpretaciones de los órganos respectivos), integradas bajo el principio *pro persona*.<sup>2</sup>

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

92. Como consecuencia del enfoque adoptado en este *Diagnóstico*, y tomando en cuenta que el desarrollo normativo y jurisprudencial de las obligaciones del Estado frente a cada derecho y grupo es variado, en cada capítulo se sistematizan las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal.

### 4.2 Determinación de la estructura de análisis del *Diagnóstico*

93. En el proceso de elaboración se determinaron cuatro ejes a partir de los cuales se estructuró el *Diagnóstico*:

- a) Temas estructurales, contenidos en la parte II;
- b) Núcleos problemáticos, que inician y agrupan las partes III, IV y V;
- c) Análisis de derechos específicos, que se contienen en las partes III, IV y V;
- d) Análisis de grupos de población, contenidos en la parte VI.

94. Los temas estructurales se incluyeron porque tienen que ver con la posibilidad de cumplimiento del Estado de prácticamente todas sus obligaciones. Determinan y marcan rumbo a la legislación local, a las políticas, las instituciones públicas y el presupuesto. Pese a ser centrales para el análisis, la posibilidad de obtener o generar información para saber cómo afectan estos temas el cumplimiento de las obligaciones fue muy difícil, pues no se han construido desde la perspectiva de que el Estado garantice, proteja, respete y promueva los derechos humanos de la ciudadanía.

95. El segundo eje fue la definición de los núcleos problemáticos, considerados como *núcleos* toda vez que en ellos confluyen diferentes temas y derechos, y *problemáticos* porque constituyen el criterio básico de elección de los derechos analizados en el *Diagnóstico*. Esto es, se determinó elegir entre una gran cantidad de derechos sólo aquellos que debían ser priorizados para su análisis en razón del tiempo y de las posibilidades del Comité: esta elección se hizo con base en diversos criterios centrados todos en la determinación de tres grandes temas –básicos teóricamente y problemáticos localmente– que aquejan a la ciudad de México, y que son nodos y detonantes de una serie de situaciones conflictivas en el ámbito social, económico y jurídico.

96. El análisis de los derechos, desde el enfoque adoptado de revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, nacionales y locales del Estado, es el eje central del *Diagnóstico*. Se agruparon en torno a los Núcleos problemáticos a fin de que ello facilitara la comprensión de la interrelación entre los mismos, y tuvieran en los propios núcleos elementos teóricos comunes. La definición inicial incluyó 20 derechos, pero en razón de que en distintos casos fue prácticamente inexistente o muy compleja la recopilación de la información necesaria para el análisis, se presentan 14 derechos. En los siguientes apartados se detalla el mecanismo de construcción de estos capítulos.

97. Los núcleos problemáticos del *diagnóstico*, y los derechos agrupados en cada uno de ellos se integran de la siguiente forma:

Núcleos problemáticos	Derechos que se ven afectados
1. Seguridad humana	1. Derecho a un medio ambiente sano 2. Derecho al agua 3. Derecho a una vivienda adecuada 4. Derecho a la educación 5. Derecho al trabajo 6. Derecho a la salud 7. Derechos sexuales y reproductivos
2. Democracia y derechos humanos	8. Derecho a la igualdad y a la no discriminación 9. Derecho al acceso a la información 10. Derecho a la libertad de expresión
3. Sistema de justicia	11. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales 12. Derecho al acceso a la justicia 13. Derecho a un debido proceso 14. Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión

98. El cuarto eje de análisis fue la perspectiva del cumplimiento de obligaciones desde ciertos grupos de población,<sup>3</sup> no sólo porque hay una serie de instrumentos internacionales y leyes nacionales y locales específicas por grupo, sino porque permitiría tener visiones parciales de cómo los temas estructurales y la situación de ciertos derechos en particular, tienen efectos en grupos de población que históricamente han padecido en el Distrito Federal mayor discriminación, exclusión y violaciones a sus derechos. En el *Diagnóstico* se incluyen capítulos sobre los siguientes grupos de población:

- mujeres<sup>4</sup>
- infancia
- jóvenes
- pueblos indígenas
- lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT)
- poblaciones callejeras
- personas adultas mayores
- personas con discapacidad
- personas migrantes y refugiadas
- personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.

### 4.3 Obtención de la información para verificar el cumplimiento de las obligaciones del Estado

99. Para hacer un diagnóstico cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a un derecho o frente a los derechos de los grupos específicos, fue necesario obtener información de diversas formas y fuentes para realizar una interpretación integral. Algunas de éstas fueron las siguientes: por medio de oficios y cuestionarios enviados a distintas autoridades (a los cuales se les denominó “pases de lista”), a través de investigaciones específicas,<sup>5</sup> seminarios y mesas de trabajo, publicaciones, consultas con personas expertas, con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, servidores y servidoras públicas, etcétera.

100. En este apartado se hará referencia específica al trabajo que se realizó con los pases de lista, tomando en cuenta que las cuestiones relativas a los seminarios, mesas de trabajo y consultas se especifican en el apartado “Espacios de análisis y participación”.

#### *Pases de lista*

101. Para cada derecho y cada grupo, se consideró necesario tener información sobre los siguientes rubros: estadística, legislación, políticas públicas, presupuesto, decisiones judiciales, datos de la CDHDF (quejas, recomendaciones e informes especiales), resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales, informes académicos y de osc. Para cada uno de estos rubros se diseñó un pase de lista (solicitud de información estandarizada por tema) cuyos objetivos fueron obtener información oficial y directa de la fuente, detectar los vacíos de información, y contar con una lista de preguntas que permitiera estructurar el análisis de cada derecho y de cada grupo.

102. Para el llenado de los pases de lista se crearon en el Comité nueve grupos de trabajo. Los resultados obtenidos se detallan a continuación:

#### *Grupo I: Estadística*

103. En este rubro se buscaron datos acerca de cada derecho y cada grupo para dar un sustento cuantitativo al *Diagnóstico*. Parte de este trabajo lo realizó la CDHDF con el apoyo de la UP y las diferentes instancias del Comité y otras externas a éste que participaron en la elaboración de documentos por derecho y por grupo de población, así como entidades y dependencias del GDF que aportaron información estadística específica por tema.

#### *Grupo II: Legislación*

104. Este grupo estuvo coordinado por GIRE y la ALDF. El pase de lista se hizo llegar a 10 comisiones de la ALDF: Gestión integral del agua; Vivienda; Asuntos político-electorales; Administración y procuración de justicia; Equidad y género; Asuntos laborales y previsión social; Educación; Atención a grupos vulnerables; Preservación del medio ambiente y protección ecológica; Salud y asistencia social.

105. Después de esta comunicación, siete comisiones hicieron llegar al Comité las respuestas a los cuestionarios.<sup>6</sup> Sin embargo, la información proporcionada no incluía un análisis adecuado ni tenía la información necesaria para el *Diagnóstico*. En algunos casos las respuestas demostraron poco manejo del tema de derechos humanos y de armonización legislativa. Ante la falta de respuesta de las demás comisiones, se volvió a enviar un oficio (fechado el 1 de octubre de 2007), que no tuvo respuesta.

106. Por medio de GIRE se obtuvo la colaboración de la Universidad Iberoamericana (UIA) y del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez para el llenado de los cuestionarios sobre derechos específicos, que se incorporaron a los apartados de educación y debido proceso.

#### *Grupo III: Políticas públicas*

107. Este grupo estuvo integrado por la REDIM y el GDF, quienes tuvieron a su cargo la coordinación del mismo. Para este rubro se elaboraron dos pases de lista, uno general, y otro específico para instancias que reciben y tramitan quejas y denuncias.<sup>7</sup> Como se ha expresado anteriormente<sup>8</sup> el GDF creó una red de interna de enlaces que, entre otras cosas, tuvieron la responsabilidad de responder los pases de lista, lo cual se trabajó con el apoyo de la CDHDF en el marco del seminario para enlaces de derechos humanos.<sup>9</sup>

108. Debe reconocerse la voluntad y cooperación de las dependencias del GDF en el proceso, pues sólo cinco de las 42 dependencias a las que se les entregó el pase de lista, no enviaron información.<sup>10</sup> Pese a ello, la información obtenida no fue de utilidad en todos los casos, debido, entre otras cosas, a la inadecuación en términos de la necesidad y enfoque del diagnóstico, profundidad, falta de fun-

damentación de las respuestas, y la inexistencia de información desde una perspectiva de derechos humanos.

109. El trabajo para obtener información mediante estos cuestionarios o pases de lista, reveló también el desconocimiento de algunos servidores y servidoras públicas sobre la materia y sus implicaciones en las políticas públicas, particularmente es relevante el desconocimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Fue claro que las dependencias que cuentan desde hace tiempo con un área específica de derechos humanos (por ejemplo, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal), fueron quienes tuvieron mejores posibilidades de aportar información útil para el *Diagnóstico* según la propuesta del Comité Coordinador.

110. Finalmente, cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil y la CDHDF diseñaron pases de lista para las delegaciones; sin embargo, de las 16 delegaciones políticas sólo se recibió información de ocho<sup>11</sup> (que no siempre correspondió a la solicitada en los pases de lista). La calidad de los datos allí contenidos y la falta de información impidieron hacer un análisis integral por delegaciones.

#### *Grupo IV: Presupuesto*

111. Este grupo estuvo integrado por la UP, el GDF y Fundar; este último tuvo a su cargo la coordinación del mismo. La información de este rubro no se obtuvo a través de pases de lista sino mediante la metodología de trabajo diseñada por Fundar.

112. La principal información se obtuvo en tres reuniones con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. La primera entre el subsecretario de Egresos, la UP y Fundar. En esta reunión el subsecretario puso a disposición la información requerida, así como la que se refería temáticamente a los *núcleos problemáticos*. Posteriormente se recibió el presupuesto aprobado, modificado y ejercido de los años 2005, 2006 y 2007.

113. Sin embargo, una de las mayores dificultades para hacer el análisis del presupuesto fue obtener información de otras dependencias y de las delegaciones, ya que pocas enviaron datos, y los que se enviaron no cumplían con los requerimientos solicitados o no brindaban elementos para llevar a cabo el análisis presupuestal. En el caso de la ALDF ocurrió algo similar. No se informó al Comité si la falta de información se debió a la inexistencia de la misma o a alguna otra razón.

114. Esto imposibilitó elaborar un análisis presupuestal detallado y desglosado por derechos, como se pretendía en un inicio, por lo que se optimizó el uso de la información con que se contaba y se presentaron los resultados a los que se pudo llegar.<sup>12</sup>

115. El análisis del presupuesto constituye sin duda uno de los elementos más reveladores sobre las prioridades gubernamentales. El Comité consideró imprescindible hacer dicho análisis con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, no fue posible realizarlo debido a las dificultades para obtener información, lo cual puede revelar opacidad y desinterés de las autoridades en colaborar con este *Diagnóstico*.

*Grupo V: Decisiones judiciales*

116. Este grupo estuvo integrado por la Flacso y el TSJDF, que tenían a su cargo la coordinación del mismo. Para este rubro se preparó un pase de lista pero debido a la falta de sistematización de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales del Distrito Federal, no se pudo trabajar bajo el esquema del cuestionario.

117. En consecuencia, la Flacso propuso dos vías para la obtención de información: una encuesta aplicada a todas y todos los jueces y magistrados<sup>13</sup> y la realización de cuatro grupos focales<sup>14</sup> –uno por cada materia (civil, penal, familiar y arrendamiento).<sup>15</sup> El objetivo de la encuesta fue obtener datos de la totalidad del Poder Judicial local que permitieran diagnosticar los derechos, mientras que los grupos focales tuvieron por objeto profundizar en cada uno de los mismos.

118. Los resultados de la investigación muestran cómo las y los juzgadores perciben el derecho de los derechos humanos, y si lo aplican en la resolución de conflictos entre particulares y el papel que asumen las y los juzgadores como árbitros. Todo esto se presenta en el apartado de acceso a la justicia que forma parte del núcleo de Sistema de Justicia.

*Grupo VI: Información de la CDHDF*

119. Este rubro estuvo a cargo de la CDHDF. Con el fin de obtener los insumos necesarios para el *Diagnóstico* se creó una red de enlaces con las áreas sustantivas de la CDHDF,<sup>16</sup> que trabajaron a partir del pase de lista correspondiente e identificaron la información relevante de quejas, recomendaciones e informes por grupo y por derecho. Los datos cualitativos y cuantitativos que se obtuvieron fueron incorporados al *Diagnóstico*.

120. El número de quejas que recibe la CDHDF es un importante indicador que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas en cuanto a que tienen un derecho, que existen vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores puede brindar información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades.

121. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si efectivamente se violaron derechos humanos. Por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja el hecho de que en una etapa posterior del proceso, la queja pueda haber sido considerada improcedente, o bien la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, o si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.

*GRUPO VII: Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales*

122. Este grupo estuvo integrado por la OACNUDH y la UP, que tenían a su cargo la coordinación del mismo. La OACNUDH sistematizó todas las recomendaciones y observaciones de los organismos internacionales de derechos humanos de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA)

hechas a México, por derecho y también por grupo de población. Elaboró un índice de los instrumentos internacionales por derecho y por grupo, identificó las recomendaciones del *Diagnóstico* que correspondían al ámbito local y realizó una investigación sobre el contenido de los derechos que integraron este diagnóstico. Esta información fue de gran utilidad y se utilizó en cada uno de los documentos.

*Grupo VIII: Informes académicos, de OSC nacionales e internacionales*

123. Este grupo estuvo integrado por Fundar, GIRE, la UP, la Flacso y la REDIM, la última de las cuales tuvo a su cargo la coordinación del mismo. Todas estas instituciones se abocaron a la búsqueda de los insumos correspondientes a este rubro e identificaron varios informes que fueron utilizados en el *Diagnóstico*. Sin embargo, se comprobó que existe poca información diagnóstica sobre el Distrito Federal y que la mayoría de las investigaciones en materia de derechos humanos están enfocadas al ámbito nacional.

124. Esto hace que la aportación del *Diagnóstico* adquiera más valor, debido a que es el primer ejercicio amplio, hasta la fecha, de revisión de la situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal.

*Grupo IX: Órganos autónomos del Distrito Federal*

125. Este grupo estuvo integrado por la CDHDF y el GDF y éstos estuvieron a cargo de enviar pases de lista específicos a los siguientes órganos autónomos del Distrito Federal: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Infodf), Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) y Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). A excepción de ésta última, todos contestaron los pases de lista y la información allí contenida ayudó a hacer el análisis de varios derechos.

#### 4.4 Análisis de la información y elaboración de documentos

126. El trabajo con los pases de lista reveló la falta de información y de sistematización de la misma, el desconocimiento del tema por parte de algunas autoridades y la carencia de estudios de derechos humanos enfocados al Distrito Federal. Adicionalmente, al no haber recibido información desagregada por sexo, se dificultó mucho hacer un análisis con perspectiva de género

127. La cantidad y calidad de la información para hacer el análisis fue variable para cada uno de los derechos. Por ejemplo, para los derechos del núcleo de seguridad humana se recibieron muchos insumos –aunque esta información era más descriptiva que analítica– mientras que para el Núcleo de Sistema de justicia la información fue escasa, y para el Núcleo de Democracia y derechos humanos lo fue más aún. Para los grupos de población sucedió algo similar a esto último desde las instancias públicas, no así de las civiles o académicas. Probablemente una de las razones sea que la información no está desagregada, sobre todo en las instancias de gobierno.

128. Una vez recibida la información solicitada a través de los pases de lista, la ST coordinó una reunión de tres días<sup>17</sup> con el objeto de que todas las instancias del Comité conocieran, evaluaran y revisaran las respuestas a los pases de lista así como la información que se había obtenido hasta el momento; determinarían si ésta se utilizaría o no, y en caso afirmativo, en qué apartado; y definieron el contenido de los núcleos problemáticos, los derechos y los grupos.

129. El Comité decidió asignar a diferentes instituciones y personas (la mayoría de ellas integrantes del mismo Comité) la tarea de interpretación y valoración de la información, así como la redacción de documentos preliminares. La Secretaría Técnica del Comité elaboró unos Lineamientos para la redacción de los documentos y una guía para ayudar a estructurar el análisis de cada uno de los derechos y de los grupos, misma que se fue adecuando a las necesidades conceptuales de cada derecho o grupo, así como a la existencia de información.

130. Todos los documentos que integran el *Diagnóstico* fueron revisados y socializados en diferentes etapas y bajo distintas metodologías. Se realizaron reuniones de trabajo entre las personas integrantes del Comité,<sup>18</sup> se llevó a cabo un seminario,<sup>19</sup> varias mesas con expertos y expertas,<sup>20</sup> así como reuniones con actores relevantes que revisaron y comentaron cada documento preliminar.

131. Cabe destacar que el contenido final de cada documento, y del *Diagnóstico* en su conjunto, se decidió en el seno del Comité Coordinador de manera consensuada.

## Notas

<sup>1</sup> VV. AA., *Responsabilidad y reparación. Un enfoque de derechos humanos*, México, CDHDF/Universidad Iberoamericana de Derechos Humanos/Fundar/Centro de Análisis e Investigación, 2007, p. 64.

<sup>2</sup> Este principio se desarrolla más ampliamente en el apartado relativo al núcleo del Sistema de justicia.

<sup>3</sup> Debido a que hay un debate importante y fundamentado sobre la pertinencia del término “grupos” para referirse en conjunto a mujeres, niños, niñas, jóvenes, LGTTT, migrantes, refugiados, pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas en situación de calle, adultos y adultas mayores, para efectos del presente diagnóstico se decidió utilizar este término en razón de que es de uso más común y facilita la comprensión de los que buscan analizar este conjunto de capítulos.

<sup>4</sup> El Comité Coordinador asume que las mujeres no son un grupo específico de población, sino que tienen presencia en todos. Con el objeto de visibilizar situaciones particulares que se refieren al ejercicio de sus derechos, se decidió incluir un análisis específico en esta sección.

<sup>5</sup> Realizada por Flacso y el TSJDF sobre Justicia.

<sup>6</sup> Las siguientes comisiones fueron las que entregaron información al Comité: Gestión integral del agua, Vivienda, Asuntos laborales y Previsión social, Educación, Atención a grupos vulnerables, Preservación del medio ambiente y Protección ecológica, salud y asistencia social.

<sup>7</sup> Cabe señalar que en algunos casos se diseñaron, por derecho, cuestionarios específicos que fueron enviados a las instancias correspondientes.

<sup>8</sup> Véase el apartado 2.3. Tareas realizadas por las instancias que integran el Comité Coordinador, en esta misma parte.

<sup>9</sup> Véase el capítulo 3. Espacios de análisis y participación, en esta misma parte.

<sup>10</sup> Las cinco dependencias que no enviaron información fueron: Junta de Asistencia Privada del D.F., Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), la Procuraduría Fiscal, el Fondo para el Desarrollo Social (Fondeso), así como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro). Asimismo, se determinó no solicitar información a la Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (Comisa).

<sup>11</sup> Gustavo A. Madero, Iztacalco, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza, Xochimilco, Miguel Hidalgo y La Magdalena Contreras.

<sup>12</sup> Véase el capítulo 8. Presupuesto público con perspectiva de derechos humanos, en la parte II.

<sup>13</sup> La encuesta versó sobre las resoluciones emitidas en 2006 y 2007, debido a que no hay una base de datos estructurada de las sentencias, y los expedientes de los juicios resueltos en 2005, muy probablemente ya habían sido enviados al Archivo General del TSJDF.

<sup>14</sup> Se realizaron cuatro grupos focales. La designación de los jueces y magistrados integrantes de cada grupo se hizo tomando en cuenta las encuestas contestadas, así como información proveniente de litigantes para cubrir los siguientes perfiles: *a*) poca experiencia (entre tres y cinco años en el cargo) y mucha experiencia (más de 15 años); *b*) jueces/as protagonistas/as por casos específicos de carácter sobresaliente; y *c*) jueces/as que observan la posible aplicación del derecho de los derechos humanos en sus resoluciones, y jueces/as que niegan esa posibilidad. Las sesiones de los grupos focales fueron videograbadas, transcritas y analizadas.

<sup>15</sup> Cabe mencionar que se tuvo conciencia de que actores importantes del proceso de justicia quedaron fuera, como por ejemplo el Consejo de la Judicatura, las y los ministerios públicos, defensores de oficio, actuarios, etc. Tampoco estuvo presente el análisis

pormenorizado de prácticas como la designación de tutores, curadores y albaceas ni el funcionamiento de instituciones importantes en materia familiar, como las casas de convivencia. Todos estos puntos han sido señalados como asignaturas pendientes y se considera importante incorporarlos como elementos prioritarios en estudios que se realicen en el corto plazo.

<sup>16</sup> Véase más adelante el apartado de instituciones que integran el Comité Coordinador, actividades de la CDHDF.

<sup>17</sup> Estas reuniones se llevaron a cabo en la CDHDF los días 1, 2 y 3 de octubre.

<sup>18</sup> En todas las sesiones del Comité se dio seguimiento a los avances en la redacción de los documentos, sin embargo, cabe mencionar dos reuniones extra de trabajo: 1) para definir el contenido y la estructura de la parte general (1 y 2) del *Diagnóstico*, el Comité se reunió el 4 de octubre en las oficinas de Fundar. Ahí se acordó el formato y el contenido de estos apartados, así como las instancias responsables para elaborarlos, 2) el Comité se reunió los días 12, 13 y 14 de noviembre en Flacso, para que todos sus integrantes revisaran nuevamente los documentos preliminares y lograr un consenso en relación con el contenido y estructura de los mismos.

<sup>19</sup> Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, que se llevó a cabo en Flacso el 23, 24 y 25 de octubre. Para más información al respecto, véase la parte I, capítulo 3: Espacios de análisis y participación.

<sup>20</sup> Para más información, véase la parte I, capítulo 3: Espacios de análisis y participación.