



**Parte VI. Grupos de población**

## Capítulo 26. Derechos de las mujeres

### 26.1 Introducción. Normatividad internacional

2402. El presente apartado aborda situaciones y problemáticas específicas que obstaculizan o impiden a las mujeres que habitan y transitan en el Distrito Federal el pleno ejercicio de sus derechos humanos. En los capítulos por derechos se incluye también información respecto del ejercicio de algunos derechos humanos específicos por parte de las mujeres.

2403. La discriminación por razones de sexo o género es una de las problemáticas de derechos humanos más arraigadas en México, y el Distrito Federal no es la excepción.

2404. Esta discriminación que viven y sufren las mujeres atraviesa todos los ámbitos de sus vidas, desde lo económico, político, social y jurídico, hasta lo familiar y laboral, entre otros, y obstaculiza la realización de sus derechos humanos y dificulta la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la sociedad.

2405. Asimismo, debe considerarse que un número importante de mujeres sufre, además, una doble o triple discriminación al sumarse a la discriminación por sexo o género, otras condiciones, como edad, origen étnico, preferencia sexual, mujeres que viven con VIH/SIDA, mujeres en reclusión, jóvenes, trabajadoras sexuales, mujeres con discapacidad, mujeres que padecen violencia, entre otras.

2406. En las últimas décadas del siglo pasado, en el plano internacional se dieron grandes avances en cuanto al desarrollo normativo para la protección específica de los derechos humanos de las mujeres. Claros ejemplos son la adopción en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>1</sup> (CEDAW, por sus siglas en inglés) y su Protocolo facultativo;<sup>2</sup> y en el ámbito de la Organización de Estados Americanos la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres<sup>3</sup> (conocida como Convención de Belém do Pará).

2407. La CEDAW y la Convención de Belém do Pará establecen claramente las obligaciones del Estado para prevenir, erradicar y sancionar la discriminación contra las mujeres, incluida su forma más extrema: la violencia. Sin embargo, es importante destacar que las mujeres también son titulares de los derechos establecidos en los demás instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.<sup>4</sup> La combinación de los instrumentos generales con los específicos es la herramienta para garantizar el respeto y protección a los derechos humanos de las mujeres.

2408. La CEDAW establece que deberá entenderse por discriminación contra las mujeres “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.<sup>5</sup> Al aquejar mayormente

a las mujeres, esta discriminación afecta a más de la mitad de la población y “entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de las mujeres para prestar servicio a su país y a la humanidad”.<sup>6</sup>

2409. En la Convención de Belém do Pará se condenan todas las formas de violencia contra las mujeres y los Estados convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenirla, sancionarla y erradicarla.<sup>7</sup> También deben abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar por que las autoridades, sus funcionarios y funcionarias, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación. En este sentido, es obligación del Estado actuar con la debida diligencia en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, incluida la mencionada prevención, investigación y sanción, además de incorporar en su legislación interna las normas penales, civiles y administrativas necesarias.

2410. Para cumplir con estas obligaciones, los Estados Parte convienen en adoptar, de manera progresiva, medidas específicas –incluso programas– para fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como que se respeten y protejan sus derechos humanos en general.

2411. Para los fines de este *Diagnóstico* y para mayor claridad, cabe señalar que al referirse al concepto “igualdad entre mujeres y hombres” se hará uso de la definición de igualdad sustantiva que utiliza la CEDAW, así como su Comité de seguimiento (Comité de la CEDAW), que establece que “un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre [...] se requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre. También deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.<sup>8</sup>

## 26.2 Contexto en el Distrito Federal

2412. Las mujeres en el Distrito Federal representan 52% de la población total, lo que hace de ésta la segunda entidad que concentra el mayor número de habitantes del país (8 720 916 personas).<sup>9</sup>

2413. En las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón se concentra casi la mitad de la población del Distrito Federal<sup>10</sup> y también el número más alto de mujeres.<sup>11</sup>

2414. A continuación se incluyen estadísticas que permiten visualizar algunos datos demográficos acerca de las mujeres en el Distrito Federal, de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI):

Cuadro 26.1 Cifras del INEGI relacionadas con las mujeres en el Distrito Federal<sup>a</sup>

	General	Mujeres (%)	Hombres (%)
Nacimientos registrados en 2006	155 703	50.1	49.9
Población analfabeta en 2005 (de 15 años en adelante)	2.6%	3.5	1.6
Población sin instrucción (2005)		3.9	2.0
Primaria incompleta		7.4	5.5
Primaria completa		14.6	12.2
Postprimaria (incluye a la población que tiene algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con primaria terminada, secundaria, educación media superior o superior)		71.8	78.5
Tasa de desocupación (laboral) 1er. trimestre de 2007	6.25%	7.21	5.58
Tasa de desocupación (laboral) 2do. trimestre de 2007	5.58%	6	5.30
Promedio de horas de trabajo extradoméstico y doméstico (2006) <sup>b</sup>		64.9	56.5
Tasa de participación en el trabajo extradoméstico (2006)		47	76.5

<sup>a</sup> Información consultada en la página <[http://www.inegi.gob.mx/A\\_Z.asp?letra=A&s=est&e=09](http://www.inegi.gob.mx/A_Z.asp?letra=A&s=est&e=09)>.

<sup>b</sup> INEGI, STPS, *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, 2006, segundo trimestre, base de datos.

2415. En el año 2006 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México*,<sup>12</sup> en el que se expone cómo, al desagregar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) con indicadores de género, éste se ajusta a la baja por la pérdida de desarrollo humano atribuible a la desigualdad de género. Se confirma lo anterior al observar que el Distrito Federal tiene el IDH más alto del país: 0.8830. Al introducir los indicadores de género, éste baja a 0.8758 y sigue siendo el más alto del país, pero las desigualdades por concepto de género que persisten en la capital de la República inciden negativamente en la medición del desarrollo de la entidad, que entonces se ubica en los niveles que registraba en el último tercio de la década de 1990.

2416. En los últimos 40 años el número de hogares se ha incrementado, pero también han cambiado sus características. Mientras que la tasa de divorcios ha aumentado y en el ámbito nacional es de 11.8/100 matrimonios; la tasa de nupcialidad nacional de 2000 a 2005 pasó de 7.2 a 5.7 matrimonios civiles por 1 000 habitantes.<sup>13</sup> Si en 1960 predominaban los hogares con jefatura masculina, actualmente la participación de los hogares con jefatura femenina va en aumento y se incrementa a medida que aumenta la edad.<sup>14</sup> En 1960, de cada 100 hogares, 16 eran dirigidos por una mujer; en el año 2000 fueron 26 y para 2005, de 28.9 por cada 100.<sup>15</sup>

2417. Este cambio remite a distintos factores sociales, entre ellos el aumento de divorcios y la incidencia de abandono por parte de la pareja o la inexistencia de ésta. Aunque puede interpretarse como un dato referente a un relativo empoderamiento de las mujeres, también hace evidente el problema de la doble jornada (ocurre también en hogares con presencia de cabeza de familia masculina) y las particulares dificultades para equilibrar responsabilidades familiares y laborales.

2418. Lo anterior indica que las políticas públicas en la ciudad deben generar cambios en las relaciones de pareja para que las responsabilidades sean compartidas y así lograr que no recaigan exclusivamente en las mujeres las tareas de familia y de agentes de las actividades económicas para satisfacer sus necesidades.

### 26.3 Marco jurídico federal y del Distrito Federal

2419. En el plano federal es relevante recordar que la igualdad entre mujeres y hombres está consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).<sup>16</sup> Adicionalmente, en los últimos años se han aprobado dos leyes generales que responden a las obligaciones establecidas en las dos convenciones internacionales antes mencionadas: la CEDAW y la Convención Belém do Pará. En 2006 se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>17</sup> y, en 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>18</sup> mismas que refuerzan el marco normativo para el respeto y protección de los derechos de las mujeres en el país.

2420. En el ámbito local, con la aprobación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres para el Distrito Federal<sup>19</sup> y de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal (Ley sobre Violencia)<sup>20</sup> se han dado avances hacia la armonización legislativa respecto de los estándares internacionales de los que México forma parte, ya que ambas retoman los puntos principales establecidos en instrumentos internacionales, como la definición de discriminación contra las mujeres que establece la CEDAW, así como la de violencia contra las mujeres establecida por la Convención de Belém do Pará.

2421. Además, la primera de estas leyes retoma la obligación que la CEDAW impone a los Estados de adoptar medidas especiales temporales para acelerar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Por su parte, la Ley sobre Violencia establece mecanismos para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y, como la ley general, conlleva la elaboración de un reglamento y el establecimiento de un sistema para implementar acciones de política pública integral para prevenir, sancionar y disminuir la violencia contra mujeres y niñas.

2422. Por sí misma, como es evidente, la Ley sobre Violencia no modifica la situación de vulnerabilidad de las mujeres ante la violencia familiar, institucional, social, sexual, etc. Un asunto fundamental será la adecuada armonización de las leyes locales, de modo que los lineamientos de los instrumentos internacionales se integren en los códigos civil, penal, etc., que utilizan jueces y juezas.

2423. La Comisión de Equidad y Género de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es la principal, más no la única, encargada de trabajar a favor del respeto y protección de los derechos de las mujeres en el ámbito legislativo. Para efectos del presente *Diagnóstico*, no se contó con información de esta Comisión respecto de las iniciativas pendientes en este sentido, lo que impide valorar su trabajo.

2424. El Distrito Federal tiene una de las pocas legislaciones que han tipificado el delito de discriminación.<sup>21</sup> El artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal<sup>22</sup> establece que “se impondrán de uno a tres años de prisión o de veinticinco a cien días de trabajo a favor de la comunidad y multa de cincuenta a doscientos días al que, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, origen o posición social, trabajo o profesión [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.<sup>23</sup>

2425. Para evaluar el grado de adecuación del marco jurídico local a los estándares internacionales, será preciso dar seguimiento a los cambios que se hagan a partir de la entrada en vigor de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, toda vez que ésta exige la adecuación de la legislación civil y penal respecto al derecho familiar (divorcio, custodia, pensión, patria potestad, etc.), violencia y violencia sexual. Cabe esperar que, además de eliminar anacronismos y de introducir nuevas definiciones y penalidades, se supriman contradicciones que a veces afectan la aplicación de un mismo artículo.

2426. En lo que respecta a la legislación propuesta o aprobada en favor de los derechos de las mujeres, cabe destacar la reforma legislativa sobre la Interrupción Legal del Embarazo, aprobada en abril de 2007 por la ALDF. Esta reforma se considera un avance significativo en cuanto a los derechos sexuales y reproductivos de todas las mujeres, así como en términos de justicia social, ya que beneficia a las mujeres que de otro modo recurrirían a prácticas abortivas peligrosas por falta de recursos para pagar una interrupción del embarazo segura. Sin embargo, vale la pena señalar que los hospitales del IMSS e ISSSTE en la ciudad no ofrecen este servicio; por otra parte, está aún pendiente el fallo de la SCJN respecto de la controversia interpuesta por la PGR y la CNDH, que argumentan que la interrupción legal del embarazo es anticonstitucional.<sup>24</sup>

## 26.4 Instituciones y políticas públicas relacionadas con las mujeres

2427. A pesar de que la discriminación contra las mujeres sigue siendo una grave problemática en el Distrito Federal, en los últimos años se han logrado avances importantes en la formulación de políticas públicas. A continuación se hace un recorrido de los esfuerzos que ha realizado el Distrito Federal en la creación y fortalecimiento de instituciones, políticas y programas adoptados para cerrar la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres en el Distrito Federal. Con base en datos oficiales, se destacarán algunos avances y, a la vez, se irán señalando fallas y carencias.

### **Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres DF)**

2428. En 1998 se creó el Programa para la Participación Equitativa de la Mujer en el Distrito Federal (Promujer) mediante un acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, con objeto de proponer políticas públicas que garantizaran el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres. En 1999, Promujer se transformó en el Instituto de la Mujer del Distrito Federal, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno. En 2002 se publicó la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, que lo convierte en un organismo público descentralizado de la administración pública local, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus objetivos.<sup>25</sup>

2429. El objetivo general del Inmujeres DF es “promover, fomentar e instrumentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en los ámbitos, social, económico, político,

cultural y familiar, así como diseñar, coordinar, aplicar y evaluar el Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las mujeres y los que de éste se deriven”.<sup>26</sup>

2430. Con la aprobación federal de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>27</sup> el Inmujeres DF tiene también a su cargo la coordinación de la elaboración de la ley (aprobada el 29 de febrero de 2008) y del reglamento locales correspondientes y deberá coordinar el sistema derivado de éste.

2431. Entre los objetivos del Inmujeres DF señalaremos la promoción de los derechos de las mujeres, de la denuncia del acoso y la violencia, y de la transversalización de la perspectiva de género.

2432. El Programa General de Igualdad de Oportunidades contiene acciones enfocadas en cinco ámbitos: igualdad jurídica y acceso a la justicia; democracia y participación ciudadana; empleo, trabajo y participación económica; equidad social y calidad de vida; y desarrollo y fortalecimiento institucional.<sup>28</sup> Para evaluar los logros de este programa, sería necesario un conjunto de datos duros y una evaluación al menos inicial de cada rubro del programa.

2433. Asimismo, a través de la Dirección de Coordinación del Sistema de las Unidades del Inmujeres DF, se operan programas, proyectos y acciones en las 16 delegaciones territoriales, mediante unidades que son espacios de encuentro, formación, reflexión y participación, cuyo objeto es impulsar el fortalecimiento del poder femenino.<sup>29</sup>

2434. Derivada de la aprobación de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal,<sup>30</sup> el Inmujeres DF tiene la responsabilidad del Sistema para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres del Distrito Federal. En este sentido, le corresponde la coordinación de las acciones que éste genere y la expedición de reglas para su organización y funcionamiento, así como las medidas para vincularlo con otros, locales o nacionales. Algunas funciones del Sistema son: establecer lineamientos mínimos para las acciones afirmativas y la erradicación de la violencia y discriminación en razón del sexo; velar por la progresividad legislativa en materia de igualdad; evaluar las políticas públicas y los programas y servicios en materia de igualdad sustantiva; elaborar y proponer la implementación de un mecanismo de vigilancia para el cumplimiento de la ley, así como un marco general de reparaciones e indemnizaciones reales y proporcionales, y valorar, y en su caso determinar, la necesidad de asignaciones presupuestarias en materia de igualdad.<sup>31</sup>

2435. Es relevante destacar que la mencionada Ley favorece la coordinación de acciones interinstitucionales supervisadas por Inmujeres DF, y subrayar que la manera cómo sea realizada en la práctica es crucial para determinar su impacto. Con miras a que su implementación sea la correcta, vale la pena señalar la necesidad de un mecanismo de rendición de cuentas sobre el uso de recursos destinados a su ejecución, así como la creación de una entidad ciudadana independiente que evalúe las acciones a favor de la igualdad de las instancias gubernamentales y presente informes periódicos al respecto.

2436. En términos generales, el Inmujeres DF ha permitido llamar la atención sobre problemáticas específicas a las que se enfrentan las mujeres y ofrecer una plataforma para promover la llamada “transversalización de la perspectiva de género” en la Administración Pública. No obstante, hacen falta mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación de los programas

y acciones emprendidas y ejecutadas por el Inmujeres DF. Por esa razón no se cuenta con suficiente información para evaluar los programas antes referidos y, en ese sentido, los datos oficiales del Instituto únicamente permiten una visión general de sus políticas y no de su impacto en la realización de los derechos humanos de las mujeres.

2437. Asimismo, cabe señalar la falta de datos desagregados por sexo, edad y otros factores que permitan elaborar un análisis detallado de la situación que guardan los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal. La creación de instancias centradas en las mujeres, como el Inmujeres DF, no basta para garantizar bases de datos precisos y confiables, creadas desde una perspectiva de género. Ésta, por cierto, no debe entenderse como la mera inclusión de cifras referentes a las mujeres, sino como una mirada integral de la participación de mujeres y hombres y de las relaciones entre ellos, tomando en cuenta también los factores que inciden en la igualdad o desigualdad, etcétera.

### **Proceso de institucionalización de la política de igualdad de género**

2438. En el marco de la Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, tomando en cuenta los lineamientos establecidos en la Ley General en la materia, y con la finalidad de sentar las bases de una política de igualdad de género, se han instaurado diversos mecanismos e instrumentos que a continuación se señalan.

2439. El Inmujeres DF instauró en febrero de 2007 el Comité Intersecretarial de Género, integrado por las y los titulares de las dependencias del GDF y la Red de Enlaces de Género, compuesta por representantes de cada dependencia del Gobierno del Distrito Federal.

2440. Se puso también en marcha el Programa de Capacitación en Género, Gestión y Política Pública, dirigido a los gabinetes de todas las dependencias, así como el de violencia contra las mujeres, dirigido a las dependencias de administración y procuración de justicia.

2441. El 8 de marzo de 2007, por iniciativa del Inmujeres DF, se firmó el Decálogo por la Equidad de Género,<sup>32</sup> que consta de 10 premisas en favor de los derechos de las mujeres que deberán ser implementadas por todas las dependencias de Gobierno del Distrito Federal. Dicho Decálogo fue suscrito por el jefe de Gobierno, las y los titulares de las dependencias y la y los jefes delegacionales en la ciudad. Al tiempo que esta declaración de intenciones puede tener importancia política, hay que subrayar la diferencia entre declaraciones y hechos, y la necesidad de respaldar los dichos con datos duros y confiables e inversiones no sólo etiquetadas, sino eficientes.

2442. Por otra parte, sin precedente en el país, destaca la incorporación de la equidad de género como línea transversal en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 en la ciudad, con el que el Instituto de las Mujeres adquiere más facultades y responsabilidades. En este sentido, desde 2007 se ha avanzado en la consolidación del Inmujeres DF como órgano rector y normativo de la política de igualdad sustantiva y en la institucionalización de la perspectiva de género en todas las acciones del gobierno de la ciudad. Esto implica la necesidad urgente de que el Inmujeres DF redefina su concepto de perspectiva de género y transversalización de ésta y dé cuentas de sus acciones y uso de recursos, de que ofrezca datos confiables y suficientes y que adopte una actitud más autocrítica. En particular,

debe informar de sus propios programas de capacitación en igualdad de género y dar cuentas de su trato a sus propios empleados y empleadas.

2443. En lo que se refiere a la incorporación de la perspectiva de género en el proceso presupuestal del GDF, el Programa presupuestal núm. 12, denominado Igualdad de Género, incorporado al catálogo presupuestal, obliga a todas sus dependencias a etiquetar recursos destinados al impulso de políticas, programas y acciones afirmativas para las mujeres, con el fin de disminuir las brechas de desigualdad respecto de los hombres. Éste es un primer paso en la incorporación de la perspectiva de género en el proceso de elaboración del presupuesto, toda vez que se requiere de la transversalización e institucionalización de esta perspectiva, y no solamente añadir un renglón en el formato del POA. Se sabe que algunas dependencias del GDF se han interesado en llevar a cabo en la práctica la recomendación de integrar la perspectiva de género desde el presupuesto, lo que es más sencillo en algunos casos que en otros, pero se requiere mayor información al respecto. En términos generales, sería útil hacer una evaluación de la manera en que se ha incorporado la perspectiva de género en los presupuestos de las distintas instancias, saber a qué programas se han destinado los recursos, con qué prioridades y evaluar su impacto en la promoción de la equidad.

2444. En el Inmujeres DF hay un mecanismo para dar seguimiento y evaluar todas sus acciones llamado SIES (Sistema Informático de Evaluación y Seguimiento). Sin embargo, esta información no está disponible para la población en general, lo que hace necesaria la generación de información pública que permita conocer la situación de las mujeres en el Distrito Federal. Además de dar a conocer la información, será necesario documentar la forma de definir categorías, de obtener los datos y especificar fuentes, informantes y grados de confiabilidad. El Inmujeres DF debería ser una de las fuentes de datos confiables acerca de la situación de las mujeres en el Distrito Federal, lo que no se ha logrado todavía.

2445. El Inmujeres DF participa en diversas mesas de trabajo interinstitucionales del GDF: Consejo contra las Adicciones, integrada por 11 titulares de las secretarías de gobierno; Consejo de Asistencia e Integración Social, integrada por 17 dependencias de gobierno del Distrito Federal y organizaciones de la sociedad civil, dentro de éste, en la Mesa de Mujeres más Vulnerables; Mesa de Atención Integral a la Diversidad Sexual, así como la Red de Diversidad Sexual. En estas mesas se han elaborado propuestas para reformas legislativas en relación con los derechos de las mujeres. Algunos ejemplos son: las reformas a los Códigos Civil, Penal y de Procedimientos Civiles en materia de guarda y custodia; la inclusión del término “relaciones de hecho” en el Código Civil y la especificidad en la definición de “violencia psicoemocional” en los Códigos Civil y Penal, entre otros.<sup>33</sup> Cabe esperar que se proporcione mayor información acerca de estas acciones para determinar el impacto de la participación del Inmujeres DF en estos foros.

2446. Por otro lado, mientras las campañas de Inmujeres DF pueden tener utilidad simbólica y hay programas orientados de manera muy directa a acciones de prevención en materia de salud, como las mastografías gratuitas o las campañas acerca de la violencia en el noviazgo, se carece de datos suficientes para evaluarlas.

2447. Hay problemas graves en los que se desconoce si el Inmujeres DF interviene. Ejemplo de esto es lo referente a la denuncia de la violencia intrafamiliar y la participación de las diversas policías que funcionan en esta ciudad. En estos casos, sería importante saber si el Inmujeres DF trabaja de manera

conjunta con la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, la Comisión de Equidad de Género, la Comisión de Justicia de la ALDF o alguna otra institución, con el fin de resolver los problemas de impunidad, discriminación, doble victimización de las mujeres en el sistema de justicia, etcétera.

2448. La información referida por el Inmujeres DF para la elaboración de este documento fue principalmente enunciativa, lo que imposibilitó llevar a cabo análisis y evaluaciones de impacto. Sin duda, debido a la amplitud de ámbitos en que participa en función de la transversalización de la perspectiva de género, las acciones de este instituto pueden tener un impacto muy significativo, pero se requiere contar con mayor información.

## 26.5 Principales problemas que enfrentan las mujeres en el Distrito Federal

### Participación política<sup>34</sup>

2449. En cuanto a la participación política de las mujeres en el Distrito Federal, de acuerdo con los datos del Instituto Federal Electoral, se destaca que 51.8% del padrón electoral está integrado por mujeres (39 148 387), y el otro 48.2% por hombres (36 439 051).<sup>35</sup>

2450. Respecto de la participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, según datos proporcionados por ésta, se subraya que 77.3% de sus integrantes son hombres (51) y 22.7%, mujeres (15).<sup>36</sup>

2451. En cuanto al gabinete del Gobierno del Distrito Federal, está integrado por mujeres en 35.7% (10 personas), y en 64.3% por hombres (18).<sup>37</sup>

2452. En relación con la participación de las mujeres en el Poder Judicial, en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la composición en los juzgados de primera instancia es la siguiente: en civiles hay 43.5% mujeres y 56.5% hombres; de arrendamiento, 52.3% mujeres y 47.6% hombres; familiares, 45% mujeres y 55% hombres; penales, 29% mujeres y 71% hombres; el juzgado mixto de primera instancia en Islas Marías, está conformado sólo por una mujer.<sup>38</sup>

2453. También llama la atención que tan sólo una de las 16 delegaciones del Distrito Federal esté encabezada por una mujer, la Delegación Miguel Hidalgo.

2454. Aunque se han realizado importantes avances para garantizar la participación política de las mujeres, es necesario señalar que no se ha alcanzado la igualdad de género en todas las instancias gubernamentales. Uno de estos mecanismos para garantizar esta participación política de las mujeres en el Distrito Federal se señala en el Código Electoral,<sup>39</sup> que establece un sistema de cuotas que pretende lograr el aumento de su participación en las contiendas electorales. El Código establece que por cada candidato propietario debe haber un suplente, no pudiendo exceder el 50% de un mismo sexo y, en ningún caso, se podrá registrar a más de 70% de propietarios de un mismo sexo.<sup>40</sup> Los estatutos de los partidos políticos deben establecer que en sus órganos directivos no podrán exceder de 70%

de un mismo sexo. Asimismo, en su artículo 142 establece: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determina este código y sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de la postulación a cargos de elección popular”.<sup>41</sup> Estas normas favorecerán la igualdad en la participación política, siempre y cuando se respeten. Asimismo, es importante examinar en qué comisiones y cargos se ubican las representantes y las integrantes de partidos políticos, etcétera.

2455. Vale la pena señalar que, por sí misma, la participación de más mujeres en altos cargos dentro del Poder Ejecutivo o como juezas, diputadas, etc., no equivale necesariamente a una mejor defensa o promoción de los derechos de las mujeres. Es preciso, por lo tanto, garantizar que las que participan en estos cargos estén sensibilizadas y capacitadas en cuanto a los derechos humanos de las mujeres y la perspectiva de género.

### **Derecho a la educación<sup>42</sup>**

2456. *Analfabetismo.* Aunque en las últimas tres décadas ha habido una reducción importante del analfabetismo en el país y ha disminuido la distancia entre hombres y mujeres, éstas siguen sumando un porcentaje mayor de analfabetismo. En 1970 la tasa de analfabetismo femenino era 7.8 puntos porcentuales mayores que la masculina; en 2000, la diferencia era de 3.9.<sup>43</sup> De la población analfabeta del Distrito Federal, 73.5% son mujeres.<sup>44</sup> Para 2005, el analfabetismo alcanzaba un porcentaje mayor entre las mujeres capitalinas: 3.5 contra 1.6% entre los hombres,<sup>45</sup> lo que atestigüa la persistencia de desigualdades de género en las oportunidades de acceso a la educación.

2457. *Nivel de instrucción y promedio de escolaridad.* En los últimos años el acceso de mujeres y hombres al sistema educativo mexicano ha experimentado avances significativos. La población con primaria completa se incrementó tanto en hombres como en mujeres. Los mayores progresos se aprecian en la población con algún grado aprobado de bachillerato y más, ya que la población femenina se incrementó más de cinco veces, mientras que para los hombres el aumento fue alrededor de cuatro veces.<sup>46</sup> Sin embargo, aún persisten desigualdades entre hombres y mujeres en relación con el nivel de instrucción y el promedio de escolaridad, pues para el año 2005:

- 3.9% de las mujeres no tenían instrucción, frente a 2% de los hombres;
- 7.4% de las mujeres no habían terminado la primaria, frente a 5.5% de los hombres;
- 14.6% de las mujeres contaban con la primaria completa, frente a 12.2% de los hombres;
- 78.5% de los hombres habían cursado la primaria, frente a 71.8% de las mujeres;<sup>47</sup>
- el promedio de escolaridad era de 9.8 años para las mujeres, contra 10.5 años para los hombres.<sup>48</sup>

2458. *Asistencia y exclusión escolar.* Según datos del INEGI analizados en el capítulo Derecho a la educación,<sup>49</sup> se observan altos porcentajes de asistencia a la escuela de niñas y niños de entre 5 y 15 años. No obstante, a partir de esta edad, la tasa de inasistencia tiende a incrementarse, y en mayor medida a partir de los 20 años. Este indicador desagregado por género revela un acceso diferenciado al derecho a la educación entre hombres y mujeres, y que a éstas les afecta en mayor medida la exclusión escolar.

El diferencial en la asistencia escolar entre hombres y mujeres empieza a tomar importancia a partir de los 15 años, en la educación media superior, y se agudiza en la educación superior.

2459. Esto último habla de condiciones de inequidad que se han ido modificando muy lentamente, que no son exclusivas del Distrito Federal, pero que han de tomarse en cuenta en la medida en que también inciden en las oportunidades de acceso al trabajo y a altos puestos en los ámbitos público y privado.<sup>50</sup>

2460. Al observar los motivos que señala la población para interrumpir sus estudios, entre las mujeres se identifican: necesidad de trabajar, el matrimonio o los quehaceres del hogar, muchas veces asociados al embarazo y la maternidad. Además 11.7% de la población femenina señaló haber dejado de estudiar por impedimento familiar, mientras que para los hombres ésta causa representó 4.2%, y el matrimonio o los quehaceres del hogar 1.4%.<sup>51</sup> La maternidad infantil y adolescente representan uno de los principales factores de exclusión educativa para niñas y jóvenes; en este sentido es necesario instrumentar políticas que respondan a las necesidades específicas de niñas y jóvenes, en particular impulsar campañas de educación sexual y prevención más efectivas para disminuir el embarazo adolescente, así como crear un programa integral de guarderías y servicios de cuidado infantil para favorecer el acceso a la educación de las jóvenes y facilitar su permanencia en la escuela.<sup>52</sup>

2461. Respecto de la *calidad y adecuación de los planes y programas de enseñanza*, en el capítulo Derecho a la educación<sup>53</sup> se subraya que es justamente en la interacción escolar cotidiana donde se presentan con más claridad los sesgos de género y el trato estereotipado. Para valorar la adecuación de los planes y programas de estudio con la perspectiva de género, haría falta investigar en cada uno de los libros de texto, por decir lo menos, la presencia de dicha perspectiva en los contenidos.<sup>54</sup> La educación con perspectiva de género debe ser incluida de manera integral en los programas de estudio. Así como el respeto a la diversidad se aprende desde las relaciones cotidianas con otros y con maestras y maestros, el reconocimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y la promoción de la equidad se aprenden en la vida cotidiana y en las formas de aprendizaje.

2462. *Violencia de género en las escuelas*. La Secretaría de Educación del Distrito Federal<sup>55</sup> no cuenta con información estadística respecto de las mujeres y hombres que sufren violencia de género en las escuelas, aunque no se puede minimizar ni silenciar esta problemática en el contexto del sistema educativo mexicano.<sup>56</sup> Al contrario, hace falta un mayor compromiso de las autoridades escolares (públicas y privadas) para prevenir y sancionar la violencia en la escuela, ya sea como hostigamiento, acoso sexual, violación o alguna otra forma de violencia por razones de género, orientación sexual, etc. En lo que se refiere a la violencia contra las mujeres, en particular la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>57</sup> incluye la violencia institucional y la violencia en la escuela. Si bien por un lado esto es un avance, se han visto casos (antes de que la ley se aplique) en que las autoridades escolares acallan a quienes denuncian violencia (incluso violación) por parte de compañeros o maestros, no sólo por mantener la “buena reputación de la escuela”, sino también para no hacerse responsables de estos hechos. Para que la escuela sea un sitio sin violencia, garantizar el derecho a la educación y fomentar la permanencia en ella de todas las personas –y en particular de niñas y jóvenes–, habrá que evitar este tipo de conductas institucionales.<sup>58</sup>

## Derechos laborales<sup>59</sup>

2463. En materia laboral, la tasa de participación económica de las mujeres va en aumento constante; sin embargo, la inequidad está presente en el ingreso que obtienen por su trabajo, así como en la inestabilidad laboral.

2464. Según datos de INEGI para el país, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo extradoméstico pasó de 17.6% en 1970 a 40.7% en 2006, es decir, hubo un aumento de 23 mujeres más de cada 100, sin embargo, la participación global de las mujeres es cuatro veces menor que la de los hombres.<sup>60</sup> Para el año 2007, según la *Encuesta nacional de uso del tiempo (ENUT)*,<sup>61</sup> persistía la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en cuanto a las tasas de participación<sup>62</sup> en el mercado de trabajo en el ámbito nacional (respectivamente, de 76.2 y 47.5%).

2465. En el Distrito Federal, la brecha entre los ingresos de mujeres y hombres es significativa. Con base en datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral para el Distrito Federal*, 57% de las mujeres ocupadas ganan menos de tres salarios mínimos, 15% entre tres y cinco salarios mínimos, y sólo 14% más de cinco (respectivamente, 46, 20 y 21% para los hombres). Casi 5% de las mujeres que trabajaban lo hacían sin recibir remuneración (contra 2% de los hombres), 22% de las mujeres ocupadas trabajaban en el subsector informal y 12.5% como empleadas del hogar remuneradas.<sup>63</sup>

2466. Mientras 6.3% de los hombres que trabajan obtienen ingresos menores a un salario mínimo, el porcentaje de mujeres con este bajo ingreso es de 11.5%.<sup>64</sup> En los rangos superiores de ingreso, se mantiene una diferencia significativa; por ejemplo, en el grupo de ingresos de más de 10 salarios mínimos, 6.9% de los hombres se ubica en este nivel, contra 3.6% de las mujeres.<sup>65</sup>

2467. De acuerdo con el INEGI, para que haya equidad salarial entre hombres y mujeres en el plano nacional, el salario de éstas debería aumentar en 8.8% por hora.<sup>66</sup>

2468. El *Informe sobre la situación de derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*,<sup>67</sup> elaborado por la CDHDF junto con organizaciones de la sociedad civil, establece que las mujeres se incorporan y permanecen en la actividad económica con la carga adicional del trabajo doméstico y el cuidado de hijas, hijos u otros familiares, lo que provoca amplias desigualdades en las oportunidades de desarrollo entre hombres y mujeres. Asimismo, este informe establece que las mujeres han tenido que llevar al mismo tiempo su vida familiar y su proyecto laboral, sin contar, muchas veces, con los apoyos institucionales y laborales necesarios para combinar de manera armónica ambos espacios o compartir con los hombres esas responsabilidades.<sup>68</sup>

2469. Asimismo, información extraída del Programa de Microcréditos<sup>69</sup> señala que se calcula que de las mujeres que han entrado al mercado laboral “19.5% son comerciantes, 15.5% son artesanas y obreras, 13.3% son oficinistas, 11.8% son trabajadoras del hogar, 8.4% laboran como empleadas en servicios y el 31.5% restante en otras actividades”.<sup>70</sup>

2470. En respuesta a la situación de discriminación y desigualdad que viven las mujeres en el Distrito Federal respecto de sus derechos laborales, el GDF, a través de las delegaciones, así como de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STYFE), impulsa distintas acciones que se mencionan a continuación.

2471. El GDF, a través de las unidades del Inmujeres DF en las 16 delegaciones, además del Programa Microcréditos, fomenta la creación de grupos de ahorro y préstamo, y junto con la Dirección de Capacitación y Empleo ofrece el servicio de bolsa de trabajo y becas para el empleo.

2472. Por su parte, la STYFE realiza actividades encaminadas a dar servicio a la clase trabajadora que lo solicita cuando se violentan sus derechos laborales o, simplemente, requiere de asesoría relacionada con la situación laboral. De acuerdo con la información proporcionada por la propia STYFE, puntualmente se brinda atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, violación, despido por embarazo y actos de violencia en el ámbito laboral por razones de sexo o género.<sup>71</sup> Sin embargo, no se tiene conocimiento de lo que sucede después de la asesoría.

2473. Asimismo, la STYFE cuenta con un Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, enfocado a realizar acciones que desestimen la discriminación social, laboral y sexual que sufren las mujeres trabajadoras, al recuperar sus derechos civiles, humanos, laborales, económicos y sociales, en el sentido del respeto a la integridad física, psíquica y moral; gozar de igualdad de protección ante la ley; adquirir, administrar y heredar bienes; tener una vida libre de violencia y discriminación; trabajo igual, salario igual; gozar de un ambiente de trabajo sano y libre de riesgos; respeto a poder embarazarse y conservar su fuente de trabajo y acceso a un empleo; gozar de la Seguridad Social; igualdad en la esfera de la educación, acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización.<sup>72</sup> Como resultado del Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, la STYFE asesoró a un total de 1 384 trabajadoras que establecieron una queja por violación a sus derechos humanos y laborales, lo cual implicó discriminación en los rubros de hostigamiento sexual, violencia laboral y despido por embarazo.<sup>73</sup> Para determinar la utilidad de este programa, sería importante contar con datos acerca de denuncias y posibles consignaciones de responsables, y conocer las quejas de empleadas del Inmujeres DF y demás instancias del gobierno del Distrito Federal.

2474. La STYFE reportó que las políticas públicas que desarrolla establecen previsiones contra la discriminación de las mujeres trabajadoras, en especial indígenas (empleadas del hogar), asalariadas y no asalariadas (artesanas), mediante las cuales se exige un trato respetuoso, condiciones laborales adecuadas y una retribución justa (a trabajo igual, salario igual).<sup>74</sup>

2475. La STYFE ha realizado acuerdos de colaboración con el Inmujeres DF, la Dirección de Equidad y Desarrollo, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en los que participan también varias delegaciones políticas con miras a garantizar la continuidad de los estudios de las niñas y niños que solicitan trabajar; promover una campaña permanente para establecer relaciones libres de violencia entre niños y niñas a través de la impartición de talleres de “amores sin violencia” en las tiendas de autoservicio del Distrito Federal; realizar un estudio de identificación de niñas, niños y adolescentes que trabajan en el Distrito Federal, con el fin de que ingresen en el programa erradicación del trabajo infantil.<sup>75</sup>

2476. Por último, cabe mencionar la elaboración del *Diagnóstico de la situación laboral de las mujeres que trabajan en el gobierno de la ciudad de México*, a solicitud del jefe de Gobierno y del Instituto de las Mujeres, en colaboración con Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C., para conocer los rasgos característicos de la situación económica, laboral y social de las mujeres trabajadoras de 24 dependencias y organismos de la administración pública del GDF. Con dicho diagnóstico

se pretende avanzar en la definición y puesta en marcha de políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

2477. Las políticas públicas en la ciudad deberán reconocer las necesidades de las mujeres que cumplen la doble tarea de responsables (totales o parciales) de familia y agentes de las actividades económicas para satisfacer sus necesidades. En primer término se requiere la creación de empleos que les permitan cubrir sus necesidades más allá del nivel mínimo; en segundo lugar, la reducción de la brecha salarial por género que se reproduce en distintos niveles de ingreso. Por otra parte, la existencia de un número significativo de madres solteras, madres que trabajan y de familias en que ambos padres trabajan, hace necesario el desarrollo de políticas públicas que permitan equilibrar los tiempos exigidos, sobre todo a las mujeres, entre trabajo y familia, o en términos más generales, entre vida laboral y personal.

2478. Una obligación del Estado es, por lo tanto, impulsar políticas públicas, como la creación de un programa integral de guarderías y servicios de cuidado para niños, así como el estudio de un horario extendido en las escuelas. Estas acciones no sólo contribuirían a un mejor desarrollo y cuidado de las y los niños, sino que se verían como acciones para promover la igualdad de género.

2479. En este punto cabe mencionar que el GDF ha creado un programa por el que da becas a madres solteras, sin embargo sus efectos aún no pueden evaluarse.<sup>76</sup> Aunque simbólicamente sea útil, cabe subrayar la necesidad de crear programas integrales y no sólo orientados a madres solteras (también a divorciadas, viudas, esposas de migrantes, entre otras, así como a mujeres casadas que trabajan o necesitan o quieren trabajar) y que no se limite a un apoyo económico, sino que contribuya al desarrollo laboral. Lo primero que se requiere, sin embargo, para enfrentar esta y otras problemáticas, son datos suficientes y confiables que permitan tener claridad sobre la dimensión de la situación.

### **Derechos de las trabajadoras del hogar<sup>77</sup>**

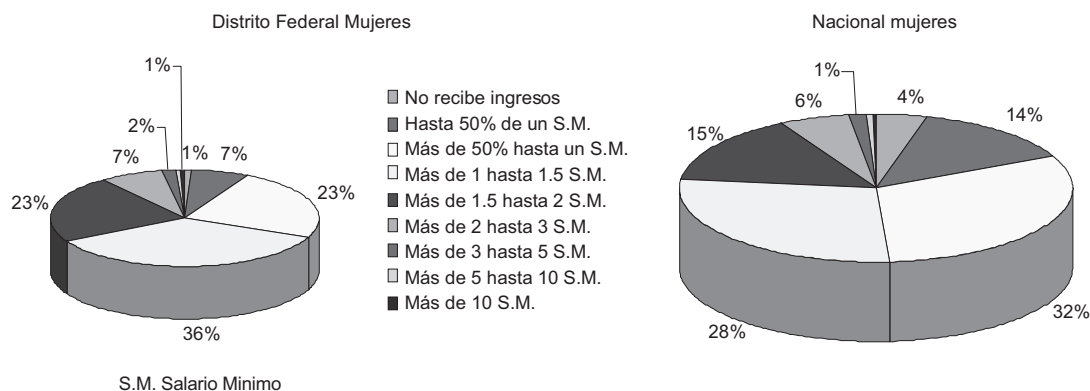
2480. Un caso particularmente preocupante respecto de los derechos humanos de las mujeres es la situación de las trabajadoras del hogar. La actividad que realizan, así como la de maestra, enfermera, costurera, cocinera, entre otras, se considera social y económicamente inferior, y al ser realizada por mujeres, se les asignan bajas remuneraciones, además no cuentan con prestaciones sociales, sus jornadas son o muy largas o muy cortas y tienen poca capacitación. En términos generales, es una labor desvalorizada en lo económico, lo social y en la propia Ley Federal del Trabajo, que deja a las mujeres sin protección de sus derechos humanos.

2481. Para las trabajadoras del hogar que trabajan de entrada por salida, las condiciones se agravan, pues la mayoría se somete a dobles y triples jornadas de trabajo y legalmente se les considera de manera tangencial y sólo en el apartado de jornada laboral en la Ley Federal del Trabajo.

2482. Además, generalmente son contratadas las mujeres más jóvenes, con educación mínima, y en su mayoría migrantes del campo a la ciudad. En ocasiones sufren violencia sexual por parte de sus patronos, que van desde el acoso hasta la violación.

2483. El Distrito Federal es una de las entidades federativas con mayor número de mujeres trabajadoras del hogar, con 12%. Las delegaciones con mayor porcentaje (acumulan casi 60% del total) son: Álvaro Obregón, Iztapalapa, Tlalpan, Miguel Hidalgo y Coyoacán.<sup>78</sup>

2484. En cuanto a los ingresos que reciben las trabajadoras del hogar, el Distrito Federal paga mejores sueldos comparado con el resto de la República.<sup>79</sup> A continuación se ofrece una gráfica sobre los ingresos de las empleadas del hogar en 2000 en el ámbito nacional y en el Distrito Federal.

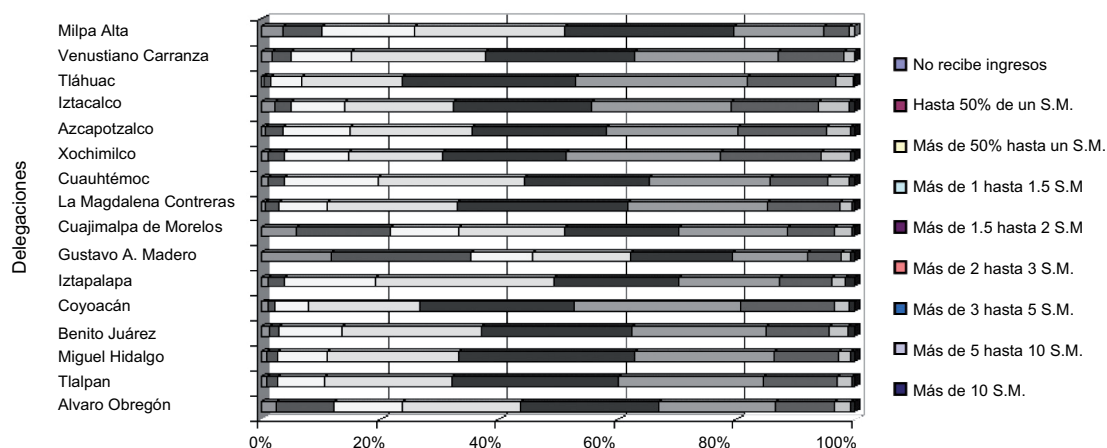


2485. Sin embargo, las trabajadoras del hogar tienen salarios más bajos que los hombres que ejercen el mismo oficio. A pesar de que la participación de los hombres en este trabajo es significativamente menor a la de las mujeres.<sup>80</sup>



2486. Las trabajadoras del hogar sufren una mezcla de discriminaciones, entre las que destacan la sexual y de género, económica, por origen étnico, por su condición de pobreza, su baja escolaridad, por ser jóvenes campesinas, por no dominar bien el español, entre otras. Cabe mencionar que su situación se ve agravada por su desconocimiento sobre sus derechos humanos, especialmente laborales, lo que les impide denunciar la discriminación y violencia.

Ingresos para trabajadoras del hogar hombres



2487. En cuanto a la legislación, hay una mínima protección y falta de claridad en la Ley Federal del Trabajo respecto a sus derechos laborales, de manera que las y los trabajadores del hogar se encuentran en una desventaja mayor en relación con el resto de las y los asalariados en general. Esto quiere decir que las y los trabajadores del hogar que se emplean con particulares no cuentan con las mismas atribuciones y derechos que las personas que se emplean en empresas o instituciones, ya que esta actividad se circunscribe al catálogo de los trabajos especiales, porque conlleva una serie de peculiaridades por las cuales es necesario regularla mediante un estatuto especial.

2488. De acuerdo con lo planteado, hace falta una legislación que obligue a los particulares a garantizar algún tipo de seguro médico e incapacidad a sus trabajadoras, con algún tipo de apoyo administrativo del GDF por lo menos. Concientizar a las y los empleadores es una medida importante, pero no suficiente. Por otra parte, cabría apoyar desde la sociedad civil los esfuerzos de organización de las trabajadoras del hogar. El GDF y las autoridades laborales podrían contribuir con una campaña de difusión de los derechos de las trabajadoras y trabajadores domésticos.

### Derecho a la salud

2489. Como se menciona en el capítulo sobre Derecho a la salud de este *Diagnóstico*,<sup>81</sup> hay una incidencia variada de las principales causas de mortalidad entre hombres y mujeres. El Informe de la Secretaría de Salud publicado en 2005<sup>82</sup> da cuenta de que la tasa de mortalidad por enfermedades isquémicas del corazón<sup>83</sup> y por accidentes de tránsito<sup>84</sup> es superior para los hombres que para las mujeres. Al contrario, la tasa de mortalidad por diabetes mellitus para las mujeres es ligeramente superior a la de los hombres,<sup>85</sup> Asimismo, las enfermedades cerebrovasculares causan mayor número de defunciones en el caso de las mujeres: la tasa de mortalidad fue de 27.7 para los hombres contra 36.5 para las mujeres.<sup>86</sup>

2490. Según un estudio sobre salud mental de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en 2000, en México, 12.2% de la población urbana entre 18 y 65 años padecía de algún trastorno mental. Entre ellos, los principales problemas fueron: la depresión en las mujeres y el consumo de alcohol en los hombres.<sup>87</sup> Otra fuente revela que la depresión y la ansiedad son dos veces más frecuentes entre las

mujeres en comparación con los hombres,<sup>88</sup> lo que puede deberse, en parte, al impacto de la violencia doméstica, a los efectos de la doble jornada de trabajo y al exceso de estrés, entre otros factores. No obstante, la prevención, detección y atención de problemas psicosociales son abordados de manera incipiente y aún limitada por parte de las autoridades capitalinas.<sup>89</sup>

2491. Además de estas enfermedades, cabe mencionar dos temas específicamente relacionados con la salud de las mujeres: la mortalidad materna<sup>90</sup> y el cáncer mamario.

2492. En cuanto a la mortalidad materna, la tasa para el Distrito Federal en 2005 era de 57.6 (contra 63.4 nacional) y se observa una baja en comparación con el año 2000, en que se situaba 77.9 arriba del promedio nacional de 72.6. No obstante esta reducción, la maternidad se sigue viviendo con riesgos, y más aún para niñas y jóvenes, pues el riesgo de morir entre adolescentes embarazadas es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.<sup>91</sup>

2493. El Distrito Federal tiene la tasa más alta de mortalidad nacional por cáncer mamario: 23.9 muertes por cada 100 000 mujeres mayores de 25 años.<sup>92</sup> En el Distrito Federal se han promovido campañas de detección y prevención del cáncer de seno mediante un programa de mastografías gratuitas.<sup>93</sup> A pesar de estos esfuerzos, el Distrito Federal presenta índices de desempeño por debajo del promedio nacional en materia de prevención y control del cáncer cérvicouterino: ocupa el lugar 17 en una clasificación por entidades federales.<sup>94</sup>

### **Derechos sexuales y reproductivos<sup>95</sup>**

2494. Las personas más propensas a sufrir violaciones a sus derechos sexuales y reproductivos son las mujeres y la población adolescente. Esto se observa por la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar, la negación de servicios de salud sexual y reproductiva, la falta de reconocimiento de la autonomía de las y los adolescentes para tomar decisiones en cuanto a su sexualidad y su reproducción, la falta de acceso a servicios de aborto legal, el abuso y la violencia sexual hacia las mujeres y niñas, entre otras.<sup>96</sup>

2495. La situación de las mujeres en cuanto al ejercicio y reconocimiento de sus derechos sexuales y reproductivos se debe analizar tomando en cuenta dos principios, el derecho a la salud reproductiva, que tiene que ver con la disponibilidad de servicios,<sup>97</sup> y el derecho a la autodeterminación reproductiva, es decir, la facultad para tomar decisiones relacionadas con las cuestiones reproductivas libres de violencia y coacción.<sup>98</sup>

2496. La *Ley de Salud del Distrito Federal* establece en su artículo 16 el carácter prioritario que tiene la atención a la salud sexual y reproductiva, en el que indica que el gobierno debe promover y aplicar políticas sobre educación y capacitación sobre salud sexual, derechos reproductivos y maternidad y paternidad responsables. En cuanto a los anticonceptivos, menciona el propósito de disminuir los abortos mediante la prevención de embarazos no planeados y evitar la propagación de enfermedades de transmisión sexual. Asimismo, expresa que proveerá de manera permanente servicios gratuitos de información, difusión y orientación sobre salud sexual y reproductiva, además de suministrar métodos anticonceptivos.<sup>99</sup>

2497. El Distrito Federal cuenta con importantes avances legislativos en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos, como la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal,<sup>100</sup> que cuenta con un capítulo específico sobre derechos sexuales y reproductivos; la reforma a la Ley de Salud del Distrito Federal, en la que se establece el marco jurídico para la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los servicios de Interrupción Legal del Embarazo; las reformas al Código Penal en relación con la Interrupción Legal del Embarazo (ILE);<sup>101</sup> la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, que incluye acciones específicas relacionadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como sanciones a la violencia reproductiva.<sup>102</sup>

2498. A pesar de lo anterior, hay diversos obstáculos para ejercer estos derechos, como el desconocimiento de la población sobre sus derechos sexuales y reproductivos, los prejuicios de las y los médicos para realizar la interrupción del embarazo o proporcionar anticonceptivos a los y las adolescentes, los prejuicios de los funcionarios y funcionarias de salud en cuanto a la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva en general y los y las adolescentes en particular, el desconocimiento de las y los médicos de la legislación local al respecto,<sup>103</sup> así como falta de conocimiento o cumplimiento de la legislación, que en el caso de la Ley de Salud del Distrito Federal establece que la atención en materia de salud sexual y reproductiva que den las instituciones públicas de salud, deberá incluir el acceso a información objetiva, oportuna y veraz.<sup>104</sup>

2499. En relación con la ILE, del 24 de abril de 2007 al 23 de enero de 2008 se realizaron 5 200 procedimientos sin derivar ningún caso en complicaciones médicas. El 1% fue realizado a mujeres de 11 a 14 años; 5.5% a mujeres de 15 a 17 años; 45.7% a mujeres de 18 a 24 años; 21.3% a mujeres de 25 a 29 años, y 15% a mujeres de 30 a 34 años.<sup>105</sup>

2500. Para apoyar este tipo de acciones, el Inmujeres DF ofrece consejería y orientación legal a quienes solicitan información sobre la ILE, así como orientación en el uso de la Anticoncepción de Emergencia, a través de su Programa de Asesoría Jurídica y Orientación Integral.<sup>106</sup>

2501. A pesar de los esfuerzos, es necesario mencionar que la CDHDF ha recibido quejas de mujeres que han acudido a solicitar la interrupción legal del embarazo a diversos hospitales, donde el personal ha tratado de disuadirlas para que no continúen con el procedimiento, aunque finalmente sí las han atendido

### **Derechos al acceso a la justicia y debido proceso<sup>107</sup>**

2502. A pesar de que distintos instrumentos internacionales consagran la obligación que tienen los Estados de garantizar a todas las personas el debido proceso sin discriminación, la realidad que enfrentan las mujeres frente al aparato de justicia hace que la exigencia de sus derechos sea casi imposible.<sup>108</sup>

2503. La Convención Americana de Derechos Humanos es clara al señalar que “[T]odas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley”.<sup>109</sup>

2504. La relatora especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias ha señalado que las mujeres viven una situación de vulnerabilidad cuando se enfrentan al Poder Judicial. En su informe presentado en 2006, como resultado de una visita a México, señaló: “aunque la violencia contra la mujer, atizada por la discriminación por motivo de género y la impunidad, es un fenómeno generalizado, las mujeres que no tienen acceso a las autoridades estatales ni pueden recurrir a la ley en condiciones de igualdad –principalmente las migrantes indocumentadas, las indígenas y otras mujeres marginadas– sufren niveles de violencia particularmente altos”.<sup>110</sup>

2505. La misma relatora señala que en los casos de violencia contra las mujeres, particularmente las indígenas y migrantes, carecen sistemáticamente de acceso a la justicia, lo que las ubica en un lugar especialmente vulnerable.<sup>111</sup>

2506. Por su parte, el relator especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, en su informe sobre México señala que recibió amplia información sobre faltas en las garantías del debido proceso de imputados indígenas, así como preocupantes testimonios que aseguran haber sido víctimas de diversos abusos tanto físicos como psicológicos cuando se encontraban en detención, condición que se agudiza en el caso de las mujeres indígenas.<sup>112</sup>

2507. También el relator especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, recomendó a México erradicar las prácticas discriminatorias contra las mujeres y mejorar su acceso a la justicia. En este sentido, recomendó que la policía y los fiscales debieran recibir formación sobre cómo tratar a las víctimas de violencia sexual.<sup>113</sup>

2508. La CDHDF elaboró un informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal en 2006. Dicho informe destaca que las circunstancias en que las habitantes del Distrito Federal se ven involucradas al solicitar justicia, demuestran la necesidad de desarrollar políticas públicas que hagan vigentes sus derechos humanos, merced a una mecánica que implique acercar la justicia a las mujeres al ayudarlas a reconocerse como sujetos de derecho y atacar, en plazos de tiempo definidos, la impunidad, expresión totalmente contraria a la justicia. El informe señala que mientras no se encuentren mecanismos que limiten a quienes actúan al margen de la legalidad, no se estará en condiciones de afirmar que en México se goza de un Estado de derecho y de una democracia que no excluye ni discrimina a quienes, de hecho, se encuentran históricamente excluidas, como es el caso de las mujeres.<sup>114</sup>

2509. El mismo informe establece que para que el acceso de las mujeres a la justicia sea equitativo y el ejercicio de las funciones de los y las responsables del sistema de justicia sea socialmente coherente con las necesidades de la sociedad, es preciso y de vital importancia efectuar diversas reformas estructurales que posibiliten instrumentos jurídicos para que las políticas públicas tengan sustento en el contexto social; a la vez, debe haber cambios o reformas en los reglamentos y en las instituciones del sistema de justicia para tener resuelta la parte operativa de las políticas públicas, y una vez hechas las reformas formales, es indispensable hacerlas posibles con presupuesto definido y suficiente para las instituciones encargadas.<sup>115</sup>

2510. Frente al panorama de violaciones al derecho al acceso a la justicia de las mujeres, el Gobierno del Distrito Federal se ha dado a la tarea de impulsar programas de atención a mujeres en diversas

instancias, como la Subprocuraduría de Atención a Mujeres, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal, el DIF-DF, las Unidades de Atención a la Violencia Familiar de la Secretaría de Desarrollo Social y entre otras.<sup>116</sup> Una deficiencia seria de estas iniciativas es que no se ha dado seguimiento ni se ha hecho una evaluación de su trabajo.

2511. A pesar de la información presentada, no se conocen los resultados sobre los casos atendidos ni si existen sentencias o sanciones como consecuencia de las denuncias. Más importante aún es contar con un sistema de datos que permita tener información actualizada año con año. También es preciso dar seguimiento a los casos en materia civil y familiar, en que, según expertas, se dan dilaciones innecesarias, fallas en la propia ley y casos de discriminación. De nuevo, un problema significativo para evaluar la situación es la falta de datos sistematizados y confiables.

2512. Al tratar estos problemas suele recomendarse sensibilizar o capacitar a funcionarios y funcionarias para que modifiquen su actitud.

2513. En términos generales, el problema es que las estadísticas que presenta el GDF no están desagregadas por sexo ni son accesibles al público, lo que imposibilita un adecuado análisis cualitativo y cuantitativo, que permitiría reestructurar el sistema de manera interna.<sup>117</sup> Si se buscan datos acerca de averiguaciones previas presentadas por hombres o por mujeres, por ejemplo, o si se quiere saber si las víctimas de homicidios en el Distrito Federal fueron hombres o mujeres, no hay manera de saberlo a través de la página de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

2514. A continuación se ofrece un cuadro sobre servicios que han sido otorgados a mujeres:

Cuadro 26.2 Servicios brindados a las mujeres en las diversas instituciones del Distrito Federal en el año 2002

Instancia	Personas atendidas
Subprocuraduría de Atención a Mujeres	11 066 trabajadoras atendidas
Procuraduría de la Defensa del Trabajo <sup>a</sup>	23 juicios iniciados por hostigamiento sexual 74 juicios iniciados por despido por embarazo
Unidades de Atención a la Violencia Familiar	18 354 personas atendidas sobre violencia familiar
Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.	Albergue para mujeres que viven violencia familiar
Secretaría de Desarrollo Social <sup>b</sup>	511 personas de nuevo ingreso 4 595 casos atendidos sobre violencia familiar
Inmujeres DF	2 999 violencia en pareja
Secretaría de Desarrollo Social	1 015 delitos sexuales Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI) 29 211 personas atendidas Centro de Terapia de Apoyo a víctimas de delitos sexuales (CTA) 19 249 víctimas y familiares
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Centro de Investigación Victimológica y de Apoyo Operativo 3 682 probables generadores de violencia y familiares Albergue temporal 266 niñas víctimas de maltrato y otros delitos 2 441 lesiones dolosas 2001 209 violación 32 600 personas acudieron a la comisión
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal <sup>c</sup>	26 782 personas atendidas 5 893 quejas tramitadas por presuntas violaciones a derechos humanos

<sup>a</sup> Enero-diciembre de 2002.

<sup>b</sup> Agosto de 2001 a octubre de 2002.

<sup>c</sup> 1° octubre de 2001 a 28 de febrero de 2002.

2515. La última información con la que se cuenta, señala que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal creó, a partir de septiembre de 2001, más coordinaciones territoriales (70) de Seguridad Pública y Procuración de Justicia en la ciudad de México, con acciones encaminadas a lograr la igualdad en el acceso al sistema de justicia. Entre otras, se llevan a cabo talleres con perspectiva de género con mandos medios y superiores de la PGJDF, y se sensibilizó, en materia de género, a policías judiciales de la PGJDF, aunado a los servicios que ofrece de manera general a toda la ciudadanía.<sup>118</sup>

### **Derechos de las mujeres en situación de prostitución<sup>119</sup>**

2516. Hay una discusión entre diferentes grupos de la sociedad sobre el término que debe emplearse para referirse a las mujeres en situación de prostitución. Se han acuñado, entre otros, *sexoservidoras*, *trabajadoras sexuales* o *mujeres dedicadas al comercio sexual*.<sup>120</sup>

2517. Es muy importante señalar que la diferencia entre el término que se les da tiene una implicación de fondo: distinguir entre relaciones permitidas y forzadas, lo cual implica diferenciar entre una actividad laboral elegida que algunas corrientes consideran que debe ser objeto de reglamentación y protección, y la segunda, en cambio, que debe ser erradicada porque constituye una de las formas más persistentes de violencia de género. Se trata no sólo de dos posiciones distintas, sino incluso radicalmente opuestas, ya que para una se reclama la protección y para otra la erradicación.

2518. En la ciudad de México, una de las principales zonas en las que se encuentra un número importante de mujeres en situación de prostitución es La Merced, que abarca las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y gran parte del centro histórico. Se calcula que ahí se encuentran aproximadamente de 2 000 a 3 000 mujeres de diferentes edades; sin embargo, y por tratarse de una cifra negra, es prácticamente imposible conocer el número real.<sup>121</sup>

2519. Las condiciones de vida de las mujeres que trabajan en La Merced son contrarias a los estándares mínimos de derechos humanos. Estas mujeres, en su mayoría, son analfabetas, ya que no han tenido acceso a la educación y, como consecuencia, se enfrentan a la reducción de sus ingresos, por lo que es común que vivan en situación de calle y en situación de pobreza.<sup>122</sup>

2520. Vale la pena mencionar que con la intención de mejorar la calidad de vida de las mujeres adultas mayores de la zona de La Merced que se encontraban o encuentran en situación de prostitución, desde 2006 el Inmujeres DF, en coordinación con la organización civil semillas, creó la Casa Xochiquetzal para Adultas Mayores, donde las mujeres reciben una habitación, servicios de salud, alimentación, atención psicológica y asesoría legal. Asimismo, se busca transitar de un proyecto de asistencia a un proyecto autogestivo que les permita vivir económica y socialmente independientes.<sup>123</sup>

2521. A pesar de la situación de discriminación en la que viven las mujeres que se dedican a la prostitución, no se cuenta con un marco normativo que las proteja, por el contrario, subsiste en el Distrito Federal un marco jurídico discriminatorio que violenta sus derechos, no sólo de las mujeres, sino también de los hombres. Claro ejemplo de esto es la fracción VII del artículo 24 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,<sup>124</sup> la cual sanciona administrativamente el comercio sexual por considerarlo una infracción contra la tranquilidad de las personas.

2522. Recientemente se presentó una iniciativa para derogar esta fracción. Dicha iniciativa propone, además, la creación de la Ley de Protección al Sexoservicio para el Distrito Federal<sup>125</sup> —aunque sería deseable que se modificara el título, puesto que en sí mismo conlleva una visión discriminatoria—. Es urgente la discusión y aprobación de dicha propuesta desde un enfoque de derechos humanos, con miras a que el Estado, en este caso a través de las autoridades del Distrito Federal, garantice la protección de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.

### **Violencia contra las mujeres**

2523. La violencia contra las mujeres es una afrenta a sus derechos humanos y es perpetrada precisamente por su condición de sexo y género, como una práctica derivada de las costumbres ancestrales propias de un sistema patriarcal que define a las mujeres como objeto sexual productivo y reproductivo y no como titular de derechos.<sup>126</sup> Representa una degradación a su dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.

2524. Hoy en día se reconoce, nacional e internacionalmente, que la violencia contra las mujeres es la forma más grave de discriminación y, por consiguiente, una violación de sus derechos humanos y un obstáculo para que los disfrute.<sup>127</sup>

2525. La comunidad internacional se ha dado a la tarea de desarrollar distintos instrumentos de protección a los derechos humanos de las mujeres, en los que queden claras las obligaciones del Estado para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, independientemente del ámbito en que ésta ocurra, sea lugar público o privado.

2526. La Convención de Belém do Pará establece que se entenderá por violencia contra las mujeres “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>128</sup>

2527. El Estado mexicano ha adquirido obligaciones para erradicar la violencia contra las mujeres a través de la firma y ratificación de la CEDAW y la Convención de Belém do Pará, al igual que ha adoptado otros instrumentos internacionales que abordan derechos que se ven violentados frente a la problemática de la violencia contra las mujeres como el derecho a la vida, a la integridad y seguridad personal, a la libertad personal, a la igualdad y no discriminación, a no ser sujeto de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

2528. En el caso de México, la adopción de medidas enfocadas a prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres no se ha dado con la velocidad que requiere la atención institucional a este problema. Tuvo que pasar más de una década para verlas concretadas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,<sup>129</sup> y la correspondiente ley local en la materia. Lo que cabe destacar de esta Ley, como se ha dicho, es que conlleva la subsecuente armonización legislativa que permite aplicar sus lineamientos en los códigos locales. La adopción de estas leyes es un paso importante en términos de la armonización necesaria para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención de Belém do Pará.

*La violencia contra las mujeres en el Distrito Federal*

2529. La violencia contra las mujeres conforme a datos de la *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres, 2003 (Envim)* indica que 42.2% de las mujeres del Distrito Federal reportó haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja, contra 34.5% que lo reportó en el ámbito nacional.<sup>130</sup>

2530. La segunda *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (Endireh)* realizada por el INEGI en 2006, señala que el Distrito Federal se encuentra entre las 10 entidades que superan la media nacional de violencia contra las mujeres; 71.3% de las encuestadas señalaron haber sido víctimas de algún tipo de violencia emocional, física, sexual o económica en el seno familiar, laboral, estudiantil o afectivo.

2531. La *Endireh* también señala que en el Distrito Federal hay un total de 3 844 431 mujeres mayores de 12 años, de las cuales alrededor de 19% sufren algún tipo de violencia (505 096 padecen violencia en sus familias, lo cual representa 13% del total), y 0.0027% fueron asesinadas en 2006. La incidencia de violencia contra las mujeres en el Distrito Federal afectó a 733 612 mujeres mayores de 12 años, de las cuales 33.7% sufre violencia emocional; 24.3% violencia económica, 10.9% violencia física y 6.5% violencia sexual, lo que, sin disponer aún de los datos específicos sobre las causas que originaron los asesinatos durante 2006 y 2007, brinda una guía del comportamiento social como antecedente que genera un contexto de permisibilidad en referencia a la violencia contra las mujeres.<sup>131</sup>

2532. Por su parte, la Red de Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal (Uapvif) reporta que, en 2006, 96% de las víctimas atendidas fueron mujeres, de las cuales 85% sufrió violencia psicoemocional, 78% violencia psicosexual y 81% de los casos manifestó haber sido agredida por su pareja.<sup>132</sup>

2533. Esto no significa necesariamente que los índices de violencia contra las mujeres sean mayores que en el resto de la República, sino que en el Distrito Federal es más visible y que hay una mayor cultura de la denuncia. Sin embargo, para determinarlo, lo que hace falta son datos comparativos y análisis detallados de las encuestas *Endireh* y *Envim*, así como de los datos con los que cuentan las instancias gubernamentales al respecto.

2534. De acuerdo con fuentes oficiales, 82% de las personas receptoras de la violencia de género son mujeres. La violencia intrafamiliar (clasificada según el tipo de violencia) es emocional (en primer lugar gritos, seguidos de “enjos fuertes” e insultos) y física (golpes con puños, bofetadas, golpes con objetos y patadas).<sup>133</sup> Según la *Endireh* 2006 la violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja alcanzó 43.2% en el ámbito nacional; también se da la violencia sexual (9%), económica (23.4%) y psicológica (37.5%). En el Distrito Federal se encontró que 38% vivía violencia emocional, 19% violencia física y 10% violencia sexual.

2535. Además, con base en notas de prensa que retoman datos oficiales, se ha observado un aumento de denuncias por violación y acoso en el Distrito Federal: las de violación pasaron de 56, entre diciembre de 2005 y marzo de 2006, a 136 entre diciembre de 2006 y marzo de 2007, con un índice de 3.6 al día en 2007; y las de acoso, de 2 a 29 por día en esos mismo periodos. Esto puede sugerir

mayor conciencia y no sólo mayor violencia. Sin embargo, el que no hayan aumentado las detenciones en la misma proporción que las denuncias resulta preocupante.<sup>134</sup>

2536. En todo caso, el que por lo menos 4 de cada 10 mujeres, si no es que 6 de cada 10, reporten situaciones de violencia en su ciclo de vida es por sí mismo motivo de preocupación, primero por la incidencia de violencia que implica, y también porque, como es de suponer, las cifras reconocidas en encuestas son menores a la cifra real. Es evidente la necesidad de analizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en su muy compleja dimensión y de impulsar políticas públicas para prevenir y sancionar lo que constituye una violación al derecho de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia.

2537. En particular, es importante que las políticas públicas no se reduzcan a atender la violencia familiar, sino que se consideran todas las formas de violencia contra las mujeres, y que se definan correctamente en los códigos penales.

2538. Asimismo, es preciso insistir en la importancia de mejorar los sistemas de apoyo y justicia que se ocupan de manera específica o más directa de la atención a mujeres, no sólo para facilitar la denuncia de acoso laboral, sexual, violación, incesto y prostitución forzada, entre otras, sino también, y en particular entre adolescentes y niñas, para prevenir estas conductas. Es evidente también que las medidas gubernamentales dirigidas específicamente a la lucha en contra de la violencia hacia mujeres y niñas debe ir acompañada de políticas públicas complementarias, como el mejoramiento del transporte urbano y de la infraestructura en general (por ejemplo, el alumbrado público), la promoción de la igualdad de género entre la población empezando por las escuelas, la creación de campañas dirigidas a prevenir y tratar la violencia ejercida por los hombres. A este tipo de campañas y medidas debe aunarse una mejoría sustancial del sistema de impartición de justicia, de modo que se reduzcan tanto la impunidad como los abusos cometidos por la autoridad.<sup>135</sup>

2539. De acuerdo con el Inmujeres DF, en el Distrito Federal 7 de cada 10 mujeres fueron agredidas por su esposo, o ex esposo; además, 80% de las situaciones de violencia comienza entre el noviazgo y el tercer año de vivir en pareja. La Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, a través de las 16 Unidades de Violencia Familiar, atendió en el año 2002 a 11 158 mujeres, víctimas de violencia familiar. El Instituto de las Mujeres del Distrito Federal en 2002, por medio del área de Desarrollo Personal y Colectivo, atendió de manera directa 3 909 casos de violencia, de los cuales en 3 752 la mujer era la receptora. En cuanto al tipo, 1 678 mujeres sufrían maltrato psicoemocional, 1 591 psicofísico, 171 psicosexual y 312 recibían los tres tipos de maltrato.<sup>136</sup>

2540. Dos de las problemáticas apremiantes identificadas en relación con la violencia contra las mujeres son el asesinato y el hostigamiento sexual. En el Distrito Federal, en 2006, el asesinato de mujeres presentó 104 casos, y hasta el 30 de junio del 2007, 45 casos.<sup>137</sup> Los asesinatos de mujeres tienen causas múltiples que han de indagarse con el fin de impulsar las medidas de prevención y sanción más adecuadas. Se trata muchas veces de violencia de género, derivada de la misoginia, pero hay variantes, como asesinatos por la pareja, crímenes de odio, feminicidio, etcétera.

2541. En relación con el feminicidio<sup>138</sup> se cuenta con pocos datos confiables, incluso el estudio de la Comisión Especial del Feminicidio de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados<sup>139</sup> obtuvo en su recuento final sólo algunos datos no desagregados de la Procuraduría General de Justicia del

Distrito Federal (PGJDF). Según datos proporcionados en los boletines de la propia PGJDF, entre enero de 2006 y el 30 de junio de 2007, 149 mujeres fueron asesinadas dolosamente.<sup>140</sup> Además de la falla en las cifras, hay un problema de definición de términos: debería distinguirse entre asesinatos de mujeres como manifestación de violencia intrafamiliar, asesinatos por desconocidos, y asesinatos dolosos con secuestro, tortura, victimización posterior, que ya se han dado en el Distrito Federal (encubiertas, embolsadas, etc.). Del tipo de asesinato pueden derivarse causas distintas de la violencia contra las mujeres y buscarse medios más precisos para prevenirla.

2542. Respecto de la violencia contra las mujeres durante el noviazgo, en 2004 el Inmujeres DF realizó una encuesta aplicada a 1 000 mujeres y hombres en el Distrito Federal, de entre 12 y 29 años de edad, para determinar el grado y los tipos de violencia que se presentan en el noviazgo, y los principales resultados fueron los siguientes:<sup>141</sup>

2543. El 30% de las mujeres encuestadas mencionó que cuando tienen conflictos con su pareja “se quedan en silencio” por temor a hacer un comentario o reclamo que moleste o enoje a su compañero; 16% expresó que cuando hay conflictos en la relación, se presentan gritos o insultos o golpean algún objeto o a ellas.

2544. El 15% de las mujeres encuestadas expresó que en su relación actual “les han tocado alguna parte del cuerpo sin su consentimiento”, “las han presionado para tener relaciones sexuales” o “las besan sin su consentimiento”.<sup>142</sup> La mitad de las entrevistadas/os (50%) cela a sus parejas y esto provoca discusiones constantes que, en la mayoría de los casos, terminan en violencia.<sup>143</sup>

2545. De acuerdo con los datos recogidos en la encuesta, el Inmujeres DF señala que 5 de cada 10 mujeres jóvenes mencionaron que viven situaciones de violencia en sus noviazgos. En relación con sus noviazgos anteriores, 9 de cada 10 mujeres jóvenes han vivido alguna o algunas situaciones de violencia en uno o más de dos de sus noviazgos.<sup>144</sup> De acuerdo con esta información, el noviazgo se muestra como terreno fértil para la violencia doméstica, debido a que en esta etapa las y los jóvenes inician su experiencia en las relaciones de pareja aceptadas socialmente, en la cual se despliegan de manera significativa los papeles y estereotipos de género aprendidos y apropiados en su proceso de desarrollo y formación, con el propósito de cumplir con una de las principales expectativas sociales: “el matrimonio”, en el que la mayoría de las veces prima la subordinación y la violencia hacia las mujeres.<sup>145</sup>

2546. Algunas de las problemáticas identificadas como apremiantes en el Distrito Federal respecto de la violencia contra las mujeres son: el desconocimiento de las mujeres en cuanto a sus derechos en general, y en particular en cuanto a su derecho a vivir libres de violencia; la falta de recursos para implementar medidas eficaces para atender la violencia contra las mujeres, así como para darles el seguimiento adecuado que, en muchas ocasiones evitaría la violación de sus derechos humanos, y, en general, que los registros que llevan las instancias sobre la violencia en el Distrito Federal no están desagregados por sexo, lo que evidencia la falta de perspectiva de género en el trabajo en general de las instancias gubernamentales e impacta de manera negativa en los derechos de las mujeres.

2547. Entre otros programas para revertir la violencia contra las mujeres en la ciudad, se diseñó y puso en marcha el Programa Viajemos Seguras en el Transporte Público de la Ciudad, que tiene por objeto impulsar acciones interinstitucionales para prevenir y atender la violencia sexual contra

las mujeres en el transporte público. En dicho programa intervienen la PGJDF, la Secretaría de Seguridad Pública, STC Metro, RTP, Locatel, STE, Injuve, Consejería Jurídica y el Inmujeres DF. Cabe mencionar que para efectos de la elaboración de este documento, no se contó con información que permitiera evaluar el impacto de este programa.

### *Legislación sobre violencia contra las mujeres*

2548. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia<sup>146</sup> es un instrumento que colocó a México a la vanguardia en materia legislativa para lograr la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, no ha podido ser aplicada por la ausencia de un reglamento y la falta de armonización de los códigos civiles y penales de cada entidad, lo que resulta apremiante, ya que diversas formas de violencia, así como el homicidio consecuencia de la misma, son delitos del orden común que tienen que ser atendidos por cada uno de los estados.<sup>147</sup>

2549. Por su parte, el Distrito Federal creó la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal<sup>148</sup> para atender las recomendaciones internacionales sobre armonización legislativa con los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres. Dentro de los aspectos relevantes de esta ley, destacan la previsión e inserción de los principios rectores en los programas y acciones del Gobierno del Distrito Federal dirigidos a atender las causas y efectos de la violencia contra las mujeres, poniendo especial énfasis en las medidas que deben tomar las diferentes dependencias de gobierno en materia de prevención, atención y acceso a la justicia.<sup>149</sup> También concibe la investigación, reparación del daño y acceso a la justicia como elementos indispensables para inhibir y evitar la comisión de conductas violentas contra las mujeres, así como para garantizar vías administrativas y judiciales adicionales a las existentes, especializadas en atender y enfrentar esta grave problemática.<sup>150</sup>

2550. Esta Ley prevé el establecimiento de casas de emergencia y refugio para aquellas mujeres víctimas de violencia; considera también la operación de un Modelo Único de Atención que garantice el seguimiento del caso hasta su solución, el cual tendrá que ser implementado por las dependencias de gobierno encargadas de prevenir, atender y procurar justicia a las mujeres víctimas de violencia. Asimismo, esta ley crea las figuras de las abogadas victimales y de las abogadas defensoras de los derechos de las mujeres, a través de las cuales se les proporcionará representación legal gratuita.

2551. Otra cuestión notable es que esta Ley incluye la figura de “órdenes de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima”, las cuales son precautorias y cautelares, y deberán otorgarlas los jueces de lo penal, civil y familiar, según corresponda, inmediatamente después de conocer los hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra la víctima o víctimas, directas o indirectas. Con esto se cumpliría lo dispuesto en la Convención de Belém do Pará y la CEDAW, al no utilizar el procedimiento de conciliación, puesto que no se estaría tratando con personas en igualdad de condiciones; en un caso de violencia, una esta subordinada a la otra.<sup>151</sup>

2552. Aunado a esta Ley, el Distrito Federal cuenta con una Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal<sup>152</sup> que constituye un antecedente fundamental en cuanto a la legislación sobre violencia, ya que influyó en la determinación de las leyes contra la violencia en todo

el país, pues antes de su creación había un vacío legal que desamparaba sobre todo a las mujeres de la violencia perpetrada por parte de sus esposos, concubinos o ex parejas.<sup>153</sup>

2553. Por otro lado, también cuenta con una Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres,<sup>154</sup> que señala que deben establecerse medidas para erradicar la violencia de género en sus distintas modalidades, así como cualquier tipo de discriminación o acoso por razón de sexo; establecer lineamientos mínimos en materia de acciones afirmativas para la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, con la finalidad de erradicar la violencia y la discriminación por razón del sexo; garantizar el derecho a una vida libre de violencia de género; evaluar permanentemente las políticas de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género; integrar el principio de igualdad sustantiva en la formación del personal del servicio de salud, para atender situaciones de violencia de género; garantizar la atención de las víctimas en todos los tipos de violencia contra las mujeres; generar estudios, diagnósticos y evaluaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y difundirlos, y eliminar los estereotipos que fomentan la discriminación y la violencia contra las mujeres.

2554. Sin embargo, hasta ahora los avances legislativos y normativos en el Distrito Federal no son suficientes. Tanto en los ámbitos de procuración como de administración de justicia hacen falta herramientas legales para efficientar y proporcionar de manera efectiva e inmediata las medidas cautelares que requieren las mujeres que enfrentan una situación de violencia.<sup>155</sup>

2555. Por otra parte, en los casos donde se requiere una reparación del daño por la violación al derecho a una vida libre de violencia, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal cuenta con un Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que tiene como objetivo garantizar a la víctima u ofendido del delito el goce y ejercicio de los derechos y las medidas de atención y apoyo que les confiere la Ley. Las víctimas de delitos pueden solicitar el apoyo económico<sup>156</sup> que requieran, a través del Consejo de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, para disminuir parcialmente el impacto ocasionado por el mismo, y se les dará una atención integral con base en el tipo de victimización que sufra y el impacto del delito, que tendrá como prioridad disminuir los efectos de éste, evitando la sobrevictimización institucional.<sup>157</sup>

#### *Políticas públicas respecto de la violencia contra las mujeres*

2556. Como ya se mencionó, una de las instancias encargadas de brindar atención a las mujeres que viven violencia es el Inmujeres DF, toda vez que tiene un proceso integral de atención que incluye: *a)* atención individual mediante asesorías en materia psicológica, jurídica y laboral; *b)* atención grupal, dirigida a personas no organizadas, pero también incluye la capacitación individual o de grupo específico; *c)* prevención, con acciones de sensibilización y capacitación a través de pláticas, talleres, cursos y formación de grupos de ayuda mutua y de reflexión para el desarrollo de herramientas y habilidades que permitan detectar y prevenir la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos.<sup>158</sup>

2557. El Inmujeres DF también desarrolla una tarea fundamental mediante la capacitación en género, gestión y política pública, así como en género y violencia contra las mujeres, a todas y todos los mandos superiores de las dependencias de gobierno; la realización de campañas contra la violencia;

la elaboración de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia y asistencia jurídica a las mujeres violentadas, entre otras acciones.

2558. Asimismo, el Inmujeres DF tiene suscritos convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil en los que se trabajan proyectos enfocados a prevenir y atender a las mujeres en torno a la violencia, a la prevención y atención de mujeres y niñas que viven explotación sexual, comercial y trata, entre otros.<sup>159</sup>

2559. Sin embargo, no se cuenta con información que permita conocer los resultados de los programas mencionados ni el impacto que han tenido en prevenir, erradicar o sancionar la violencia contra las mujeres que viven en el Distrito Federal.

2560. Por otra parte, el Distrito Federal cuenta con la Subprocuraduría de Atención a Víctimas dentro de la PGJDF, que tiene una amplia estructura para la atención integral de la violencia, con atención médica, legal y psicológica.

2561. La Subprocuraduría, a su vez, tiene un Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI), cuyo objetivo es proporcionar atención integral a las víctimas de violencia familiar (mujeres y niños/as) mediante un equipo interdisciplinario de profesionales y procurar resguardar la integridad tanto de las mujeres y de sus hijos/as, por medio de albergues públicos o privados. Asimismo, cuenta con áreas médica, psicología y jurídica. Otra de las tareas relevantes del CAVI es la realización de dictámenes psicológicos victimales para la acreditación del cuerpo del delito de violencia familiar a través de los peritos en psicología adscritos a la dependencia.<sup>160</sup>

2562. Asimismo, el Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales, de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, atiende a víctimas de delitos de violación, abuso sexual, hostigamiento sexual, estupro e incesto; proporciona terapia psicológica, brinda atención médica, psicológica y jurídica; realiza dictámenes psicológicos para acreditar daño moral.<sup>161</sup>

2563. Por su parte, la STYFE, a través de su Programa Sectorial Laboral Por una Nueva Política Laboral Democrática en la Ciudad, plantea entre sus objetivos la atención especializada y oportuna a las necesidades, problemas y derechos de equidad y género de las mujeres, mediante programas que contribuyan, entre otras cosas, a brindar atención integral a las trabajadoras en casos de discriminación laboral, hostigamiento sexual, violación y actos de violencia en el ámbito laboral por su condición de mujeres.<sup>162</sup>

2564. Asimismo, en su Programa Especial de Atención a Mujeres Trabajadoras, plantea el respeto a la integridad física, psíquica y moral; la igualdad de protección ante la ley; el derecho a una vida libre de violencia y discriminación y la importancia de gozar de un ambiente de trabajo sano y libre de riesgos, entre otros.<sup>163</sup>

2565. Como se aprecia, hoy en día algunas instituciones ofrecen servicios de orientación a las mujeres, pero muy pocas proporcionan el de representación legal. Otras, como la Subprocuraduría, brindan apoyo en contención del estrés postraumático de manera emergente, sin embargo, sólo algunas tienen posibilidad de ofrecer un tratamiento completo hasta su total recuperación. Hay albergues que dan apoyo a las mujeres que requieren un espacio de seguridad y tranquilidad para salir de la

espiral de la violencia, pero pocos cuentan con los recursos, tanto humanos como materiales, para atender a mujeres con severos problemas de depresión o con hijos e hijas mayores de 12 años que puedan habitar en el mismo lugar.<sup>164</sup>

2566. Resulta aún complicado para las y los servidores públicos que trabajan en el sistema de procuración y administración de justicia, comprender que cuando una mujer se presenta a denunciar la violencia de la que ha sido víctima, debió pasar por un proceso de difícil discernimiento y decisión para hacerlo. En algunos casos, la violencia la coloca en un estado de vulnerabilidad absoluta, al vivir en sus espacios más íntimos, como el hogar, una inseguridad que la limita e inhibe a dar pasos firmes para salir de ella.<sup>165</sup>

2567. Asimismo, la Subprocuraduría de Atención a Víctimas brinda apoyo jurídico, pero es insuficiente, por lo que se requiere fortalecer el apoyo jurídico en los tribunales a fin de que, a través de sus acciones, las mujeres y niñas víctimas de violencia tengan un verdadero acceso a la justicia y les sea reparado el daño.<sup>166</sup>

2568. Casi todas las instituciones reportan el número de mujeres que han sido atendidas en cierto periodo, pero pocas dicen si su atención implicó un cambio benéfico en sus vidas, si hubo una disminución o cese de la violencia que vivían. Hay que reconocer que las instituciones no cuentan con instrumentos claros de medición para dar seguimiento a un caso una vez que se concluye la atención correspondiente; tampoco se cuenta en el Distrito Federal con los mecanismos que permitan dar seguimiento al camino institucional que recorre una mujer desde el primer contacto en busca de orientación hasta que recibe la atención médica, legal, psicológica o, en algunos casos, económica que requiere.<sup>167</sup>

2569. Es importante tomar en cuenta también de la existencia –o ausencia– de políticas y programas que ofrezcan a las mujeres alternativas o la posibilidad de obtener los recursos necesarios para salir de la violencia, ya que no es suficiente con la recuperación emocional o la conciencia de los derechos, si no se tienen recursos que favorezcan la autonomía (materiales, trabajo, instituciones de apoyo) y eviten la dependencia de las mujeres de sus parejas violentas.

## 26.6 Conclusiones del capítulo

2570. Las mujeres han vivido a lo largo de la historia una situación de discriminación que tiene sus raíces en relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.<sup>168</sup> Se requiere un cambio en los patrones culturales y sociales de poder, que lleven a la discriminación en el respeto y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Para lograrlo, se requiere de un trabajo fino, profundo y extendido por parte del Estado, de la mano de mujeres y hombres.

2571. La situación de discriminación que predomina por motivos de origen étnico, o por condición socioeconómica, entre otros, son factores que colocan a las mujeres indígenas, migrantes y pertenecientes a otros grupos socialmente marginados en una posición particularmente vulnerables a los actos de violencia.<sup>169</sup>

2572. El Gobierno del Distrito Federal y los poderes Judicial y Legislativo deben fortalecer las instituciones públicas creadas para lograr una igualdad entre hombres y mujeres, así como la transversalidad de género, y lograr una coordinación más eficiente entre todas las dependencias con miras a garantizar políticas públicas y acciones estratégicas centradas en lograr impacto en la vida de las mujeres.

2573. Asimismo, deberán estrecharse esfuerzos entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con el objetivo de brindar una respuesta integral para superar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en el ejercicio de sus derechos humanos y dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el ámbito internacional.

2574. Si bien se han tenido avances importantes en los últimos años respecto al establecimiento de un marco normativo que reconozca los derechos de las mujeres, se requiere contar con un mecanismo que le dé seguimiento y evalúe su implementación. Asimismo, deberá armonizarse toda la legislación del Distrito Federal para lograr la protección más amplia que garantice los derechos de las mujeres en todos los ámbitos: civil, penal, administrativo, familiar, por mencionar algunos.

2575. Siguen siendo insuficientes los mecanismos para garantizar la participación política de las mujeres en el Distrito Federal, por lo que es necesario que el GDF lleve a cabo una investigación que permita identificar las medidas para garantizar plenamente esta participación en términos de igualdad con los hombres.

2576. Asimismo, sigue siendo preocupante la desigualdad respecto a los derechos laborales de las mujeres. Esta situación es clara al analizar los datos que señalan el acceso de las mujeres al trabajo, las cargas de trabajo extra en las tareas domésticas, así como la desigualdad en percepción de salario por trabajo igual. Es aún más grave al estudiar la condiciones de las trabajadoras del hogar que no cuentan siquiera un con un pleno reconocimiento de sus derechos dentro de la legislación laboral.

2577. A pesar de los positivos avances que se han realizado en cuanto a la creación de políticas públicas y legislación, aún existe un gran reto para garantizar de manera efectiva el pleno goce de los derechos sexuales y reproductivos, y se debe priorizar la correcta implementación de leyes y programas, la sensibilización y capacitación del sector salud y de las y los funcionarios públicos en general, la educación sexual en todos los niveles y ámbitos, así como el conocimiento de las personas sobre sus derechos sexuales y reproductivos.

2578. Es claro que las instituciones del sistema de justicia con frecuencia reproducen estructuralmente las desigualdades sociales en la atención a las mujeres, por lo que es necesaria una reforma mediante políticas públicas que garanticen una justicia igualitaria para lograr un adecuado desarrollo humano.<sup>170</sup>

2579. En este sentido, se requiere tomar en cuenta las diversas necesidades y características sociales y culturales de las mujeres para incorporarlas a las reformas de reglamentos e instituciones, además de educar y promover una cultura de derechos humanos que ponga en el centro la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres, esto es, los medios institucionales para garantizarlos.<sup>171</sup>

2580. Otra situación que merece atención integral es la que viven las mujeres en situación de prostitución, ya que no hay una respuesta unificada y suficiente por parte de las autoridades para garantizarles todos sus derechos humanos.

2581. La violencia contra las mujeres es la forma más extrema de discriminación a las que están sujetas las mujeres. El Distrito Federal no escapa de la situación de gravedad de la violencia que viven las mujeres. Es urgente contar con un mecanismo claro de monitoreo de la implementación de la recién aprobada Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia, así como con la aprobación de su correspondiente reglamento.

2582. Es necesario destacar que todas las acciones que se instrumenten para garantizar los derechos de las mujeres requieren de un presupuesto suficiente, por lo que dotar de recursos necesarios a las instituciones es una manera de mostrar el compromiso que se tiene para la defensa de sus derechos. Debe considerarse que no serán suficientes las reformas a leyes, reglamentos e instituciones, si no se dota a estas últimas del presupuesto suficiente para su implementación.

2583. Ante la persistente situación de discriminación contra las mujeres, es necesario que se adopten e implementen medidas especiales de carácter temporal, de acuerdo con lo señalado por la Convención para la Eliminación de todas las Formas la Discriminación contra la Mujer, a fin de eliminar la discriminación contra la mujer con miras a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.<sup>172</sup>

2584. Cabe resaltar la complejidad de llevar a cabo un análisis sobre la situación de los derechos de las mujeres sin contar con datos desagregados por sexo, situación que además invisibiliza las necesidades de las mujeres, el ejercicio de sus derechos y sus aportes. No se concibe la formulación de políticas públicas sin tener información cuantitativa de la población a quien se dirigen las acciones gubernamentales.

2585. Las acciones en favor de construir programas transversales con perspectiva de género en sus políticas públicas generales y prioritarias siguen estando más cerca de prácticas de simulación que de una política de Estado que tutele y modifique las condiciones de las mujeres en la ciudad.<sup>173</sup>

## Notas

<sup>1</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. México la ratificó el 23 de marzo de 1981.

<sup>2</sup> Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General en su Resolución A/54/4, de 6 de octubre de 1999. Ratificado por México el 15 de marzo de 2002.

<sup>3</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. México la ratificó el 12 de noviembre de 1998.

<sup>4</sup> Se refiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No se mencionan aquí todos los tratados, entre otros relativos al mismo tema o relacionados con éste, como el de la prohibición de la tortura, la desaparición forzada, los derechos de la infancia, y otros que se mencionan en los apartados correspondientes de este *Diagnóstico*.

- <sup>5</sup> Véase artículo 1° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- <sup>6</sup> *Ibid.*
- <sup>7</sup> Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, adoptada en Belém do Pará, *op. cit.*, capítulo III.
- <sup>8</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general núm. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4° de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, párrafo 8.
- <sup>9</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Resultados definitivos del II Censo de población y vivienda para el Distrito Federal*, México, INEGI, 2005, 24 de mayo de 2006.
- <sup>10</sup> *Ibid.*, Iztapalapa cuenta con 1.8 millones de personas; Gustavo A. Madero, con 1.2 millones, y Álvaro Obregón, con poco más de 706 000 habitantes.
- <sup>11</sup> *Idem.*
- <sup>12</sup> Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México, 2006. El informe se encuentra en <<http://saul.nueve.com.mx/genero/index.html>>.
- <sup>13</sup> Cálculos realizados a partir del *XII Censo general de población y vivienda*, México, INEGI, 2000, y del *II Censo de población y vivienda*, México, INEGI, 2005.
- <sup>14</sup> Datos de INEGI retomados en Secretaría de Salud, Boletín Epidemiología, núm. 4, vol. 25, semana 4, del 20 al 26 de enero de 2008, p. 1.
- <sup>15</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, Eje 2: Equidad, en <[http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe\\_gobierno/programa\\_gral/eje2/diagnostico.html](http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html)>.
- <sup>16</sup> Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4°, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917.
- <sup>17</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2 de agosto de 2006.
- <sup>18</sup> *Ibid.*, 1° de febrero de 2007.
- <sup>19</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, 29 de enero de 2008.
- <sup>21</sup> A julio de 2007, sólo Aguascalientes, Colima, Durango, Veracruz y el Distrito Federal tipificaron el delito de discriminación.
- <sup>22</sup> Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado el 29 de agosto de 1931.
- <sup>23</sup> Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- <sup>24</sup> Véase también la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>25</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de febrero de 2002.
- <sup>26</sup> Véase la Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, artículo 4°.
- <sup>27</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007.
- <sup>28</sup> El Programa General de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación hacia las Mujeres, puede consultarse en <[http://www.inmujer.df.gob.mx/quien somos/p\\_igualdad/index.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/quien somos/p_igualdad/index.html)> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- <sup>29</sup> Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <<http://www.inmujer.df.gob.mx/quehacemos/dirunidades.html>> (consultada el 25 de noviembre de 2007).
- <sup>30</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- <sup>31</sup> Información obtenida del pase de lista contestado por Inmujeres DF, entregado al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- <sup>32</sup> En el decálogo se plantearon como objetivos: 1) impulsar la capacitación en materia de políticas públicas con perspectiva de género a todo el personal que labora en las dependencias a nuestro cargo; 2) cumplir los compromisos adquiridos en el comité intersecretarial, la red de enlaces de género y el comité interdelegacional de género; 3) rendir cuentas a la ciudadanía de los avances logrados y los obstáculos para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas; 4) asignar presupuestos con perspectiva de género; 5) impulsar acciones permanentes en cada dependencia para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; 6) avanzar en la implementación de acciones que garanticen el acceso de las mujeres a una justicia pronta y expedita; 7) crear condiciones para el goce y disfrute de un medio ambiente y desarrollo sustentable; 8) impulsar una cultura de equidad entre los géneros y de no discriminación; 9) promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; 10) fortalecer la participación política de las mujeres y el ejercicio pleno de su ciudadanía. Información obtenida en <[http://www.inmujer.df.gob.mx/difusion/publicaciones/decalogo\\_equidad\\_genero.pdf](http://www.inmujer.df.gob.mx/difusion/publicaciones/decalogo_equidad_genero.pdf)> (consultada el 21 de noviembre de 2007).
- <sup>33</sup> Información obtenida del pase de lista contestado por Inmujeres DF, entregado al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- <sup>34</sup> Véase también, la parte IV, capítulo 17: Democracia y derechos humanos. Marco general.
- <sup>35</sup> Instituto Federal Electoral, Distribución de ciudadanos por sexo, <[http://sis-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est\\_sex.php?edo=0](http://sis-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0)> (consultado el 4 de abril de 2008).
- <sup>36</sup> Véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/>>.
- <sup>37</sup> Información obtenida de la página del Gobierno del Distrito Federal, <<http://www.df.gob.mx/jefatura/gabinete.html>> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- <sup>38</sup> Información obtenida de la página del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, <<http://www.tsjdf.gob.mx/directorio/index.html>> (visitada el 20 de noviembre de 2007).
- <sup>39</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero de 1999.
- <sup>40</sup> Código Electoral del Distrito Federal, artículo 9°.

- <sup>41</sup> *Ibid.*, artículo 142.
- <sup>42</sup> Véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>43</sup> Inmujeres, *El enfoque de género en la producción de estadísticas educativas en México. Una guía para usuarios y una referencia para productores de información*, Instituto Nacional de las Mujeres, 2004, p. 23.
- <sup>44</sup> INEGI, Tabla de tasa de alfabetismo por entidad y sexo en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/Consultar>>.
- <sup>45</sup> INEGI, Población de 15 y más años por grupo de edad y su distribución porcentual según condición de alfabetismo y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu30&c=3995&e=09>>.
- <sup>46</sup> Inmujeres, *El enfoque de género...*, *op. cit.*, p. 28.
- <sup>47</sup> INEGI, Población de 15 y más años por nivel de instrucción según sexo, 1990, 2000 y 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu32&c=3997&e=09>>.
- <sup>48</sup> INEGI, Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu14&s=est&c=4011&e=09>>.
- <sup>49</sup> INEGI, Población de cinco y más años por grupo quinquenal de edad y su distribución porcentual según condición de asistencia escolar y sexo, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=medu31&c=3996&e=09>>. Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>50</sup> Inmujeres, *El enfoque de género...*, *op. cit.*, p. 36.
- <sup>51</sup> *Ibid.*, p. 31.
- <sup>52</sup> Información aportada al Comité Coordinador por el Programa Universitario de Estudios de Género (PUEG) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- <sup>53</sup> Véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>54</sup> Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- <sup>55</sup> Véase mayor información en el apartado sobre Instancias y políticas públicas en este capítulo.
- <sup>56</sup> Información referida por la Secretaría de Desarrollo Social al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- <sup>57</sup> Aprobada el 1° de febrero de 2008.
- <sup>58</sup> Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG de la UNAM.
- <sup>59</sup> Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>60</sup> INEGI, Mujeres y hombres en México, 2007, con datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo 2006*.
- <sup>61</sup> INEGI, *Encuesta nacional sobre el uso del tiempo*, II trimestre de 2007.
- <sup>62</sup> La tasa de participación corresponde al porcentaje que representa la población económicamente activa (PEA) respecto de la población de 14 y más años de edad (INEGI).
- <sup>63</sup> *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral*, II trimestre de 2007.
- <sup>64</sup> Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, p. 26.
- <sup>65</sup> Información consultada en la página del Inmujeres DF: <[http://www.inmujer.df.gob.mx/numeralia/part\\_economical\\_estadisticas\\_trabajo.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/numeralia/part_economical_estadisticas_trabajo.html)>.
- <sup>66</sup> INEGI, Mujeres y hombres en México, 2007.
- <sup>67</sup> *Informe anual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2006*, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 38.
- <sup>68</sup> Esta información coincide con la proporcionada por Católicas por el Derecho a Decidir al Comité Coordinador para el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, donde es claro que persiste la incompatibilidad de sus derechos laborales con el ejercicio de su reproducción, puesto que no dan la posibilidad de ofrecer una vida digna a sus hijas e hijos.
- <sup>69</sup> El Programa Microcréditos para el Autoempleo, del Fondo para el Desarrollo de la Sociedad de la ciudad de México y el Inmujeres DF, tiene como objetivo fomentar proyectos de negocios y autoempleo mediante el otorgamiento de apoyos crediticios a grupos solidarios formados por 5 y hasta 15 personas, en los que el grupo solidario funge como aval. Lo anterior es con el propósito de generar alternativas de desarrollo y ocupación para la población de escasos recursos del Distrito Federal ante la falta de empleo y oportunidades y garantizar una mejor calidad de vida. Para mayor información, consúltese la página <<http://www.fondeso.df.gob.mx/programas/microcreditos.html>>.
- <sup>70</sup> Informe del Programa Microcréditos para el Autoempleo, obtenida de la página del Inmujeres DF, <[http://www.inmujer.df.gob.mx/tem\\_interes/equidad/numeralia.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/equidad/numeralia.html)> (consultada el 10 de septiembre de 2007).
- <sup>71</sup> Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo del Distrito Federal, mediante la contestación del pase de lista entregada al Comité Coordinador el 28 de septiembre de 2007.
- <sup>72</sup> *Idem.*
- <sup>73</sup> *Idem.*
- <sup>74</sup> *Idem.*
- <sup>75</sup> *Idem.*
- <sup>76</sup> El Programa de Apoyo para Madres Solteras fue creado en 2001.
- <sup>77</sup> El análisis respecto a la situación de las trabajadoras del hogar se sustenta en información proporcionada por el Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar. *Cfr.* Marisa González González, *Empleadas del hogar. Estudio diagnóstico*, Centro de Apoyo y Capacitación para Empleadas del Hogar, Instituto de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.
- <sup>78</sup> INEGI, Principales resultados: análisis de la población ocupada de 12 años y más, *Censo de población y vivienda*, 2000.
- <sup>79</sup> *Idem.*

- <sup>80</sup> Ya que la media del salario para la mujer se encuentra en el rango: “más de 50% hasta 2.5 SM” y la media para el hombre en el rango: “más de 1 hasta 3 SM”. Además, los sueldos más altos (mayores a 3 SM) son en su mayoría para la población masculina. INEGI, Principales resultados: análisis de la población ocupada de 12 años y más, *Censo de población y vivienda*, 2000.
- <sup>81</sup> Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>82</sup> Secretaría de Salud, Dirección General para la Evaluación del Desempeño, Subsecretaría de Innovación y Calidad, Secretaría de Salud, *Salud México 2001-2005- Información para la rendición de cuentas*, México, 2006, Anexos estadísticos.
- <sup>83</sup> *Ibid.*, anexo I.2, p. 172.
- <sup>84</sup> *Ibid.*, anexo I.4, p. 174.
- <sup>85</sup> *Ibid.*, anexo III.2, p. 192.
- <sup>86</sup> *Ibid.*, anexo I.2, p. 172.
- <sup>87</sup> Véase Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Evaluación de riesgos e impacto en la salud*, en <<http://www.mex.ops-oms.org/contenido/temas/reduccion1.htm>>.
- <sup>88</sup> T. Harpham, “Cities and Health in the Third World”, en D. R. Phillips y Y. Verhasselt (eds.), *Health and Development*, Londres, Routledge, 1994, p. 116, citado en Jonatan Rapoport, *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Salud urbana, inciso i, sobre salud mental, en <<http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/196>>.
- <sup>89</sup> Véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>90</sup> La mortalidad materna se refiere a las defunciones de mujeres mientras estén embarazadas o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, debidas a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención.
- <sup>91</sup> Citado en Red por los Derechos de la Infancia en México, *La infancia cuenta en México*, México, 2006, p. 46.
- <sup>92</sup> Secretaría de Salud, Dirección General para la Evaluación del Desempeño, Subsecretaría de Innovación y Calidad, Secretaría de Salud, *Salud México 2001-2005, op. cit.*, anexo I.1, p. 171.
- <sup>93</sup> Para mayor información, véase, por ejemplo, el portal de Inmujeres DF.
- <sup>94</sup> Secretaría de Salud (ssa), *Salud México 2001-2005, op. cit.*, anexo II.3, II.4 y II.5, pp.187-189.
- <sup>95</sup> Véase también la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>96</sup> Información proporcionada por el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE).
- <sup>97</sup> El derecho a la atención de la salud reproductiva debe ser garantizado por el Estado mexicano. Esto incluye medidas para promover la maternidad sin riesgos, la atención de personas con VIH/SIDA y otras ITS, la interrupción del embarazo en los casos autorizados por la ley, tratamientos de la infertilidad y la gama de anticoncepción de calidad, incluida la de emergencia. Véase Susana Chiarotti, 2005.
- <sup>98</sup> Centro por los Derechos Reproductivos, *Gaining Ground, A Tool for Advancing Reproductive Rights Law Reform*, Nueva York, 2006, pp. 14-15.
- <sup>99</sup> Ley de Salud para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 1987. Consúltese en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=1&disp=559>>.
- <sup>100</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000. Cabe resaltar que el Distrito Federal es la única entidad que cuenta con una ley al respecto. Además, destaca que se consideren los derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>101</sup> El aborto no se considera un delito cuando el embarazo es resultado de una violación o inseminación artificial no consentida, cuando el embarazo representa un grave peligro para la salud de la mujer, cuando el producto presenta malformaciones, cuando el aborto fue accidental, y a solicitud de la mujer dentro de las primeras 12 semanas de gestación.
- <sup>102</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008.
- <sup>103</sup> Información proporcionada por GIRE.
- <sup>104</sup> De acuerdo con GIRE, el problema es que la mayoría de los prestadores de servicios no conocen la legislación aplicable en materia de derechos sexuales y reproductivos y, por lo tanto, niegan algunos servicios. Otras veces, aunque conocen la legislación, dejan que sus creencias personales y prejuicios se interpongan en el tipo de información que proporcionan.
- <sup>105</sup> Información proporcionada por el secretario de Salud del Distrito Federal, Dr. Manuel Mondragón y Kalb, en el seminario Aborto: un debate abierto, realizado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 21 al 24 de enero de 2008.
- <sup>106</sup> Información proporcionada por el Inmujeres DF a través de la contestación del pase de lista.
- <sup>107</sup> Véase también la parte V, capítulos 23 y 24 : Derecho al acceso a la justicia y Derecho al debido proceso.
- <sup>108</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 151.
- <sup>109</sup> Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 24.
- <sup>110</sup> Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: la violencia contra la Mujer, Adición Misión a México, Comisión de Derechos Humanos, 62º período de sesiones, E/CN.4/2006/61/Add.4 del 13 de enero de 2006, párr. 19.
- <sup>111</sup> *Ibid.*, párrafo 26.
- <sup>112</sup> Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos. Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, del 23 de diciembre de 2003.

- <sup>113</sup> Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Sr. Dato Param Coomaraswamy, *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la independencia del Poder Judicial, la administración de la justicia y la impunidad*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Informe sobre la Misión cumplida en México, E/CN.4/2002/72/Add.1, del 24 de enero de 2002.
- <sup>114</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 164.
- <sup>115</sup> *Idem*.
- <sup>116</sup> Información obtenida en <[http://www.inmujer.df.gob.mx/tem\\_interes/justicia/acjusticia.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/justicia/acjusticia.html)> (consultada el 17 de octubre de 2007).
- <sup>117</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el Distrito Federal*, México, abril de 2007, p. 162.
- <sup>118</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, *op. cit.*
- <sup>119</sup> Véase también la parte VI, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- <sup>120</sup> Básicamente los distintos tratamientos que se han dado en materia de prostitución, en distintos países y momentos, se resumen en tres sistemas: reglamentarista, prohibicionista y abolicionista. Sistema reglamentarista: desde esta postura, la prostitución es un mal menor y necesario que se debe controlar y es el Estado el que asume el control de la actividad. Su acción consiste normalmente en delimitar los espacios públicos y privados, sus horarios y características. Identifica y registra la oferta a través de licencias o credenciales y, partiendo del reconocimiento del riesgo de contagio de infecciones de transmisión sexual, arbitra un sistema de control médico, establece los mecanismos de supervisión, e intenta identificar los lugares clandestinos de comercio sexual.
- Sistema prohibicionista: la característica fundamental es la represión penal. La política en materia de prostitución en el sistema prohibicionista se centra en buena medida en la acción policial ante cualquier oferta sexual, pública o privada, que implique una retribución monetaria a cambio. Para el Estado las personas que practican la prostitución son delinquentes que deben responder ante la justicia y, en el mejor de los casos, rehabilitarse o reeducarse.
- Sistema abolicionista: se fundamenta en la consideración de que toda forma de prostitución es una explotación del cuerpo del ser humano y que la reglamentación de la actividad sólo consigue perpetuar esta injusticia. Las personas que ejercen la prostitución no se consideran delinquentes, sino más bien víctimas del tráfico humano, necesitadas de ayuda que se presta desde el Estado a través de programas de tratamiento y reeducación. Fuente: Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina.
- <sup>121</sup> Información obtenida del pase de lista contestado por el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.
- <sup>122</sup> *Ibid.*
- <sup>123</sup> Información aportada por el Inmujeres DF al Comité Coordinador en enero de 2008.
- <sup>124</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de mayo de 2004.
- <sup>125</sup> Para consultar dicha iniciativa, véase la página <<http://asambleadf.gob.mx/ev/iniciativa.pdf>>.
- <sup>126</sup> Angélica de la Peña Gómez, “La construcción del nuevo paradigma”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- <sup>127</sup> Declaración y Plataforma de Acción, punto I, Los derechos humanos de la mujer. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing, 1995, párr. 224. Véase también la Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptado el 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, donde se reconoce la violencia como violatoria de derechos de las mujeres.
- <sup>128</sup> Convención de Belém do Pará, artículo 1°.
- <sup>129</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007. El reglamento que permitirá hacer operativa esta ley y su sistema no se había publicado para febrero de 2008.
- <sup>130</sup> Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta nacional sobre violencia contra las mujeres 2003*, cuadro 5.18, Distribución porcentual de mujeres que sufrieron violencia con la pareja de por vida por entidad federativa, p. 86.
- <sup>131</sup> Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>>.
- <sup>132</sup> Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.
- <sup>133</sup> INEGI, Violencia intrafamiliar. Tipos de violencia, en <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/sisesim.exe/NIV140001500050>>.
- <sup>134</sup> Arturo Sierra, “Aumentan 142% violaciones en DF”, *Reforma*, abril de 2007, <<http://www.reforma.com/justicia/articulo/759227/>>.
- <sup>135</sup> Véase las deficiencias generales del sistema de justicia, que afectan doblemente a las mujeres, en el apartado correspondiente. Es de por sí significativa la falta de datos desagregados por sexo, así como el seguimiento puntual de los casos en dicho sistema.
- <sup>136</sup> Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <[http://www.inmujer.df.gob.mx/tem\\_interes/justicia/violencia.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/justicia/violencia.html)> (visitada el 21 de noviembre de 2007).
- <sup>137</sup> Observatorio Ciudadano del Femicidio, *Concentrado de información sobre asesinatos de mujeres en la República Mexicana del 30 de junio de 2006 y al 30 de junio del 2007*, México, 2 de agosto de 2007. Puede consultarse en <<http://www.caticasporelderechoadecidir.org/noticia.php?idn=135>>.
- <sup>138</sup> Por femicidio en este documento deberá entenderse no el asesinato en que la víctima es una mujer solamente ni sólo

- como asesinato de género (por ser mujer), sino que se toma en cuenta, además, el tipo de asesinato (con crueldad), así como la impunidad del crimen. Se sabe extraoficialmente, y por algunas noticias en los diarios, que en el Distrito Federal se han dado asesinatos con tortura, mutilación y violencia sexual semejantes a los que ocurren en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Estado de México y otros estados.
- <sup>139</sup> Comisión Especial de la Cámara de Diputados que da seguimiento al feminicidio en la República mexicana, *Violencia feminicida en diez entidades de la República Mexicana*, México, mayo de 2006.
- <sup>140</sup> Esta información es producto de un recuento histórico de los boletines de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Puede consultarse en <<http://www.pgjdf.gob.mx/noticias/anteriores.asp>> (consultada el 21 de noviembre de 2007).
- <sup>141</sup> Información obtenida de la página del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, <[http://www.inmujer.df.gob.mx/tem\\_interes/ponencias/prog\\_amores.html](http://www.inmujer.df.gob.mx/tem_interes/ponencias/prog_amores.html)> (visitada el 21 de noviembre de 2007).
- <sup>142</sup> *Idem.*
- <sup>143</sup> *Idem.*
- <sup>144</sup> *Idem.*
- <sup>145</sup> *Idem.*
- <sup>146</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 1° de febrero de 2007.
- <sup>147</sup> Maricela Contreras, Claudia Cruz Santiago, “Armonización legislativa: pieza fundamental para erradicar la violencia contra las mujeres”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- <sup>148</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de enero de 2008.
- <sup>149</sup> Estos principios son: el respeto a la dignidad humana de las mujeres; la igualdad entre las mujeres y hombres; la libertad y autonomía de las mujeres; el respeto e impulso al ejercicio de la ciudadanía de las mujeres; la no discriminación; la equidad de género y la transversalidad de la perspectiva de género. Véase exposición de motivos del Proyecto de Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Distrito Federal.
- <sup>150</sup> *Idem.*
- <sup>151</sup> Malú Micher, Martha Patricia Patiño, “Protección a las mujeres contra la violencia en el Distrito Federal”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- <sup>152</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 1996.
- <sup>153</sup> Angélica de la Peña Gómez, “La construcción del nuevo paradigma”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- <sup>154</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de mayo de 2007.
- <sup>155</sup> Ana Lorena Delgadillo Pérez, “La violencia contra las mujeres y las instituciones del Distrito Federal”, *DFensor*, año V, CDHDF, noviembre de 2007.
- <sup>156</sup> Los apoyos económicos, son otorgados de conformidad con el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal.
- <sup>157</sup> Véase <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/fondo.asp>>.
- <sup>158</sup> Información proporcionada por Inmujeres DF en respuesta al pase de lista.
- <sup>159</sup> *Idem.*
- <sup>160</sup> Información proporcionada por <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/cavi.asp>>.
- <sup>161</sup> Información proporcionada por <<http://www.pgjdf.gob.mx/atencionvictimas/cta.asp>>.
- <sup>162</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo en respuesta al pase de lista.
- <sup>163</sup> *Idem.*
- <sup>164</sup> Ana Lorena Delgadillo Pérez, “La violencia contra las mujeres...”, *op. cit.*
- <sup>165</sup> *Idem.*
- <sup>166</sup> *Idem.*
- <sup>167</sup> *Idem.*
- <sup>168</sup> Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, septiembre de 1995.
- <sup>169</sup> Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Integración de los Derechos Humanos de la Mujer y la Perspectiva de Género: La violencia contra la Mujer, Adición Misión a México, Comisión de Derechos Humanos, 62° periodo de sesiones, E/CN.4/2006/61/Add.4, del 13 de enero de 2006, párrafo 64.
- <sup>170</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual*, 2006, *op. cit.*, p. 151.
- <sup>171</sup> *Ibid.*, p. 152.
- <sup>172</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 4°.
- <sup>173</sup> *Idem.*

## Capítulo 27. Derechos de la infancia

### 27.1 Introducción

2586. A lo largo de la historia, la infancia no ha sido considerada como un grupo social con derechos plenos. Ha predominado una visión centrada en las prioridades y características del mundo adulto como referente para la infancia. Esto ha provocado, de manera sistemática, que niñas y niños sean tratados como propiedades de sus familias, sujetos de dominación y control de las personas adultas por ser considerados inmaduros. Se piensa que sus derechos pueden ser restringidos a voluntad de las personas mayores de edad –en el plano individual o institucional–, y poca atención se les presta a sus opiniones y capacidades.<sup>1</sup> No es sino hasta el siglo xx cuando la infancia<sup>2</sup> se percibe en un sentido diferente, al menos para el pensamiento occidental, al permitir una mejor comprensión de los espacios socioculturales en los que se desarrolla y ubicar los diferentes papeles que ha desempeñado en diversos periodos históricos y formaciones sociales.<sup>3</sup>

2587. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) representa el reconocimiento del carácter social y jurídico de niños y niñas como sujetos plenos de derechos. La CDN es el principal y más importante instrumento internacional en la materia. Aprobada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1989, encierra una concepción vanguardista sobre los derechos de la infancia y es el parteaguas histórico en la mirada, comprensión y relación con la misma. Para México,<sup>4</sup> como para los países que la han ratificado, se convierte en el punto de referencia fundamental con el que la infancia ve garantizados sus derechos.<sup>5</sup> Al haber sido ratificada por el Estado mexicano, la CDN obliga a establecer políticas públicas y adecuaciones legislativas para su cabal cumplimiento.<sup>6</sup>

2588. Además de la ratificación de la CDN, el Estado mexicano adquirió otros compromisos en materia de derechos de la infancia, al asumir la responsabilidad de garantizar acciones respecto de los dos protocolos facultativos de la Convención. El primero, relativo a la participación de la infancia en los conflictos armados, y el segundo sobre la venta de niños, niñas, la prostitución infantil y la utilización en la pornografía.<sup>7</sup> Al ratificar dichos instrumentos internacionales, México se comprometió a informar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU (Committee on the Rights of the Child, CRC),<sup>8</sup> sobre las acciones realizadas en la materia. En ese sentido, el país ha entregado tres informes periódicos; derivado del último, se recibió el paquete de recomendaciones en junio del 2006,<sup>9</sup> que constituye un referente obligado para el diseño de políticas en el ámbito federal y de las entidades federativas.

2589. La Federación y las entidades federativas de la República mexicana, como es el caso del Distrito Federal, se encuentran obligadas a dar cumplimiento a los tratados internacionales de derechos humanos, y en particular a los relativos a los derechos de la infancia.<sup>10</sup>

#### Datos demográficos<sup>11</sup>

2590. El Distrito Federal es una de las entidades más diversas del país, y esta diversidad se refleja sin duda en *las infancias* que habitan la ciudad. Esto se aprecia en los siguientes datos:

- a) Según los resultados del *II Censo de Población y Vivienda*, de 2005, en el Distrito Federal residen 2 479 026 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años de edad, lo que representa 28.4% del total de la población. De estos, 50.68% son niños y 49.31% niñas.
- b) La delegación con mayor presencia de población infantil es Iztapalapa (23.5%), frente a Milpa Alta, que cuenta con el menor porcentaje de niñas y niños (1.6%) de la población infantil total del Distrito Federal.<sup>12</sup>
- c) Tan sólo 12 172 niños y niñas residen en localidades rurales, frente a los 2 466 854 que lo hacen en localidades urbanas en el Distrito Federal.
- d) En la ciudad está representado el mayor número de migrantes indígenas en todo el país.<sup>13</sup> La población de 0 a 17 años que vive en hogares donde al menos una persona habla alguna lengua indígena representa 4.5% del total de la población infantil. La población migrante del interior de la República de 5 a 17 años es de 41 946 y se registra mayor presencia en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Tlalpan. Asimismo, la presencia de niños y niñas provenientes de otro país es de 3 086, y es la delegación Miguel Hidalgo la que cuenta con el registro más alto.
- e) De igual forma, habitan en el Distrito Federal 20 811 niñas y niños con discapacidad, y el grupo de 10-14 años es el que registra el porcentaje más alto (34.8%). La delegación que mayor número de población infantil con discapacidad concentra es Iztapalapa, seguida de Gustavo A. Madero y Coyoacán.

## Desigualdad y pobreza

2591. El artículo 2° de la CDN obliga a los Estados a tomar las medidas necesarias para reducir o eliminar las condiciones que generan desigualdad, mientras que el artículo 27 garantiza el derecho de todo niño y niña a un nivel de vida adecuado para su desarrollo. Esto mismo se encuentra garantizado en el artículo 4° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal. A pesar de esto, diversos índices muestran las enormes brechas de desigualdad que prevalecen en la entidad:

- En el Distrito Federal, la probabilidad de que un niño o niña viva en un hogar con bajos recursos (hasta dos salarios mínimos) es de 22.8% para el niño y de 30.7% para la niña.<sup>14</sup> El *Estado mundial de la infancia, 2005*, de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), señala: “La privación relativa en lo que atañe al ingreso y la riqueza familiar es un factor en las privaciones absolutas de bienes y servicios esenciales que los niños y las niñas necesitan para sobrevivir, crecer y prosperar, y por tanto puede tener graves implicaciones para ellos [...] como promedio, los niños y las niñas de familias situadas en el quintil inferior de la población en términos de riqueza tienen más del doble de posibilidades de morir antes de cumplir cinco años que los niños y las niñas que viven en el quintil superior”.<sup>15</sup> El índice de desigualdad de ingreso monetario en México mostraba en 2000 que el Distrito Federal presentaba las mayores desigualdades en el país: 20% de los hogares más ricos acumulaba 63.9% de los ingresos monetarios, mientras que otro 20% ni siquiera obtenía 3% de los ingresos monetarios.<sup>16</sup> En el caso de México, en general, la CEPAL destaca que la desigualdad en la distribución de los ingresos no mejoró de 2000 a 2005, sino que registró una caída de -9 por ciento.<sup>17</sup>
- Respecto del índice de marginación, el Distrito Federal registra menor rango respecto de otras entidades del país y muestra que se han logrado importantes avances entre 2000 y 2005.<sup>18</sup> No obstante, los siguientes datos revelan amplias brechas: el porcentaje de

población que habita en una vivienda sin agua entubada en su domicilio en la delegación Tlapan<sup>19</sup> es hasta ocho veces más alto que el de quienes viven en la delegación Coyoacán.<sup>20</sup> Si se compara el porcentaje de población sin primaria completa de 15 años o más de la Delegación Benito Juárez, resulta cuatro veces más alto en Milpa Alta, tres veces más en Iztapalapa y más del doble en Azcapotzalco. Una situación similar representa el porcentaje de viviendas con algún grado de hacinamiento, que en promedio en el Distrito Federal es de 29%, pero en el plano delegacional es de 10.67% en Benito Juárez, 48.33% en Milpa Alta, y 37.26% en Xochimilco.<sup>21</sup>

2592. El sistema de información poblacional que se registra en el Distrito Federal no considera las características del sector infantil. No se cuenta con la estadística suficiente para mostrar la situación real de la infancia. La información se presenta de manera esporádica, lo que dificulta el monitoreo y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia, así como del ejercicio y disfrute de los derechos del mismo sector. En particular, resulta preocupante la carencia de datos sobre la situación de niños y niñas indígenas que habitan o trabajan en el Distrito Federal, lo cual impide conocer a profundidad el estado que guardan sus derechos.

## 27.2 Núcleos problemáticos principales

### Seguridad humana

#### *Explotación laboral*<sup>22</sup>

2593. Para la CDN, la protección contra toda forma de explotación laboral infantil está establecida en el artículo 32,<sup>23</sup> relacionado con la explotación de niños y niñas trabajadores migrantes, trabajo en el sector informal y doméstico.<sup>24</sup>

2594. Los y las niñas trabajadoras jóvenes, de 12 a 17 años de edad, representan 75% del total del Distrito Federal; el restante 25% tiene edades inferiores a los 12 años, y poco más de 1 500 tienen de 0 a 5 años.

2595. Los riesgos de abusos que enfrentan niños y niñas cuando desempeñan el trabajo es muy alto; en la mayoría de los casos inician su actividad laboral a los 12 años en promedio, dos años menos a lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo.<sup>25</sup> Esta situación no permite garantizar ningún tipo de seguridad ni derechos laborales por las empresas y personas que los contratan, tal como lo reflejan los siguientes datos de 2002: 54.4% de las y los niños trabajadores de 12 a 17 años tiene un ingreso de hasta dos salarios mínimos, y 22.7% tiene una jornada laboral de más de 48 horas. Asimismo, 14 322 niños, niñas y jóvenes adolescentes utilizan las calles para trabajar y vivir.<sup>26</sup>

2596. Aunque su participación varía de acuerdo con la edad y actividad que desempeñan, las niñas constituyen un sector importante del trabajo infantil informal. Del total de niños y niñas trabajadores y acompañantes, cerca de 5 600 son niñas, de las cuales una de cada 10 tiene menos de seis años. Las niñas de 6 a 17 años trabajan principalmente en tres actividades: emparadoras en tiendas de autoservicio (42%), en el comercio ambulante en avenidas, cruceros, plazas y jardines (31%) y

en mercados públicos en locales y puestos fijos de de sus familiares (12%). La presencia de niñas de temprana edad en calles y otros espacios públicos es de 618 casos.<sup>27</sup>

2597. La infancia indígena<sup>28</sup> trabajadora y acompañante representa 5% del grupo de 6 a 17 años de edad, proporción casi cuatro veces mayor al total del Distrito Federal (1.3%). Para niños y niñas de 0 a 5 años, el porcentaje se eleva a 20%. En su mayoría, son niños y niñas migrantes de diferentes estados, pues sólo 4% declaró haber nacido en el Distrito Federal. Proviene sobre todo de Oaxaca, Estado de México, Puebla y Veracruz; pertenecen a los grupos étnico lingüísticos nahua, otomí, mazahua, mazateco y mixteco. La mayor parte de niñas y niños indígenas urbanos y trabajadores reside en las delegaciones Álvaro Obregón, Iztacalco, La Magdalena Contreras, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Milpa Alta y Benito Juárez.<sup>29</sup>

2598. Frente a la grave problemática de trabajo infantil en el Distrito Federal, las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan y prestar menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico que sustentan las condiciones sociales de desigualdad. Resulta preocupante, en este sentido, la reforma al párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa y que considera: “la situación en desamparo puede ser a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral”.<sup>30</sup> Esto implicaría que niños y niñas trabajadores, o quienes se encuentran en la vía pública, sean considerados según la argumentación de carencias materiales, objeto de esta situación de desamparo y separados de sus familias, al menos mientras se determina su tutela mediante un juicio.<sup>31</sup>

#### *Derecho a la salud*<sup>32</sup>

2599. El artículo 24 de la CDN garantiza a niñas y niños “el disfrute del más alto nivel posible de salud”<sup>33</sup> y el acceso a “servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”.<sup>34</sup> Estos derechos son a la vez reconocidos en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, en su artículo 5° inciso C, y en su artículo 21 obliga a la Secretaría de Salud a diseñar, en concordancia con el Programa Nacional de Salud, políticas y programas en materia de salud integral de niñas y niños, dirigidas a prevenir enfermedades endémicas y epidémicas, desnutrición, accidentes o situaciones de riesgo para su integridad física, psicológica y social.<sup>35</sup> No obstante, como se ha planteado respecto al tema general de salud,<sup>36</sup> estos derechos no se cumplen cabalmente. Así lo muestran diversos indicadores citados a continuación.

#### *Acceso a servicios médicos*

2600. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.

Cuadro 27.1. Porcentaje de cobertura de vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, 2006

Grupo etareo	Tipo de vacuna					Esquema completo
	Sabin	Pentavalente	DPT	SRP	BCG	
Menores de 1año	87.06	86.99			95.91	86.77
1 año	96.14	96.1		93.08	98.65	90.91
1 a 4 años	98.37	98.35	55.6	97.02	99.27	96.36

Fuente: *Informe Provac del Sector Salud, Distrito Federal*, diciembre de 2006. Servicios de Salud Pública del Distrito Federal. Porcentaje de cobertura de vacunación de menores de cinco años por tipo de vacuna, año 2006, <http://www.salud.df.gob.mx:88/sspdf/modules/tinycontent/index.php?id=41> (consultado el 20 de noviembre de 2007).

2601. En 2005, 50.9% de la población de 0 a 17 años en el Distrito Federal no era derechohabiente a los servicios de salud, es decir, no tenía acceso a ningún servicio, ya fuera público o privado.<sup>37</sup> Lo anterior contradice el inciso b del artículo 2° de la CDN, aspecto que, a su vez, fue señalado por el CRC en sus pasadas observaciones a México.<sup>38</sup> Esta situación es aún más grave para el caso de poblaciones sumamente discriminadas, como la infancia indígena y la infancia con discapacidad, como se puede ver a continuación:

- Para el caso de la población infantil indígena, el acceso a los servicios de salud está significativamente reducida en el Distrito Federal; de la población de 5 a 14 años tan sólo 42.1% es derechohabiente y 57.89% no cuenta con ningún servicio médico mínimo de atención.
- En el caso de la infancia con discapacidad, los escasos mecanismos de canalización y servicios médicos especializados dificultan el desarrollo adecuado de niñas y niños. En este sentido, la marginación guarda estrecha relación con las enfermedades de niños y niñas con discapacidad, ya que el riesgo aumenta cuanto menor es la atención médica. A más altos índices de marginación, menor información que posibilite la detección, diagnóstico y atención que aumente las oportunidades de desarrollo de niñas y niños en la primera infancia. Esta situación se refleja en los siguientes datos: 33% de las familias en marginación media, con niños de cinco años o menos, no recibe ayuda o asistencia médica; de estos, 64% indican que no saben a dónde acudir. De quienes reciben ayuda, tan sólo 20.7% han acudido a los centros de salud, donde no necesariamente cuentan con especialidades ni servicios de rehabilitación. En el nivel de marginación alta, sólo 18.7% de las familias con personas menores de cinco años no han buscado ayuda; en este mismo rango, 36.4% acude a las farmacias de similares o genéricos; cuando son derechohabientes, 21.8% acude a las instituciones de seguridad social,<sup>39</sup> como ISSSTE e IMSS, y 17.9% al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).<sup>40</sup>

### *Mortalidad infantil*

2602. El Distrito Federal muestra avances relevantes en materia de salud, aunque aún insuficientes para cumplir con la 5ª Meta del Milenio,<sup>41</sup> misma que obliga a reducir, en el periodo 1990-2015, al menos en dos terceras partes, la mortalidad de niños/as menores de cinco años. La tasa de mortalidad infantil en niños y niñas menores de un año fue para 2005 de 13.8 por cada 1000 nacidos vivos, menos de un punto porcentual por debajo de la registrada en 2004. Por otro lado, la tasa de mortalidad infantil por infecciones respiratorias agudas (IRA) de población de 0 a 4 años, pasó de 48.8 en 2000

a 45.6 por cada 100 000 en 2004. En lo que respecta a la incidencia de enfermedades diarreicas, la misma encuesta señala que 12.9% de niños y niñas menores de cinco años reportaron diarrea dos semanas antes de la entrevista, cifra que alcanzó porcentajes de 21.1% en Chiapas y de alrededor de 16% en Colima, Distrito Federal, Puebla y Tabasco, en cada entidad.<sup>42</sup>

2603. Entre las principales causantes de muerte de la población de 5 a 14 años y de 15 a 17 años en el Distrito Federal destacan las denominadas causas externas.<sup>43</sup> La tasa de defunción por cada 100 000 niñas y niños es para el primer grupo de edad de 7.5 (debajo de la tasa nacional, que es de 11.2), y para el segundo grupo, de 27.3 (inferior a la nacional, que es de 33.7).<sup>44</sup>

### *Malnutrición*

2604. El artículo 27 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a programas de apoyo para su adecuada nutrición, mientras que el artículo 5° de la Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal garantiza el derecho a la alimentación. El Distrito Federal es la entidad con menor riesgo nutricional por municipio en el país, sin embargo, se registran dos graves problemas relacionados con el derecho a la salud, ambos expresados en las observaciones que emitió en 2006, el CRC ante el Estado mexicano: por un lado, el bajo porcentaje del PIB asignado a servicios de salud<sup>45</sup> y, por otro, el aumento de la obesidad infantil, lo que se observa en los siguientes datos:

- En el Distrito Federal, 3.2% de niñas y niños en primero de primaria registran talla baja,<sup>46</sup> lo que muestra la prevalencia de desnutrición en determinadas poblaciones infantiles. Ésta situación no parece cambiar, ya que la disminución de la desnutrición infantil para la entidad fue tan sólo de 0.2 puntos porcentuales por año entre 1999 y 2006.<sup>47</sup>
- Por otro lado, los datos de obesidad infantil muestran un aumento alarmante en el país. En un periodo de siete años se incrementó en 77% en los niños y 47% en las niñas.<sup>48</sup> La obesidad infantil y el sobrepeso, de acuerdo con El Poder del Consumidor, son resultado de un entorno que promueve la obesidad y que se ha catalogado como “ambiente obesigénico” y que se conforma debido a la creciente publicidad de alimentos de baja calidad nutricional, la falta absoluta de educación nutricional, el abandono de suministros de agua potable en bebederos de escuelas y lugares públicos, remplazado por bebidas azucaradas, así como la reducción generalizada de actividad física.<sup>49</sup> En el ámbito nacional la población infantil de 5 a 11 años que presenta obesidad es de 39.7%, y afecta a 25.9% de los niños y a 26.8% de las niñas. En el Distrito Federal prevalecen los problemas de sobrepeso y obesidad infantil, aunque no hay datos específicos y desglosados al respecto. El *Diagnóstico del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2001-2006* señala que el sistema educativo no proporciona el tiempo ni las herramientas suficientes para que niños, niñas y jóvenes realicen las actividades físicas mínimas necesarias. El mismo informe asevera que en las escuelas primarias sólo se destina 5% de horas efectivas al deporte. Cabe señalar que conforme al Acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, del 31 de enero de 2001, se transfirieron a los órganos político administrativos las instalaciones deportivas que estaban a cargo del Instituto del Deporte, por lo que son las autoridades delegacionales las encargadas de brindar servicios deportivos.<sup>50</sup> De acuerdo con el Instituto del Deporte del Distrito Federal (IDDF), en la Olimpiada Nacional Infantil y Juvenil del

año 2007 participaron 1 565 niños y niñas del Distrito Federal, lo que significa que sólo 0.06% del total de la población menor de 18 años se benefició con este programa.<sup>51</sup>

2605. El artículo 31 de la CDN garantiza a niñas y niños el derecho al descanso, el esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, condiciones necesarias para su desarrollo y un nivel de salud adecuado. En su tercer paquete de observaciones al Estado mexicano, el CRC advierte sobre un problema que se aplica al caso del Distrito Federal: “la falta de actividades recreativas, en particular, de instalaciones deportivas y patios de recreo, así como la falta de infraestructura y recursos necesarios para garantizar el derecho al deporte y al esparcimiento”. El Comité observa con preocupación la relación entre la falta de realización de este derecho y el aumento de la incidencia de la obesidad infantil.<sup>52</sup> Mientras tanto, los escasos datos disponibles muestran que niños y niñas que habitan en áreas metropolitanas, como el Distrito Federal, se enfrentan a un entorno poco apropiado para despliegues lúdicos. Por un lado, hay poca disponibilidad de áreas verdes, y, por otro, la pérdida de calles y barrios como espacios públicos de juego y convivencia provoca que el índice de superficie de áreas verdes públicas por habitante sea de 5.3 m<sup>2</sup>, significativamente inferior a los 9 m<sup>2</sup> que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS).<sup>53</sup>

#### *Salud adolescente*<sup>54</sup>

2606. El CRC ha señalado en su Observación general núm. 4, que “los Estados Partes no han prestado suficiente atención, al cumplimiento de las obligaciones que les impone la Convención, a las preocupaciones específicas de los adolescentes como titulares de derechos ni a la promoción de su salud y desarrollo”,<sup>55</sup> mientras que en sus recomendaciones más recientes para México ha manifestado su preocupación por “el predominio de suicidios en las comunidades indígenas, del alto número de embarazos adolescentes y de infecciones sexualmente transmitidas (ITS), así como la carencia de programas sobre salud sexual y reproductiva, y en salud mental”.<sup>56</sup>

2607. El Consejo Nacional de Población (Conapo) ha reconocido que las y los adolescentes son uno de los sectores más desatendidos por las instituciones públicas. Los avances en el uso de anticonceptivos, reducción de tasas de fecundidad y de número de embarazos no planeados han sido lentos.<sup>57</sup> Muestra de los rezagos son la demanda insatisfecha de anticonceptivos en zonas urbanas marginales, rurales e indígenas, así como la falta de servicios de salud sexual y reproductiva<sup>58</sup> para adolescentes.

2608. México continúa registrando altos índices de embarazos entre adolescentes. El porcentaje de adolescentes con vida sexual activa es de 14.4% en el ámbito federal para ambos sexos. Como muestran los siguientes datos, las políticas públicas dirigidas a la salud sexual y reproductiva continúan siendo insuficientes, fundamentalmente para las adolescentes: 29.6% de los adolescentes reportan no haber utilizado ningún método anticonceptivo en su primera relación, mientras que para el caso de las adolescentes este porcentaje asciende a casi el doble (56.6%).<sup>59</sup> Peor aún, según la consultora en Salud Sexual y Reproductiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas para México, la cobertura anticonceptiva entre adolescentes descendió de 45 a 39% entre 2003 y 2006.<sup>60</sup> Este problema de salud se relaciona con un problema de educación, en tanto las y los adolescentes carecen de la información necesaria o, aun teniéndola, no usan métodos de protección y minimizan el riesgo de contraer enfermedades de transmisión sexual o embarazos no deseados; también ceden a las presiones sociales y culturales que llevan a creer a las mujeres, por ejemplo, que no pueden exigir el uso del

condón en una primera relación sin exponerse a que se ponga en duda su virtud o castidad, prejuicio que afecta no sólo a México sino a otros países, incluso con mayor desarrollo educativo y social.

2609. En el Distrito Federal el índice de mujeres adolescentes con al menos un hijo o hija viva aumentó de 3.6 a 4.0% entre 2000 y 2005. Según datos de la Secretaría de Salud,<sup>61</sup> 80% de las adolescentes embarazadas manifiestan que su embarazo no es deseado.<sup>62</sup> Sólo por mencionar algunas de las problemáticas a las que se enfrentan las adolescentes, los embarazos a esta edad, en particular los no deseados, provocan “rechazo familiar, expulsión de la escuela o pérdida de la red de amistades” y, por consiguiente, aislamiento y depresión.<sup>63</sup> Además, entre adolescentes embarazadas se destaca que el riesgo de morir es 1.2 veces más alto que para el resto de las mujeres.<sup>64</sup>

2610. El 15.9% de las adolescentes del país reportó haber sufrido agresión sexual,<sup>65</sup> que incluye desde el abuso hasta la violación. Este problema, que afecta mayormente a las adolescentes, también se da en el caso de los muchachos. Según un estudio realizado en 2003 con escolares del Distrito Federal, más de 10% de las adolescentes, y alrededor de 4% de los adolescentes, afirman haber sido víctimas de abuso sexual. En el caso de ellas, los abusos fueron perpetrados por algún familiar, y en el de ellos, por amigos o conocidos. Según la edad de los niños, niñas y adolescentes y el tipo de abuso, las consecuencias de esta agresión afectan en distinto grado la salud física de las víctimas. En todos los casos, el abuso sexual y la violencia afectan la salud psicológica de quienes la padecen. Como en otros casos de violencia, y en particular en lo que se refiere a la violencia sexual, cabe pensar que las cifras de casos denunciados representan sólo un porcentaje de la realidad. Tanto en lo que se refiere a la violencia sexual como a la violencia en general, dentro y fuera de la familia, es urgente implementar medidas para favorecer la prevención y la protección de estas poblaciones particularmente vulnerables.

#### *Salud ambiental infantil*

2611. En el inciso c del artículo 34 de la CDN se establecen los principios del derecho a un ambiente sano.<sup>66</sup> A pesar de ello, la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no incluyó medidas específicas para normar estos derechos. Si se tienen en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del ambiente, el Estado mexicano está obligado a proveer la tecnología adecuada, el suministro de alimentos nutritivos y agua potable salubre. Esto es particularmente relevante para el Distrito Federal por los altos índices de contaminación ambiental, auditiva, visual, que registra.

2612. En la ciudad de México<sup>67</sup> transitan aproximadamente tres millones de vehículos, y hay 31 000 industrias que emiten diversos gases contaminantes (monóxido de carbono, azufre, óxido de nitrógeno y polvos industriales); además se producen grandes cantidades de basura diariamente, mismas que son depositadas en lugares donde viven miles de familias. Los principales riesgos de salud para la población infantil en el Distrito Federal son:<sup>68</sup>

- *Contaminación del agua:* en el Distrito Federal, según datos de 2005, 17.7% de la población de 0 a 17 años no contaba con agua en su vivienda y 7.6% no contaba con drenaje conectado a la red pública.<sup>69</sup> La carencia de estos servicios son causa importante de la morbilidad y mortalidad de niños y niñas causadas por enfermedades, como las gastrointestinales.<sup>70</sup>

- *El plomo, sustancias tóxicas*: los niños/as son más susceptibles a la toxicidad del plomo que los adultos, debido a que su organismo se encuentra en desarrollo, en particular su sistema nervioso central, que absorbe entre 30 y 50% del plomo ingerido, dependiendo del estado nutricional del niño o de la niña.<sup>71</sup> Tan sólo en la zona metropolitana de la ciudad de México se producen alrededor de 2 486 000 toneladas anuales de residuos peligrosos, 70% de las cuales se originan en el Distrito Federal y el resto en los municipios conurbados del Estado de México. Algunos tipos de cáncer son originados por la exposición a elementos contaminantes, como la leucemia, que es el cáncer más frecuente en la infancia y que en el Distrito Federal representa hasta 40% de todos los cánceres en menores de 15 años.<sup>72</sup>
- *Contaminación del aire, asma y otras enfermedades respiratorias*: un estudio realizado por la UAM en niños de la ciudad de México menores de un año reveló que por cada 10 micras por metro cúbico en el aire que respiran se registró un incremento de 6.3% en la mortalidad en ese segmento de la población. Para el Distrito Federal, las causas de mortalidad infantil por enfermedades respiratorias tienen que ver, por un lado, con la pobreza, marginación, desnutrición y falta de acceso a los servicios de salud, y por otro, con la exposición a altos contaminantes.<sup>73</sup>
- Asimismo, aunque no se tengan datos precisos, cabe señalar los efectos negativos de la *contaminación auditiva* en niños, niñas y adolescentes. Ésta afecta no sólo el desarrollo del oído, sino también el sueño y, por ende, el desarrollo cerebral, la capacidad de concentración, etcétera.
- Aunada a la falta de áreas verdes, la contaminación ambiental incide también en la capacidad física de niños y adolescentes, puesto que cuando hay altos grados de contaminación no es recomendable hacer ejercicio. Se enfrenta así en la ciudad un problema de salud complejo.

#### *Derecho a la educación*<sup>74</sup>

2613. Los artículos 28 y 29 de la CDN representan una doble dimensión del significado del derecho a la educación: por un lado, el artículo 28 se refiere a la obligación del Estado de asegurar la enseñanza universal desde el nivel básico hasta el superior; se trata así del derecho a la enseñanza. Por otro lado, el artículo 29 se refiere a la calidad de ésta, al desarrollo de capacidades y aptitudes ante la vida, es decir, el derecho a aprender.

2614. El Distrito Federal registra una situación peculiar en el ámbito de la educación, a diferencia del resto de las entidades federativas del país, pues los servicios educativos de la capital son administrados por la Federación, lo que hace más complejo el diseño de modelos educativos apropiados a las diversas realidades del Distrito Federal. Resulta fundamental iniciar las reformas necesarias, como la descentralización educativa, para avanzar con mayor contundencia en el cumplimiento del derecho a la educación de niñas y niños capitalinos. En este sentido, cabe señalar que con fecha 2 de febrero del año 2007, se creó la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF).<sup>75</sup>

2615. En el caso de la educación preescolar, el Distrito Federal, al igual que el resto del país, se ve afectado por la reforma a los artículos 3° y 31 constitucional, aprobada en 2002, que hace obligatorio el acceso a preescolar para niños y niñas. De esta manera, para el ciclo 2007-2008 todos los niños

y niñas que ingresaron al primer grado de primaria, teóricamente debieron acreditar tres años de preescolar.

2616. Desafortunadamente, la reforma antes mencionada no consideró la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio, lo cual provoca medidas discriminatorias que incluso nieguen el acceso a la educación primaria<sup>76</sup> de niños y niñas. Si bien las autoridades educativas del Distrito Federal han realizado convenios con centros de educación preescolar comunitaria para facultarles como proveedores de este servicio, esto aún no se refleja en los datos.

2617. Los datos más recientes del ciclo escolar 2005-2006 muestran que el Distrito Federal es la octava entidad en el país con mayor atención de educación preescolar a la población de tres años de edad; revelan, además, un incremento en la misma de casi cuatro puntos porcentuales respecto del ciclo anterior. Aun así, 58% de la población de tres años de edad, no cuenta con acceso a este nivel de educación en la entidad.<sup>77</sup>

2618. En cuanto a la cobertura de la primaria, el Distrito Federal es una de las entidades con mayores índices frente al resto del país. Es también la entidad con mayor probabilidad de que un niño o niña en edad normativa estricta, complete el ciclo escolar de primaria que incluye de primero a sexto grado. No obstante, esto significa que 17% de los niños y niñas que se inscriben a primer año de primaria corren el riesgo de no completar su ciclo en el tiempo esperado.<sup>78</sup>

2619. Dos situaciones en particular ayudan a entender que en el Distrito Federal es necesario avanzar en el mejoramiento de la calidad educativa. Por un lado, poco más de 80% de los y las estudiantes de sexto grado de primaria, y de manera similar en la secundaria, presentaron un logro insuficiente o elemental en el examen de español de la prueba Enlace 2006. Esta situación fue más grave en los resultados de la misma prueba para el caso de matemáticas, ya que 85.8% de las y los estudiantes de sexto de primaria y 95% de tercero de secundaria mostraron un logro insuficiente o elemental.<sup>79</sup>

2620. Los datos anteriores se agravan cuando se observan los altos porcentajes de escuelas en el Distrito Federal que no cuentan con adecuadas condiciones materiales (infraestructura, mobiliario y equipo). Para el caso de las primarias, más de 83% de las escuelas muestran importantes carencias, mientras poco más de 87% del nivel secundario tienen ese mismo problema.<sup>80</sup>

2621. La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el Distrito Federal. Aunque el sistema ha mostrado cada vez mayor capacidad de retener a las/los niños de 5 a 11 años de edad en el ámbito escolar, la deserción empieza a incrementarse a partir de los 12, que coincide con el inicio de la secundaria.<sup>81</sup> Casi la mitad de quienes desertan son niños y niñas que luego de haberse inscrito en la escuela secundaria al inicio del ciclo, abandonaron los cursos. Esta “deserción” tiene una incidencia especialmente elevada en el grupo de 12 a 14 años (65%).<sup>82</sup>

2622. La exclusión de la infancia con discapacidad<sup>83</sup> en el ámbito educativo refleja otras condiciones de exclusión de este grupo en la sociedad en general. “En el Distrito Federal hay un total de 1 475 niños y niñas de 5 a 9 años con discapacidad, y 1 875 niños, niñas y jóvenes de 10 a 14 años, que no asisten a la escuela. Esta exclusión les niega el derecho a la educación y a vivir integrados a la sociedad. Por otra parte, de la población infantil excluida de la escuela, un porcentaje importante está constituido por niños y niñas con alguna discapacidad. Si la inasistencia a la escuela alcanza a 4.1%

de los niños (de 5 a 9 años de edad) de la ciudad de México, entre quienes tienen una discapacidad este porcentaje asciende a 23.3% [...] Si los niños que no asisten a la escuela constituyen 23.5%, en el caso de las niñas la exclusión alcanza 27.6%. Para poder enfrentar adecuadamente este problema, será necesario examinar las causas que inciden en la ausencia o abandono de la escuela por sexo y edad. Entre quienes sí asisten a la escuela, 33% lo hace en centros de educación especial y 67% está incorporado a escuelas para todos<sup>84</sup>. En general, para esta población no hay un plan de transición entre grados y niveles educativos que apoye a niños y niñas en su trayectoria escolar. Por otro lado, se carece de comunicación y sincronía en la planeación de los servicios, por lo que la trayectoria educativa está desfasada respecto a la capacitación laboral, lo que dificulta la integración exitosa al trabajo productivo.<sup>85</sup> Cabe plantear que lo mismo que para favorecer la equidad de mujeres y hombres en el trabajo y la educación son necesarias estructuras de apoyo como guarderías y servicios de cuidado, en el caso de niñas, niños y adolescentes, un horario escolar ampliado o un programa de apoyo posterior al horario escolar (actividades extraescolares, apoyo a tareas) constituiría un importante apoyo para los estudiantes de primaria y secundaria por lo menos, sobre todo si se toman en cuenta factores como la necesidad de que ambos padres trabajen, la ausencia del padre en la familia, la pobreza, el hacinamiento, etc. Desafortunadamente la falta de recursos destinados a la educación en el país y en la entidad hacen difícil llevar a la práctica este tipo de programas.

2623. En el Distrito Federal la población de 0 a 17 años que vive en un hogar donde alguna persona habla una o más lenguas indígenas<sup>86</sup> es de 113 397<sup>87</sup>, lo que representa 4.5% del total de la población menor de 17 años. De acuerdo con el INEGI, en el Distrito Federal hay un total de 3 044 niños y niñas de 5 a 9 años hablantes de lenguas indígenas, de los cuales 8.2% no asiste a la escuela, y un total de 3 943 niñas y niños entre 10 a 14 años, de los cuales 17.6% tampoco asiste a la escuela.<sup>88</sup> En general, los niveles de escolaridad de la población indígena en el Distrito Federal son menores que la media para la entidad. Esto se origina en dos fenómenos relacionados entre sí: por un lado, la migración de familias y niños/as del medio rural a la ciudad provoca un desfase en su nivel educativo. Por otro, para los indígenas urbanos ya establecidos en el Distrito Federal, la exclusión educativa se vincula con el enfoque y calidad de los programas, así como con la capacitación del docente, pues en ocasiones las escuelas se convierten en espacios de discriminación para niños y niñas hablantes de lenguas indígenas. La exclusión en el acceso a la educación de niños hablantes de lenguas indígenas se redujo significativamente entre 2000 y 2005, al pasar de 21.7 a 12.4%. Las niñas son, sin embargo, quienes en el rango de edad de 10 a 14 años sufren mayormente la discriminación, ya que 19% de ellas está fuera de la escuela, en comparación con 12% que registran los niños.<sup>89</sup> Cabría examinar más a fondo los factores (sociales, culturales y económicos) que explicarían esta diferencia.

## Democracia y derechos humanos

### *Entorno libre de violencia y maltrato*<sup>90</sup>

2624. El artículo 19 de la CDN garantiza el derecho de niñas y niños a ser protegidos en contra de toda forma de violencia, obligando al Estado mexicano a adoptar todas las medidas necesarias para la protección de este derecho. Por violencia se entiende todo abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

2625. El artículo 5° de la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal recoge el derecho a una vida libre de violencia y abarca diversas figuras establecidas en la Convención, mientras los artículos 48 y 49 de este ordenamiento establecen medidas específicas para niños y niñas víctimas de maltrato. La Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar coadyuvan también al marco legal de protección de este derecho. No obstante estos avances, los problemas que se plantean en la sección relacionada con el marco jurídico vigente en el Distrito Federal provocan tanto la reproducción de la dinámica de violencia, como la doble victimización de niños y niñas que han sido ya víctimas de delitos.

2626. Las recomendaciones más recientes del CRC a nuestro país en el tema de la violencia destacan por un lado la importancia del tratamiento y la rehabilitación con el fin de evitar y combatir el abuso y maltrato de la infancia en la escuela, familia y sociedad general; por otro lado, se pone énfasis en la necesidad de reforzar los procedimientos y mecanismos adecuados para tramitar las denuncias de abuso contra niños y niñas con objeto de dar a estos un rápido acceso a la justicia. Sin embargo, en el Distrito Federal no hay un sistema apropiado para conocer los tipos y niveles de violencia ejercida contra la infancia; tampoco se cuenta con mecanismos para concentrar los diferentes informes generados por diversas instancias de gobierno en los ámbitos delegacional, local y federal.

2627. No hay estudios suficientes ni información sistemática que den cuenta de las diversas formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas en el Distrito Federal. Si bien el Programa de Prevención del Maltrato al Menor ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no hay un informe que permita conocer en detalle el impacto de sus acciones. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil denunciados se relaciona con una dinámica de deficiencias como:<sup>91</sup>

- Complicados mecanismos de procuración de justicia.
- El tiempo extenuante en que ocurre el proceso de denuncia.
- La falta de personal capacitado (desde psicólogos y trabajadores sociales hasta ministerios públicos y jueces), en particular en lo que a perspectiva de género y atención a víctimas se refiere.
- La falta de credibilidad de niños, niñas y adolescentes golpeados, maltratados o abusados.
- Miedos a represalias en la mayoría de los casos.
- Una cultura educativa que tolera prácticas de maltrato con el propósito de educar a niños y niñas.
- La tolerancia de la violencia, incluso sexual, hacia niños, niñas y adolescentes, y la tendencia a minimizar la violencia intrafamiliar, así se trate de incesto y otros casos en extremo graves.

2628. El entorno violento en que vive la infancia en el Distrito Federal se infiere de los resultados de la *IV Encuesta nacional sobre inseguridad urbana* que en 2006 realizó el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI), en el que se concluye que 7 de cada 10 personas se sienten inseguras, proporción que se eleva a 9 de cada 10 en el Distrito Federal. La violencia contra niñas y niños se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad.

2629. *Violencia en la familia.* De acuerdo con la Dirección General de Servicio Público de Localización Telefónica (Locatel), durante 2006 se recibió un total de 657 llamadas de niñas (52.5%) y

niños (47.4%) que denunciaron situaciones de abuso y maltrato. Las delegaciones que reportaron mayor incidencia fueron: Iztapalapa (120 casos), Gustavo A. Madero (63) y Coyoacán (60), en las que también se registra el mayor número de niños. En sentido contrario, las delegaciones con menos registros fueron Milpa Alta (2 casos) y Miguel Hidalgo (8), lo cual puede indicar menor violencia o menor acceso a la denuncia. El tipo de maltrato más recurrente del total registrado fue el psicofísico, con 86.8%; el padre o la madre fue la persona generadora de la violencia en 76.5% de los casos reportados, seguido de 6.8% de personas con otro parentesco con el niño o niña. De acuerdo con esta misma dependencia, en lo que va del primer semestre de 2007 se han registrado 894 llamadas, lo que representa un incremento de 37% respecto al año anterior. En este rubro es fundamental obtener información más específica debido a que el término “psicofísico” es muy amplio. Cabe añadir que, como en los demás casos de violencia, la denuncia representa sólo un registro parcial de la realidad.

2630. *Violencia en la escuela.*<sup>92</sup> A partir de diversos estudios realizados en escuelas secundarias en el Distrito Federal, se observa que 30% de las y los alumnos reconoce haber recibido y dado golpes frecuentemente; 13% de los golpes recibidos fue por parte de algún maestro. El 23% de las y los entrevistados afirma haber sido víctima de violencia en la escuela; 36% es reprendido por pelear con sus compañeros; 12% indica haber recibido caricias no deseadas, de los cuales 2% señala que fueron de parte de algún maestro, lo que resulta sumamente grave, aunque no sorprendente. Por otro lado, 13% señala haber visto un arma en su escuela (56% de estos mencionaron armas de fuego) y 3% dijo haber llevado una a la escuela,<sup>93</sup> tendencia aún limitada en comparación con países como Estados Unidos. Otro estudio revela que 100% de los entrevistados de una muestra de secundarias en el Distrito Federal mencionó que hay maltrato en las escuelas; 39% mencionó burlas y apodos; 32%, golpes y abusos, y 16%, ataques.<sup>94</sup> Todas estas manifestaciones de violencia remiten a la falta de cumplimiento del derecho a la educación, puesto que un ambiente violento no es propicio al desarrollo psíquico e intelectual. Por otra parte, cabe plantear que si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, recién aprobada en el Distrito Federal, incluye la violencia en la escuela y se propone castigarla, hacer a la escuela responsable de la violencia ahí ejercida por maestros, autoridades o estudiantes conlleva el riesgo de que se inhiba la denuncia e incluso se maltrate a quien denuncie la violencia.

2631. *Violencia en la comunidad, o violencia social.* El estudio sobre violencia de la ONU<sup>95</sup> muestra que, especialmente para adolescentes de alrededor de 15 años, es en el entorno comunitario donde se registran altos grados de violencia entre jóvenes. Datos disponibles indican que en muchas partes del mundo las tasas de homicidio entre jóvenes de 15 a 17 años son al menos tres veces mayores que entre los de 10 y 14 años. El aumento de la violencia entre jóvenes de más de 15 años se produce incluso en regiones con bajas tasas generales de homicidio, e indica que es fundamental adoptar medidas para prevenirla. Los estudios sobre violencia física no mortífera revelan que por cada homicidio cometido por jóvenes (hombres por lo general) hay unas 20 a 40 víctimas (principalmente hombres) de violencia juvenil no mortífera que requieren tratamiento en el hospital. Al igual que con los homicidios, las tasas de victimización violenta no mortal son superiores en los adolescentes que en las adolescentes. Para la entidad, la tasa de mortalidad para el grupo de 15 a 17 años, fue de 50 en 2004, con lo que muestra un incremento de 10 puntos respecto a 2000 y ubica a la entidad entre los niveles más altos en este indicador.

2632. *Suicidio.* Otros datos muestran que para el Distrito Federal la tasa de mortalidad de población de 10 a 14 años por suicidio se incrementó en 0.5% entre 2000 y 2004. En el año 2004 la tasa de

mortalidad por suicidio en la población de 15 a 17 años fue de 2.6% y registró un decremento de 2.9% en el mismo periodo. Asimismo, cabe destacar que el suicidio afecta mayormente a niños que a niñas.<sup>96</sup> Será importante ahondar en los factores específicos que inciden en su suicidio para orientar mejor campañas y medidas de prevención.

2633. *Explotación sexual comercial infantil.*<sup>97</sup> Una de las peores formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes es la explotación sexual comercial infantil (ESCI). La ESCI es una violación fundamental de los derechos de la infancia que implica el abuso sexual por parte del adulto con fines de lucro y explotación. La explotación de niños y niñas continúa siendo en nuestro país una actividad sumamente lucrativa; es conocido que en el Distrito Federal hay diversos focos rojos donde ésta se manifiesta.

- Se estima que en la ciudad de México –al igual que en el resto del país–, tan sólo 20% de los delitos cometidos se denuncia. De éstos sólo 4% resultan en la detención de un presunto responsable.<sup>98</sup>
- A pesar de que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños/as, prostitución infantil y utilización de niños/as en la pornografía queda claramente establecida la obligación del Estado de garantizar la protección a las víctimas, los ministerios públicos de nuestra ciudad no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación ni tienen necesariamente la capacitación profesional adecuada para enfrentar y resolver estos casos. Los instrumentos jurídicos, como la recién aprobada Ley contra la Trata de Personas en el ámbito nacional, contribuirán a combatir a castigar este delito, pero, al igual que en lo que respecta a la violencia, sin un cambio de actitud ante el problema, sin medidas efectivas y personal capacitado, la ley por sí misma no basta para resolver el problema.
- Del *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal 2006*, realizado por la CDHDF, se concluye la inexistencia de una política pública integral que atienda el problema en cualquiera de sus ángulos: prevención, atención y protección de la niñez en riesgo de ser víctima de este delito. Es urgente que para dar sentido concreto a la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, y a otras leyes relativas al tema, se haga un diagnóstico integral de la explotación sexual comercial infantil y se tomen medidas específicas en el Distrito Federal y en colaboración con otras entidades.

#### *No discriminación, inclusión y participación infantil*

2634. La discriminación que viven niños y niñas<sup>99</sup> se traduce en las formas con las que tomadores de decisión, instituciones públicas y privadas, la escuela, la familia y la comunidad se relacionan con ellos y ellas. Las políticas públicas carecen de un enfoque de los derechos de la infancia, sobre todo cuando se trata de la opinión y participación de niñas y niños en los temas que les afectan. Un ejemplo es que en la *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*<sup>100</sup> no se consideró a los niños y niñas para conocer su percepción y puntos de vista respecto de la discriminación.

2635. Algunos ejemplos preocupantes sobre la discriminación que sufre la infancia en la elaboración y aplicación de políticas públicas de la ciudad se observan en la creciente criminalización de la infancia que se traduce en medidas como las que se señalan a continuación:

- *Operativos mochila y antidoping*.<sup>101</sup> promovidas por las autoridades capitalinas, educativas y padres y madres de familia, estas disposiciones pretenden controlar el consumo de drogas y la tenencia de armas entre los y las estudiantes. En el Distrito Federal el programa empezó a aplicarse desde 2002, sin considerar que las medidas son coercitivas y no son efectivas en la prevención del uso de drogas y armas. Su aplicación vulnera los siguientes derechos contenidos en la CDN: art. 2, derecho a la no discriminación; art. 12, derecho a decidir sobre los asuntos que los afectan; art. 16, derecho a la intimidad, respeto y dignidad. A pesar de los pronunciamientos de la sociedad civil en contra de estas medidas, las autoridades anunciaron su ampliación a 10 delegaciones de la ciudad.
- *Infancia callejera y políticas de limpieza social*.<sup>102</sup> A partir del 1 de agosto de 2006, las acciones de limpieza social contra la infancia se cobijan bajo la Ley de Cultura Cívica. Son ya varios los casos documentados en los cuales, con el pretexto de “rescatar” espacios públicos, las autoridades han violentado a estas poblaciones. Aunado a esto, la reforma del párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en *situación en desamparo* a niños y niñas en la vía pública, bien vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella. Resulta preocupante que estas medidas, como el programa Hijas e Hijos de la Ciudad, se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia de la ciudad.

2636. Ante el contexto de discriminación expuesto, es fundamental rescatar el principio de *participación infantil*, contenido en los derechos consignados en la CDN y centrado en el reconocimiento de la infancia como sujeto pleno de derechos, garantizando que su opinión sea escuchada, respetada y tomada en cuenta en todos los asuntos que le conciernan. La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal incluye el tema de la participación infantil, sin embargo, los alcances de esta ley presentan limitaciones en los mecanismos contemplados para su ejercicio.<sup>103</sup> Es por ello necesario reformar el artículo 44,<sup>104</sup> mismo que deberá incorporar mecanismos que garanticen la creación de estructuras apropiadas para fomentar la participación infantil desde la comunidad, la escuela, la familia. De igual forma, estos mecanismos deben incorporarse en las instancias públicas que desarrollan políticas y programas que afectan la vida de los niños y niñas desde un profundo respeto a los derechos de la infancia.

### **Sistema de justicia<sup>105</sup>**

2637. A pesar del marco jurídico inspirado en nociones derivadas de la CDN, un análisis más detallado muestra que en el Distrito Federal se carece de mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad que permitan hacer valer los derechos de la infancia. Para el Instituto Interamericano del Niño, el sistema de protección judicial es una de las partes fundamentales de un sistema integral de protección de los derechos del niño<sup>106</sup> en el que debe haber una separación entre los campos de acción de la protección social (quitando lo judicial a las causas o situaciones sociales que afectan a niños y niñas)<sup>107</sup> respecto de la protección judicial, para que ésta sea utilizada sólo a fin de dirimir los conflictos de naturaleza jurídica.

*Administración de justicia para niños y niñas víctimas de la vulneración a sus derechos*

2638. El artículo 39 de la CDN aporta los elementos necesarios para perfilar la administración de justicia para niños y niñas víctimas de violaciones a sus derechos. Este artículo determina como medidas apropiadas la recuperación física, psicológica y la reintegración social de niños y niñas víctimas en un ambiente que fomente la salud, el respeto a sí mismo y la dignidad. Los artículos 16, 17, 19, 32, 34, 35 y 39 de este tratado también son fundamentales para garantizar, por un lado, la justicia a niños y niñas en todos los casos previstos en los mismos artículos, así como la sanción a los responsables. Los Protocolos Facultativos de la Convención establecen medidas específicas que forman parte de la jurisprudencia internacional necesaria para el diseño de los sistemas de administración de justicia. Desafortunadamente, la Ley de derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal carece de las medidas y principios necesarios para normar la procuración de justicia en estos casos, lo cual se traduce en situaciones que hacen más vulnerables a quienes han sufrido ya el quebrantamiento de sus derechos.

2639. El diagnóstico sobre la administración de justicia para niños y niñas víctimas debe incluir el análisis de, por lo menos, tres componentes:

- *Análisis del marco jurídico vigente* para tipificar los delitos que se cometen contra niñas y niños, así como para sancionar a los perpetradores. En esta materia se encuentra el marco relacionado con abuso sexual, trata de personas, explotación sexual comercial de niñas y niños, violencia en contra de la infancia (incluso tratos inhumanos, crueles y degradantes, como el castigo corporal y el maltrato psicológico), entre otros. En este sentido, el Distrito Federal ha tenido importantes avances en beneficio de los derechos de la infancia, como la creación de leyes de asistencia y prevención de violencia intrafamiliar; de atención y apoyo a las víctimas del delito, y de derechos de las niñas y niños en el Distrito Federal. Además, el Código Penal del Distrito Federal sanciona el tráfico, sustracción, violación, abuso y hostigamiento sexual de niños y niñas, y aumenta las penas cuando se trata de personas menores de 12 años de edad. El mismo código sanciona diversas formas de trata y explotación, como es el caso de la pornografía que incluye a la infancia, el turismo sexual y el lenocinio. Por su parte, el Código Civil incluye figuras como el respeto mutuo que debe privar entre padres, madres e hijos (y no el respeto unilateral de unos respecto de otros). De igual forma, el código sanciona la explotación laboral. Diversos son los delitos que se encuentran señalados en la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. No obstante estos avances, el marco vigente presenta diversos problemas:
  - Las reformas al Código Penal no se han armonizado con las reformas a los códigos de procedimientos penales y contra la delincuencia organizada en materia de explotación sexual comercial y de trata de personas. Ambas fueron realizadas en 2007 y brindan un marco más detallado y apropiado respecto de estos delitos, comparadas con las consideradas en la legislación señalada para el Distrito Federal. La falta de armonización entre el marco local y federal fomenta, además, una inadecuada procuración de justicia.
  - En una cantidad importante de leyes y códigos prevalecen formas propias de la doctrina tutelar que se mezclan con el enfoque derivado de la CDN: por ejemplo, el Código Civil para el Distrito Federal admite en su artículo 423 el derecho de corrección de padres, madres o tutores hacia niños y niñas, mismo que refuerza una concepción contraria

a la dignidad del niño o niña, pues considera al niño o niña como personas con una tendencia natural a la equivocación, por lo que se justifican actitudes autoritarias y violentas en su contra. Otro ejemplo son las leyes de violencia intrafamiliar y de atención a víctimas del delito, mismas que cuentan con escasas normas y disposiciones que tomen en cuenta las características y particularidades de niñas y niños; lo anterior los coloca en situaciones de especial vulnerabilidad. El caso de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia muestra, además, las contradicciones en que se incurre al proteger a una población particularmente vulnerable: una falla evidente es que la ley general y la del Distrito Federal se centran en las niñas debido al interés en evidenciar y enfrentar la violencia de género, Sin embargo, esto no debe excluir la protección a niños y adolescentes frente a manifestaciones de violencia semejantes a las que enfrentan las niñas.

- Las reformas pocas veces se realizan de manera integral, por lo que se fomenta la permanencia de figuras previas a la convención, como el tratamiento a niñas y niños como inferiores e incapaces frente al marco federal que brinda una mejor consideración hacia niños y niñas al darles un trato de personas y tipificar los delitos cometidos contra su dignidad y no contra la moral. Es fundamental que todas estas reformas se concreten en prácticas basadas en los derechos.
- *Análisis de los procesos penales vigentes* para garantizar un adecuado acceso, procuración de justicia y restitución de los derechos de niños y niñas víctimas de los delitos. Para la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), en el año 2000 se registraron importantes avances en materia de derechos de las víctimas u ofendidos en el campo del artículo 20 constitucional, como el derecho a ser informados del proceso penal, a tener asesoría jurídica, a ofrecer pruebas, a recibir atención médica y psicológica, a la reparación del daño y, en el caso de la infancia, a no carearse con el inculpado cuando se trate de delitos de violación y secuestro.<sup>108</sup> Sin embargo, para esta organización, a pesar de las reformas, hay inequidad procesal (anotada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión consultiva sobre la Condición jurídica y derechos humanos del niño de 2002)<sup>109</sup> entre el niño o niña víctima y la persona adulta acusada del delito, ya que la infancia “se enfrenta al proceso penal en su carácter de víctima casi en las mismas circunstancias que un adulto, ya que no existen marcos jurídicos nacionales e internacionales que permitan dar un trato diferenciado razonable”.<sup>110</sup> La ODI señala que la desigualdad vivida por la infancia tiene que ver con: 1) aspectos como un lenguaje jurídico que le es inaccesible e incomprensible, 2) un trato como infractores a niñas y niños en lugar de ser tratados como víctimas, 3) un desconocimiento e insensibilidad de los procesos y características propias del pensamiento y conducta infantil por parte de quienes participan en los procesos judiciales y que se manifiestan en plazos, criterios y formas de integración de las pruebas, 4) la toma de declaraciones infantiles que son inadecuadas para garantizar sus derechos, 5) las carentes, insuficientes o inadecuadas medidas de protección a niños y niñas víctimas, sus familiares o testigos, 6) la falta de peritos y peritos psicólogos especializados en niños y adolescentes. Éstas y muchas otras situaciones llevan a que en las prácticas judiciales los derechos de las personas adultas se protejan por encima de los derechos de los niños y vulneren con mayor gravedad a las niñas. Un claro ejemplo es la preservación del derecho de visita parental a padres que han abusado sexualmente de sus hijas. Es por ello que la ODI ha enfatizado la necesidad de reformas procesales, sobre todo en el marco del código de procedimientos penales para el Distrito Federal.

- *Análisis de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para proteger y defender con eficiencia los derechos de la infancia.* Los tres paquetes de recomendaciones y observaciones del CRC (1994, 1999 y 2006) han hecho énfasis en las diversas deficiencias de los órganos encargados de defender y coadyuvar en la defensa jurídica de los derechos de la infancia. En particular, dicho Comité ha advertido la carencia de autonomía, limitadas funciones y presupuesto de las Procuradurías de la Defensa del Menor y la Familia, como son conocidas las oficinas de las instancias de DIF estatal o local que brindan servicios de asesoría jurídica a niños o niñas. En el Distrito Federal, apenas en la administración pasada se anunció la creación de la procuraduría en el DIF-DF, no obstante, hasta la fecha no hay información disponible sobre la continuidad de esta instancia. En la presente administración capitalina estas funciones las realiza la Dirección de Asuntos Jurídicos, que presenta los problemas anteriormente señalados; además, al tratarse de un órgano administrativo dentro de una dependencia pública, no tiene acción jurisdiccional, ni tampoco acción no jurisdiccional, por lo que es poco común que actúe ante violaciones a los derechos de la infancia, sobre todo cuando son cometidos por la propia autoridad.

2640. Por otro lado, en el contexto de lo previsto por la Observación general núm. 2 (2002) del CRC, relativa al “papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha avanzado de manera importante con la creación de una 4ª Visitaduría que atiende en particular quejas relacionadas con los derechos de la infancia. Pese a lo anterior, prevalecen deficiencias propias de su naturaleza jurídica y que deben ser consideradas por el legislativo del Distrito Federal para fortalecer su papel en la defensa y promoción de los derechos de la infancia. Este aspecto es importante debido a que para el Comité: “Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos en general es limitado”.<sup>111</sup> Estas deficiencias se relacionan con:

- En la legislación que regula a la CDHDF, la Visitaduría no incluye disposiciones que enuncien las funciones, facultades y obligaciones concretas respecto a la infancia, relacionadas con la CDN y sus Protocolos Facultativos.<sup>112</sup>
- No cuenta con las facultades necesarias para escuchar las quejas directas de parte de niños y niñas.<sup>113</sup>
- Carece de jurisdiccionalidad necesaria para prestar apoyo a niños y niñas que acuden a los tribunales de justicia. Particularmente en facultad de: *a)* someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia, y *b)* intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas.<sup>114</sup>

*Administración de justicia de la infancia en conflicto con la ley penal*<sup>115</sup>

2641. Durante el 2005,<sup>116</sup> la CDHDF recibió 228 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos en agravio de niñas, niños o jóvenes de entre 13 y 20 años. De estas quejas derivaron 392 menciones por tipos de violación, entre las que destacan las correspondientes a: detención arbitraria (61 menciones); obstaculización, restricción o negativa a las garantías de administración de justicia juvenil (46); uso desproporcionado o indebido de la fuerza (38), y violación u obstaculización de las garantías de debido proceso (38). Entre las autoridades señaladas como presuntas responsables destacan: Secretaría de Seguridad Pública (ssp), Policía Judicial y Fiscalía Central de Investigación para Menores, ambas de la Procuraduría General de Justicia. En el año 2006 se registró un total de 237 quejas relacionadas con presuntas afectaciones a los derechos de la niñez. A su vez, durante el periodo de enero a diciembre de 2007, la CDHDF registró 375 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos calificadas por las Visitadurías Generales como tipos de violación relacionados con los derechos de la niñez.

2642. Asimismo, la CDHDF emitió tres recomendaciones en el último año respecto de los derechos de la infancia: 13/2007, 19/2007 y 6/2008. La primera recomendación está relacionada con el derecho al debido proceso en materia de adolescentes, y las dos últimas con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.

2643. La Recomendación 6/2008 trata de un caso en el cual fueron detenidos arbitrariamente por elementos de la ssp dos adolescentes que estaban trabajando en un *valet parking* de la colonia Polanco en la Delegación Miguel Hidalgo y que luego fueron presentados injustificadamente ante un juez cívico. Con esta actuación se limitó no sólo el ejercicio del derecho de las y los adolescentes a dedicarse a una actividad lícita, sino también su participación en la sociedad. Al respecto, debemos recordar que la comunidad internacional ha reconocido que la participación de las y los adolescentes en la sociedad contribuye a prevenir la delincuencia juvenil, de ahí que de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad),<sup>117</sup> la directriz I.3 establezca: “Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control”.

2644. En el caso de la Recomendación 13/2007, fue violado el derecho al debido proceso en materia de adolescentes. El adolescente en cuestión, no obstante ser menor de edad, fue tratado de igual manera que el resto de los adultos detenidos durante una expropiación llevada a cabo en la colonia Morelos de la Delegación Cuauhtémoc. Según se desprende de la normatividad aplicable, procedía considerar su inmediata libertad. Aun en caso de considerar necesario seguir adelante con el procedimiento, el adolescente debió ser puesto a disposición inmediata de la Fiscalía para Menores de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Esta omisión transgredió lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 18 constitucional, en el numeral 16.1 y 16.3 del Conjunto de Principios, así como en los artículos 37 y 40 de la CDN y la regla número 10 de las Reglas de Beijing.

2645. El 12 de diciembre de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>118</sup> misma que establece la obligación, durante los siguientes seis meses a su entrada en vigor, de que la Federación y los estados, incluido el Distrito Federal, expidan leyes y creen instituciones y órganos requeridos para la puesta en marcha de nuevos sistemas de atención a jóvenes en conflicto con la ley.

2646. El 1° de enero de 2008 entra en vigor la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal, aprobada por el pleno de la Asamblea Legislativa de la misma entidad. Esta ley considera la creación de un sistema de justicia penal para adolescentes de entre 14 y 18 años de edad y establece que la privación de la libertad para los adolescentes se aplicará como último recurso y cuando la infracción sea grave, ya que la intención de fondo es que el acusado de algún ilícito cumpla su pena en libertad. Asimismo, se considera la aplicación de juicios orales, aunque esta medida no entrará en vigor sino hasta enero de 2009,<sup>119</sup> e incorpora el término “debido proceso”, lo que marcaría una tendencia positiva hacia los procesos judiciales más justos. Esta reforma cumple, en general, con diversas normas y disposiciones internacionales de justicia juvenil.<sup>120</sup>

2647. No obstante estos importantes avances en la ley, hay algunas deficiencias que, si bien no la demeritan, deberán someterse a evaluación apropiada con el fin de que después de determinado periodo de aplicación, se pondere el punto en el cual será necesario su perfeccionamiento:<sup>121</sup>

- El artículo 31 sobre el proceso oral de la ley presenta un problema relacionado con el difícil balance entre justicia expedita y las necesidades para resguardar la afectación al adolescente. Esto ocurre debido a que en este apartado se establecen términos inviables para construir un adecuado acervo probatorio, necesario tanto para una defensa apropiada del adolescente procesado como para la construcción suficiente de pruebas por parte de la víctima, lo que imposibilita el desahogo de periciales en la forma requerida. Esto es aún más complicado cuando la víctima es menor de edad.
- La obligatoriedad de que el padre o madre estén presentes durante diferentes momentos del proceso (art. 11, frac. 16 y 17), puede no ser adecuado para el o la adolescente a quien se le imputa determinada conducta sancionada por la ley. Si bien los padres y madres de familia son parte importante y deben estar informados permanentemente del proceso, es necesario garantizar también el derecho del o la adolescente a la privacidad necesaria, que les permita sentirse seguros, por lo que la presencia de padres y madres resultaría un obstáculo. Se trata de considerar el derecho de las/os adolescentes a ser consultados, de manera que una persona de su confianza le acompañe en el proceso, sin que sea necesariamente su padre o madre en todos los casos.
- En relación con las penas y medidas cautelares, es preocupante que la ley deje márgenes de discrecionalidad poco apropiados. Por un lado, la ley aprobada establece formas cercanas al marco de la doctrina tutelar al permitir que el juzgador tome el carácter de figura sustitutiva de un padre (en este caso un “buen padre” que sabe lo que es mejor para sus hijos). Derivado de ello, las sanciones a los y las adolescentes rebasan el derecho, por ejemplo, en el caso de prohibir el establecimiento de relaciones con otras personas. Una doctrina garantista, que es la que en esencia debería inspirar esta ley, debe circunscribirse al ámbito del derecho para evitar el ejercicio de medidas tutelares y extrajudiciales, por ello las medidas educativas deben estar relacionadas con el marco de derechos de la infancia.<sup>122</sup>

### 27.3 Análisis de la legislación<sup>123</sup>

#### Legislación en el Distrito Federal que reconoce y garantiza los derechos de la infancia

2648. La I Legislatura de la Asamblea aprobó el 21 de diciembre de 1999 la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2000.<sup>124</sup> Esta ley ha sido registrada como una de las primeras en su tipo, y el Distrito Federal es la segunda entidad del país en legislar en la materia.<sup>125</sup> La ley del Distrito Federal es, además, contemporánea de la reforma y adición del artículo 4º constitucional<sup>126</sup> y precedió a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>127</sup> de carácter federal. Su trascendencia se entiende en el contexto nacional e internacional, ya que el CRC, en sus observaciones de 1994, 1999 y más recientemente en 2006, ha insistido en la necesidad de fortalecer el proceso de reformas legislativas que tanto en el plano nacional como en el local afectan el cumplimiento de los derechos de la infancia.

#### Análisis de la legislación del Distrito Federal: necesidad de reformas

2649. Destacaremos avances de esta Ley, como la inclusión de los principios rectores de la CDN,<sup>128</sup> que asigna obligaciones centrales a diversas instituciones de gobierno y establece la creación de dos figuras importantes: por un lado, el Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, que promueve una red de atención integrada por instituciones públicas y organizaciones sociales para el caso de niñas y niños que viven o trabajan en la calle, y por otro lado se incluye un capítulo sobre participación infantil. Sin embargo, esto se pone en duda cuando se realiza un análisis más detallado de contenidos y mecanismos considerados en la Ley. Estas carencias son parte de las razones por las cuales la vida de niños y niñas del Distrito Federal parece haber cambiado poco.

2650. Una de las tareas pendientes de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal es realizar reformas legales que se encuentren dentro de la competencia del Gobierno del Distrito Federal que, con el fin de armonizar y dar efectividad a las leyes referentes a la infancia,<sup>129</sup> elimine antiguas prácticas proteccionistas, especialmente en temas como el derecho civil, familiar, penal y laboral.

### 27.4 Instituciones y políticas públicas para la infancia

2651. La Institución encargada de responder a los diferentes problemas que afectan los derechos de la infancia es el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Sin embargo, se trata de una institución obsoleta, creada desde un enfoque asistencial, que mira a la infancia sólo como apéndice de la familia y que, en el mejor de los casos, reduce su campo de acción a lo que denomina “poblaciones vulnerables”, para las que raramente hay un presupuesto especialmente etiquetado. A pesar de que la población de niñas, niños y adolescentes sigue siendo mayoritaria en el Distrito Federal, se carece de una Institución cuyo cometido sea específicamente la protección de sus derechos y la articulación de las políticas públicas intersectoriales. Esta situación hace más agudas las deficiencias

en varios campos:<sup>130</sup> persistencia de fragmentación e incoherencia de las leyes y otros instrumentos jurídicos y administrativos frente al marco convencional; débil articulación de las políticas públicas y carencia de evaluaciones del impacto de las mismas en la vida de la infancia; confusa tutela y custodia de niñas y niños; deficiente procuración de justicia y escasas investigaciones sobre la situación de la infancia en el Distrito Federal y sus delegaciones.

2652. La Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal establece en su artículo 25 la creación de un Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal. Actualmente, la instancia depende del DIF y tiene funciones limitadas en el diseño y coordinación de políticas públicas, debido a que carece de un marco jurídico y presupuesto apropiado. De igual forma, no hay un seguimiento del monitoreo y evaluación de las políticas públicas para el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño.

2653. *Coordinación y mejoramiento de las políticas públicas para garantizar los derechos.* Las Observaciones del CRC han puesto énfasis en la coordinación de políticas públicas dirigidas a la infancia a través de dos mecanismos fundamentales:

- Los Planes o Programas de acción (dependiendo del tipo de planificación administrativa) para garantizar los derechos, y la estrategia general que conceda a niñas y niños la más alta prioridad.<sup>131</sup> El CRC pone especial atención al proceso de aplicación de estos programas y a la asignación presupuestaria para su realización, enfatizando la importancia de definir con claridad la proporción del presupuesto utilizada para garantizar cada uno de los derechos (salud, educación, etc.). Desafortunadamente, la Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no recupera la disposición establecida en la misma ley de carácter federal que, en su artículo 7° obliga al Ejecutivo a crear un programa para cumplir con ella. Esta situación fomenta la desarticulación de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.<sup>132</sup> Lo anterior provoca que en su informe anual el jefe del Ejecutivo del Distrito Federal no rinda cuentas de los avances en el cumplimiento de la ley de manera articulada.
- *Los órganos de coordinación.* Las funciones de algunos órganos resultan insuficientes para el objetivo de cumplir con una protección integral de los derechos de la infancia de manera eficaz entre las diversas instancias locales y delegacionales.

2654. *Información para el monitoreo de los derechos de la infancia.* Es de destacar que el sistema es inadecuado en diversos niveles. El CRC señaló a México su preocupación en las recomendaciones de 2006, ya que los datos disponibles no permiten analizar de manera amplia y sistemática la situación de los derechos de los y las niñas, pues no se desglosan metódicamente por estado y municipio, por lo que es difícil concebir y abordar las disparidades regionales. También manifestó su preocupación ante la falta de datos actualizados y desglosados sobre el número y la situación geográfica de los niños y niñas que no asisten a la escuela, los niños y niñas entre 6 y 14 años que trabajan, los casos de violencia y abuso, los niños y niñas víctimas de explotación comercial y sexual, los niños y niñas víctimas de trata, los niños y niñas privados de libertad, los niños y niñas migrantes e indígenas, y los niños y niñas que no fueron inscritos después de nacer.<sup>133</sup>

2655. En el Distrito Federal prevalece la situación descrita por el Comité de la ONU<sup>134</sup> ya que se carece de un órgano especializado que reciba, procese y divulgue el estado general de los derechos de la infancia en la entidad.<sup>135</sup>

## 27.5 Conclusiones del capítulo

### *Políticas públicas e instituciones para la infancia en el Distrito Federal*

2656. El Distrito Federal carece de un sistema integral de protección a los derechos de la infancia, y en particular de una instancia rectora de políticas públicas que cuente con un presupuesto específico para su diseño, ejecución y aplicación.

2657. El Gobierno del Distrito Federal no cuenta con un sistema de información especializada sobre infancia, desagregada por sexo, edad, nivel económico, etnia, nivel educativo, etc., lo que ha impedido diseñar y evaluar planes y políticas públicas con una visión de derechos humanos. La información que se genera no es sistemática y en ocasiones no cuenta con una metodología científica que muestre la realidad en materia de derechos humanos de estas poblaciones.

2658. El acceso a mecanismos de defensa sociojurídicos para niños y niñas sigue siendo deficiente, aunque esta preocupación ha sido señalada por el CRC en sus informes y recomendaciones a nuestro país. En el Distrito Federal el organismo de defensa para la infancia continúa siendo la Procuraduría del DIF, lo que anula la posibilidad de garantizar una defensa real para la infancia.

### *Sistema de justicia*

2659. En el Distrito Federal no se cuenta con una administración de justicia basada en los principios rectores de la CDN, en particular respecto al interés superior que garantice la restitución de los derechos de la infancia al niño/a que ha sido víctima de maltrato, abuso sexual, explotación, entre muchos otros, y sobre todo cuando han ocurrido dentro de la familia.

2660. El 1° de enero de 2008 entró en vigor la nueva Ley de Justicia para Adolescentes del Distrito Federal. Si bien en lo general cumple con diversas normas y disposiciones internacionales en materia de justicia juvenil, tiene deficiencias que deberán evaluarse para su aplicación, como el proceso oral, la obligatoriedad de que el padre o madre estén presentes durante diferentes momentos del proceso, las penas y las medidas cautelares.

### *Reformas legislativas*

2661. La legislación en el Distrito Federal en materia de derechos de niños y niñas tiene vacíos importantes en materia de justiciabilidad y exigibilidad, por lo no es un instrumento jurídico aplicable conforme a lo establecido en la CDN. Dicha ley no considera una partida presupuestal que garantice la aplicación y evaluación de políticas públicas, y tampoco define la creación de un programa integral

para la protección y defensa de los derechos de la infancia que incorpore indicadores para el monitoreo y evaluación de las acciones, ni la obligación de presentar un informe anual, así como tampoco recursos etiquetados para la capacitación profesional especializada del personal responsable de tratar con niños, niñas y jóvenes.

### *Explotación laboral*

2662. En el Distrito Federal no hay datos oficiales y sistemáticos que muestren las formas de trabajo infantil ni el número de casos, en particular de aquellas poblaciones son poco visibles, como las que realizan trabajo doméstico. La falta de investigaciones y datos limitan el monitoreo y evaluación de las políticas públicas sobre la materia.

2663. Los riesgos de abuso que enfrentan niños y niñas cuando desempeñan el trabajo es muy alto; en la mayoría de los casos inician su actividad laboral a los 12 años en promedio, dos años menos que lo estipulado en la Ley. Esta situación no permite garantizar ningún tipo de seguridad ni derechos laborales ni tampoco evitar el trabajo forzado o la combinación de explotación laboral y abuso o explotación sexual.

2664. Frente al grave problema del trabajo infantil en el Distrito Federal, las campañas de sensibilización social corren el riesgo de culpabilizar a las familias cuyos hijos e hijas trabajan, y de prestar menor atención a las deficientes políticas públicas de carácter económico que sustentan las condiciones sociales de desigualdad.

### *Salud infantil*

2665. La Ley de Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal no incluyó medidas específicas para garantizar el derecho a un ambiente sano para la infancia.

2666. Entre los principales riesgos de salud que afectan a la población infantil se destaca la contaminación del agua, que es causa de morbilidad y mortalidad. La contaminación del aire, muy relacionada con el asma y otras enfermedades respiratorias, y con la pobreza, la marginación, la desnutrición y la falta de acceso a los servicios de salud. También hay grandes riesgos contra la salud infantil a causa de las emisiones de diversos contaminantes generados por empresas. Aunque menos estudiados, los efectos de la contaminación auditiva en niños y adolescentes afectan también su desarrollo.

2667. Los sistemas de medición de los contaminantes ambientales que repercuten en la salud de niños y niñas y que desarrolla la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, no consideran la contaminación visual, auditiva y de campos electromagnéticos.

2668. Los recursos destinados son insuficientes para que las comunidades más discriminadas cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública.

2669. Hay poblaciones infantiles desprotegidas que habitan o transitan en zonas de mayor riesgo ambiental, como basureros y zonas de desechos, así como los niños trabajadores o poblaciones callejeras, entre otras.

### *Salud adolescente*

2670. Las y los adolescentes han sido desatendidos por las instituciones públicas en materia de salud sexual y reproductiva, lo que se observa en el alto número de embarazos en adolescentes. De ahí la necesidad de datos confiables y estudios más detallados de los factores sociales, culturales y educativos que inciden en este problema, con el fin de orientar mejor las medidas preventivas que se tomen.

2671. Los mecanismos de coordinación no han fomentado la capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos en el campo de atención a la salud especializada en las y los adolescentes, incluyendo la detección temprana de violencia y abuso.

### *Educación*

2672. La educación preescolar en el Distrito Federal se ve afectada por la reforma a los artículos 3° y 31 constitucionales, aprobada en 2002, que hace obligatorio el acceso al nivel preescolar. No obstante, esta reforma no incluyó la asignación de recursos públicos suficientes para garantizar el acceso a este servicio.

2673. En cuanto a la cobertura y calidad de la primaria, en el Distrito Federal hay riesgo de que 17% de niños y niñas no complete su ciclo en el tiempo esperado. Respecto de la calidad educativa, la población en este ciclo escolar presenta logros insuficientes o elementales.

2674. La deserción escolar es uno de los principales problemas de la exclusión educativa en el Distrito Federal, en particular se incrementa a partir de los 12 años, edad que coincide con el inicio de la educación secundaria.

2675. La exclusión educativa de poblaciones sumamente discriminadas, como la infancia con discapacidad, la infancia indígena, la infancia trabajadora y las poblaciones callejeras, merece especial atención para el diseño de políticas públicas.

2676. La educación en todos los niveles, y en particular en primaria y secundaria, debe promover la equidad entre mujeres y hombres y la educación en derechos humanos y para la paz. Debe incluirse en las escuelas una educación sexual integral, campañas para prevenir la violencia en el noviazgo y, desde luego, evitar la violencia en la escuela por parte de estudiantes, maestros y autoridades.

### *Violencia y maltrato*

2677. En el Distrito Federal no hay estudios suficientes ni información sistemática sobre las formas y grados de violencia que enfrentan niños y niñas. El subregistro en el número real de casos de maltrato infantil, está relacionado con factores psicológicos y estructurales.

2678. Si bien el Programa de Atención del Maltrato Infantil (Preman) ha permitido el registro de casos y la recopilación de estadísticas relacionadas con sus servicios, no se cuenta con informes sistemáticos para conocer en detalle el impacto de sus acciones.

2679. La violencia contra niñas, niños y adolescentes se ejerce en diferentes contextos, como la familia, la escuela y la comunidad. Se manifiesta también en el castigo físico y en cualquier tipo de maltrato inhumano o degradante. Esta violencia se debe también a factores estructurales, como la pobreza y la exclusión, que no siempre son determinantes, puesto que se da también en poblaciones con mayores ingresos y nivel educativo alto. La discriminación por pertenencia étnica, género y edad, incide también en las manifestaciones y magnitud de la violencia.

2680. Ya hay más conciencia y difusión acerca de la violencia hacia las mujeres y las niñas, y se sabe que han aumentado ciertas manifestaciones de violencia entre adolescentes, pero no se han ampliado ni diversificado las campañas para modificar las pautas culturales que promueven la violencia hacia la infancia en estos contextos. No se han impulsado tampoco políticas públicas específicas al respecto. Han sido insuficientes los programas multidisciplinarios de tratamiento y rehabilitación para evitar y combatir el abuso y maltrato de la niñez.

#### *Explotación sexual comercial infantil*

2681. A pesar de que en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños/as, prostitución infantil y utilización de niños/as en la pornografía, queda claramente establecida la obligación del Estado de garantizar la protección y atención a las víctimas, las y los agentes del Ministerio Público no cuentan con procedimientos para hacer operativa dicha obligación ni se han impulsado políticas públicas efectivas para enfrentar las redes de pederastia, trata, etc., en el ámbito local y nacional cuando menos.

2682. No hay programas especializados de investigación policiaca en materia de explotación infantil que hagan uso de técnicas de criminología moderna y de estrategias de investigación integral.

2683. Es urgente que el Gobierno del Distrito Federal tome nota de los puntos de la Declaración y Programa de Acción de Estocolmo, en especial de aquellos que ya deberían haberse cumplido, como el desarrollo de mecanismos de implementación y supervisión en cooperación con la sociedad civil para que se dispusiera de bases de datos sobre las y los niños vulnerables a la explotación sexual comercial y sobre sus explotadores. Para lograrlo se deben realizar investigaciones que permitan la obtención de datos desagregados por edad, género, etnia, estatus indígena, circunstancias, y con el debido respeto a la confidencialidad de las víctimas infantiles.

2684. Resulta preocupante que las autoridades parezcan más dispuestas a enfrentar el narcomenuedo con medidas incluso cuestionables que a enfrentar las redes de explotación infantil.

*Infancia altamente discriminada*

2685. La discriminación que sufre la infancia se observa en la elaboración y aplicación de políticas públicas, que se traducen en medidas como los operativos Mochila Segura y *antidoping*, que son promovidos por las autoridades capitalinas, educativas y padres y madres de familia, con los que se pretende controlar el consumo de drogas y la portación de armas entre los y las estudiantes, en vez de tomar medidas preventivas de estas conductas.

2686. La infancia callejera ha sido víctima de constantes agresiones y políticas de limpieza social que se aplican con el argumento de protección y, en otros casos, cobijadas por la Ley de Cultura Cívica. Se impone así la coerción en vez de recurrir a políticas integrales de educación, prevención y para combatir la violencia estructural y la pobreza económica.

2687. La reforma al párrafo 3° del artículo 492 del Código Civil del Distrito Federal, realizada por la Asamblea Legislativa, considera en situación de desamparo a niños y niñas que se encuentren en la vía pública, o que vivan, trabajen o acompañen a sus familiares en ella. Resulta preocupante que medidas como el programa Hijas e Hijos de la Ciudad se conviertan en un instrumento más de la institucionalización de la limpieza social en contra de la infancia de la ciudad, lo que contraviene en todo sentido los derechos de la infancia.

2688. Los programas dirigidos a la infancia que padece situaciones de especial discriminación no han logrado garantizar el acceso a los servicios básicos de salud, en particular a los niños y niñas indígenas y con discapacidades. Los servicios de educación y asistencia tampoco han atendido a niños, niñas y adolescentes indígenas urbanos.

2689. Por su parte, los programas de prevención no alcanzan a atender a las poblaciones migrantes. Ante la campaña de difusión del náhuatl en las escuelas públicas del Distrito Federal, cabe señalar la contradicción entre el propósito de preservar o recuperar un idioma y el de no favorecer a sus hablantes.

*Participación infantil*

2690. Sobre el principio de participación infantil, la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal reconoce algunas de las dimensiones de dicha participación, aunque de manera meramente enunciativa. Este marco jurídico reduce drásticamente los derechos al no incluir, en particular, el derecho de ser escuchado. En ese sentido, el CRC manifestó su preocupación debido a “la persistencia de ciertas actitudes tradicionales en el Estado Parte que, entre otras cosas, limitan el derecho de los niños a participar y a expresar sus opiniones”.

## Notas

- <sup>1</sup> De acuerdo con el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), “a lo largo de la historia, la infancia ha sido objeto de absoluto sometimiento. La soberanía absoluta y el poder ilimitado del padre se extendió hasta la edad contemporánea. Se recorrió un largo camino para reconocer a la infancia como un ser dotado de personalidad psicológica propia, sujeto de derecho y por el cual es responsable toda la sociedad”. Véase “Derechos de la infancia: origen y evolución histórica”, en <[http://www.iepala.es/curso\\_ddhh/ddhh1328.htm](http://www.iepala.es/curso_ddhh/ddhh1328.htm)> (consultada el 2 de noviembre de 2007).
- <sup>2</sup> Para efectos de la Convención de los Derechos del Niño, a continuación mencionada, se entiende por niño o niña toda persona menor de 18 años de edad, esta perspectiva implica que se abarca también el periodo conocido como “adolescencia”, que algunas leyes en México ya consideran como personas a menores entre los 12 y los 18 años de edad.
- <sup>3</sup> Esto es, tratar de ubicar a la infancia como un actor social, a pesar del papel pasivo que en algunos momentos históricos se les ha pretendido asignar. Pero, sobre todo, permite comprender no sólo los problemas de la infancia, sino también el conjunto de problemas a los que se enfrenta la sociedad, por lo tanto, es necesario abrir, además, espacios para el entendimiento de otras estructuras sociales, como la del mundo adulto.
- <sup>4</sup> El Senado mexicano lo ratificó en 1990 y, de acuerdo con el artículo 133, lo convierte en ley suprema.
- <sup>5</sup> La CDN abarca todo lo referente a los derechos humanos; reconoce derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y sociales de todas y todos los ciudadanos, y además establece derechos específicos para la población infantil y adolescente por su condición de desarrollo.
- <sup>6</sup> Los Principios rectores de la CDN buscan establecer, a través de los derechos humanos, los medios necesarios para permitir que todos los niños, niñas y jóvenes desarrollen su pleno potencial humano, que sus opiniones sean tomadas en cuenta para la toma de decisiones, además de fortalecer su participación, favorecer la no discriminación y considerar en toda acción el interés superior de ellos y ellas.
- <sup>7</sup> Ambos fueron ratificados por el Senado mexicano en el año 2002.
- <sup>8</sup> El CRC es el mecanismo encargado de vigilar el cumplimiento de la CDN y los protocolos facultativos en los países que han ratificado dichos instrumentos. Actualmente el CRC está compuesto por 18 expertos internacionales.
- <sup>9</sup> Las recomendaciones derivadas de los informes al Comité son de observancia obligada tanto para las autoridades federales como para los órganos estatales y municipales, incluido el Distrito Federal; las recomendaciones deben ser orientaciones para la construcción y aplicación de planes y políticas gubernamentales.
- <sup>10</sup> Para más información, véase también en esta parte, el capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>11</sup> Basado en datos de la Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta en México 2006*, México, RDIM, 2006. Disponible en <[http://www.infanciacuenta.org/Documentos/ICM06/La\\_Infancia\\_Cuenta\\_2006.pdf](http://www.infanciacuenta.org/Documentos/ICM06/La_Infancia_Cuenta_2006.pdf)>.
- <sup>12</sup> Estimaciones del *II Censo de población y vivienda, 2005*. Basado en datos de RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*
- <sup>13</sup> RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal. Un análisis desde la Convención de los Derechos del Niño*, México, RDIM, 2003, pp. 62-66.
- <sup>14</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*
- <sup>15</sup> UNICEF, *Estado mundial de la infancia 2005*, p. 27. Disponible en <<http://www.unicef.cl/centrodoc/emundial2005.htm>>.
- <sup>16</sup> Consejo Nacional de Población (Conapo), *La desigualdad en la distribución del ingreso monetario en México*, México, 2005, p. 39.
- <sup>17</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2006*, p. 88.
- <sup>18</sup> Conapo, *Índices de marginación 2005*, México, 2005.
- <sup>19</sup> Al igual que las delegaciones Milpa Alta y Xochimilco.
- <sup>20</sup> Al igual que las delegaciones Benito Juárez y Miguel Hidalgo.
- <sup>21</sup> Conapo, *Índices de marginación urbana por municipio 2005*, México.
- <sup>22</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>23</sup> El cual establece que el Estado protegerá a la infancia contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo, y reglamentará las condiciones del mismo.
- <sup>24</sup> Véase CRC/C/MEX/CO/3, p. 16.
- <sup>25</sup> Ley Federal del Trabajo, México, artículo 5°. Última reforma aplicada: 23 de enero de 1998.
- <sup>26</sup> GDF, DIF-DF, UNICEF, *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*, México, 2002. Disponible en <[http://white.oit.org.pe/ipecd/documentos/resumenninostrabajadores\\_mx.pdf](http://white.oit.org.pe/ipecd/documentos/resumenninostrabajadores_mx.pdf)>.
- <sup>27</sup> *Idem.*
- <sup>28</sup> Para más información, véase también en esta parte, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- <sup>29</sup> GDF, DIF-DF, UNICEF, *Niños, niñas y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal...*, *op. cit.*
- <sup>30</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2007). Dictamen de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal; se reforma el artículo 939, primer párrafo, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y se reforma el artículo 5°, inciso b, fracción v, de la Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal, presentado por el diputado Juan Ricardo García Hernández de la Coalición Socialdemócrata. Aprobado el 31 de octubre de 2007.
- <sup>31</sup> El tema se tratará de manera más amplia en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- <sup>32</sup> Para más información véase también la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>33</sup> Véase CRC, art. 24, frac. 1.
- <sup>34</sup> *Idem.*
- <sup>35</sup> Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de enero de 2000.
- <sup>36</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud, sobre Observación general 14, DESC, respecto a accesibilidad, y art. 2° del PIDESC respecto de reducción de la mortalidad infantil y sano desarrollo de los niños.

- <sup>37</sup> *Idem*. El dato incluye a los beneficiarios del Seguro Popular.
- <sup>38</sup> Al respecto, el Comité señaló que continúa preocupado por el gran número de niños que no se benefician de la Seguridad Social, tal como los niños de padres desempleados o de trabajadores independientes. Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 54.
- <sup>39</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>40</sup> GDF, DIF-DF, UNICEF, Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C., *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, México, junio de 2006. Disponible en <[http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_reto\\_inclusion\\_estudio\\_discapacidad.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_reto_inclusion_estudio_discapacidad.pdf)>.
- <sup>41</sup> De acuerdo con la ONU, los ocho objetivos de desarrollo del milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo mundial más importantes. Para más información, véase <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>>.
- <sup>42</sup> Todos estos datos se encuentran referidos en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: Conapo, *Proyecciones de la población en México, 2000-2030*; SSA, *Salud: México, 2004. Informe para la rendición de cuentas; Salud: México 2001-2005. Informe para la rendición de cuentas*; estimaciones de la RDIM a partir de las bases de datos de mortalidad 2000 y 2004 de la Secretaría de Salud; *XII Censo general de población y vivienda*.
- <sup>43</sup> Acontecimientos ambientales y circunstancias como la causa de traumatismos, envenenamientos y otros efectos adversos.
- <sup>44</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Estimaciones de la RDIM a partir de las bases de datos de mortalidad 2000 y 2004 de la Secretaría de Salud; INEGI, *XII Censo general de población y vivienda y Proyecciones de la población en México 2000-2030*.
- <sup>45</sup> Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 48.
- <sup>46</sup> De acuerdo con el 4° Censo nacional de talla, 2004.
- <sup>47</sup> Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut)*, 2006.
- <sup>48</sup> Todos estos datos se encuentran referidos en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, y se basan en las siguientes fuentes: SNDIF, 4° Censo nacional de talla, 2004; INSP/SSA, *Ensanut*, 2006.
- <sup>49</sup> El Poder del Consumidor (2007), “El ambiente obesigénico: entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo”, p. 3.
- <sup>50</sup> Información entregada por el Instituto del Deporte del Distrito Federal, para fines del presente *Diagnóstico*, con número de oficio DGIDDF/958/07.
- <sup>51</sup> *Idem*.
- <sup>52</sup> Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 58.
- <sup>53</sup> Inventario de Áreas Verdes en el Distrito Federal, Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, 2003, citado en *Infancias mexicanas, rostros de la desigualdad*, Red por los Derechos de la Infancia en México, 2004.
- <sup>54</sup> Para más información, véase también en esta parte capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>55</sup> Comité de los Derechos del Niño (2003), Observación general núm. 4, La salud y desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención de los Derechos del Niño.
- <sup>56</sup> Comité de los Derechos del Niño de la ONU, CRC/C/MEX/CO/3, p. 50.
- <sup>57</sup> Conapo, 2004, *Informe de ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2003*. Según datos de la UNAM: “En uno de cada cuatro nacimientos en el país, la madre es adolescente” (“Adolescentes, madres de uno de cada cuatro neonatos”, *La Jornada*, 26 de febrero 2008, p. 44).
- <sup>58</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>59</sup> Datos de *Ensalud 2006*, en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- <sup>60</sup> Información de prensa, p.ej.: Cynthia Sánchez, “Jóvenes no usan condón pese a que saben de él”, *El Universal*, 26 de septiembre de 2007.
- <sup>61</sup> Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud, citado en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- <sup>62</sup> Información referida a madres solteras, por el grupo de edad será mayormente desarrollado en el apartado de Jóvenes.
- <sup>63</sup> Según investigadores de la UNAM. Véase: “Adolescentes, madres de uno de cada cuatro...”, *op. cit.*
- <sup>64</sup> Citado en RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.*, p. 46.
- <sup>65</sup> *Ensalud 2006*, *op. cit.*, p. 73.
- <sup>66</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 10: Derecho a un medio ambiente sano.
- <sup>67</sup> *Primer Diagnóstico nacional de salud ambiental y ocupacional*, Dirección General de Salud Ambiental, 2002.
- <sup>68</sup> La mayoría de los datos citados se encuentran en RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos de la infancia en el Distrito Federal...*, *op. cit.*, pp. 66-71.
- <sup>69</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Estimaciones propias basadas en el *XII Censo general de población y vivienda* y en el *II Conteo de población y vivienda 2005*.
- <sup>70</sup> *Idem*.
- <sup>71</sup> I. Romieu y L. García, *Intoxicación por plomo en niños, diagnóstico y prevención*, México, 2001, p. 1.
- <sup>72</sup> RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 57.
- <sup>73</sup> *Idem*.
- <sup>74</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>75</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 6 de febrero de 2007. Véase <[http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07\\_06\\_27.pdf](http://www.consejeria.df.gob.mx/gaceta/pdf/febrero07_06_27.pdf)>.
- <sup>76</sup> Un análisis más detallado de esta reforma y sus implicaciones se encuentra en “Educación, un derecho de la infancia”, RDIM, *Infancias mexicanas*, *op. cit.*, pp. 125-144.
- <sup>77</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Datos con base en DGPP/SEP, Sistema para el análisis de la estadística educativa, versión 5.0.

- <sup>78</sup> *Idem*. Basado en datos de INEE, estimaciones a partir de Estadísticas continuas de la DGPP/SEP 1999-2006.
- <sup>79</sup> *Idem*. Estimaciones propias a partir de los resultados del examen aplicado en la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio 2006.
- <sup>80</sup> *Idem*. Datos con base en INEE, *Panorama educativo en México, 2004*.
- <sup>81</sup> UNICEF, *Estudio cualitativo deserción en secundarias del Distrito Federal. Problemas de derechos humanos*, México.
- <sup>82</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Basado en datos de INEE, estimaciones a partir de Estadísticas continuas de la DGPP/SEP 1999-2006.
- <sup>83</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.
- <sup>84</sup> UNICEF, Seraj, CDHDF, Instituto Mexicano para la Excelencia Educativa, A.C., Observatorio Ciudadano, GEM, Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- <sup>85</sup> UNICEF, Sedesol, GDF, CEEE, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, México, 2006, p. 57.
- <sup>86</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulo 29: Derechos de los pueblos indígenas.
- <sup>87</sup> RDIM, *La infancia cuenta...*, *op. cit.* Datos basados en INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- <sup>88</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda, 2005*.
- <sup>89</sup> UNICEF, *Las exclusiones de la educación...*, *op. cit.*, p. 35.
- <sup>90</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulos 26 y 35: Derechos de las mujeres y La trata de personas con fines de explotación sexual y comercial.
- <sup>91</sup> RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*, p. 49.
- <sup>92</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>93</sup> N. Tello y C. Garza, "Investigación Escuela Segura y Diagnóstico Escolar", Estudios de Opinión y Participación Social, A.C., 2002-2005, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 27, oct.-dic. de 2005.
- <sup>94</sup> UNICEF/CDHDF/Administración de Servicios Escolares del Distrito Federal, *Estudio deserción en secundarias del Distrito Federal. Mesa de exclusión educativa y violencia*, 2006.
- <sup>95</sup> Estudio del secretario general de la ONU sobre la Violencia contra los Niños, 2006.
- <sup>96</sup> *Ensalud, 2006, op. cit.*
- <sup>97</sup> En adelante, ESCL. Para más información, véase en esta parte, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- <sup>98</sup> RDIM, *Legislación, políticas públicas y situación de los derechos humanos...*, *op. cit.*
- <sup>99</sup> Para más información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- <sup>100</sup> Sedesol y Conapred, *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México, 2005*.
- <sup>101</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación, y parte VI, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>102</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- <sup>103</sup> Por ejemplo, en la fracción II del artículo 44 de Ley citada, se plantea que niñas y niños opinen, analicen y, en general, expresen su punto de vista y propuestas, de forma individual y colectiva, en todos aquellos asuntos de su interés. Si observamos el artículo 12 de la Convención, notaremos que en éste se habla del derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que le afectan. Esta diferencia, que podría parecer insignificante tiene, por el contrario, un sentido profundo: la capacidad de opinar incluso sobre las políticas públicas. Es decir, no se trata sólo de crear los espacios para que niñas y niños se expresen, sino también de permitir que esa opinión afecte las decisiones que sobre ellos y ellas se toman.
- <sup>104</sup> Revisar con mayor detalle el apartado de conclusiones de este capítulo.
- <sup>105</sup> Para más información, véase la parte V, capítulos 23 y 24: Derecho al acceso a la justicia y Derecho al debido proceso.
- <sup>106</sup> INN (2003), Sistema Nacional de Infancia y Adolescencia.
- <sup>107</sup> La mezcla entre ambos sistemas sería propia de los basados en la doctrina tutelar o de situación irregular que tiene, entre otras características, la de otorgar "al Juez de Menores —caracterizado como padre y patrón— una competencia amplísima para intervenir en la vida de niños y adolescentes hasta 21 años, que quedaban bajo su órbita, no sólo cuando hubieren infringido leyes penales, sino también en el caso de que se considerase que éstos se encontraban en una 'situación de riesgo moral o material', pudiendo disponer en forma amplia de los jóvenes, a través del instrumento de la tutela judicial, posibilitando incluso la institucionalización de los mismos por tiempo indeterminado. Este modelo considera al niño como un objeto de tutela, de intervención de profesionales, instituciones y políticas sociales mayoritariamente judiciales". Véase Paola Natale, Ana Silvia Salvadores y Yamile Eugenia Najle (2003), *Mediación con jóvenes infractores a la Ley penal*, <[http://www.carlosparma.com.ar/pdfs/cp\\_d\\_pg\\_25.pdf](http://www.carlosparma.com.ar/pdfs/cp_d_pg_25.pdf)> (3 de noviembre de 2007). Para estas autoras, los sistemas basados en dicha doctrina habría derivado en "la miseria de los programas de resocialización, el tratamiento indiferenciado de menores supuestamente abandonados y supuestamente delinquentes, y los miles de jóvenes confinados en instituciones penitenciarias".
- <sup>108</sup> Margarita Griesbach *et al.*, *El niño víctima del delito*, ODI, 2006.
- <sup>109</sup> CIDH, Opinión consultiva OC-17/2002, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1687.pdf>>.
- <sup>110</sup> *Ibid.*, p. 23.
- <sup>111</sup> Véase HRI/GEN/1/Rev.7 at 341, p. 5.
- <sup>112</sup> *Ibid.*, p. 8.
- <sup>113</sup> *Idem*.
- <sup>114</sup> *Ibid.*, p. 9.
- <sup>115</sup> Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, *Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil*, México, 2007. Para más información, también véase en esta parte, capítulo 28: Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>116</sup> CDHDF, *Informe especial*, febrero 2006.
- <sup>117</sup> Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

- <sup>118</sup> *Diario Oficial de la Federación*, <<http://www.dof.gob.mx/index.php?fecha=12/12/2005&mes=11&ano=2005>>.
- <sup>119</sup> Véase <<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/81533.html>>.
- <sup>120</sup> Nos referimos en particular a la Convención de los Derechos del Niño, las Normas de Beijing y la Declaración de Riad.
- <sup>121</sup> Estos puntos de análisis se basan en la entrevista realizada por Gerardo Sauri a Margarita Griesbach, de la Oficina de la Defensoría de los Derechos de la Infancia (ODI), el 7 de noviembre de 2007.
- <sup>122</sup> Para un análisis más profundo de este debate, véase Margarita Griesbach (coord.), *Instrumento para orientar el diseño legislativo en materia de justicia juvenil*, ODI, CIDE, Fondo Canadá.
- <sup>123</sup> Elaborado con colaboración de Mariano Eduardo Yarza Piña.
- <sup>124</sup> Sustentado en el artículo 122 constitucional que señala, entre las atribuciones de la ALDF, la de legislar en las materias que expresamente le confiere.
- <sup>125</sup> La primera que se registra es la Ley de los Derechos del Niño en el estado de Zacatecas, la cual entró en vigor el 7 mayo de 1997.
- <sup>126</sup> Esta iniciativa fue aprobada por el Legislativo mexicano en diciembre de 1999 y promulgada el 6 de abril de 2000, con lo cual se introduce la noción de derechos de la infancia, se enuncian algunos de estos derechos y se establecen ciertas obligaciones de parte del Estado, la familia y la sociedad.
- <sup>127</sup> Aprobada por el Congreso de la Unión en abril de 2000.
- <sup>128</sup> Entre los cuales encontramos: el principio de no discriminación art. 2 (o igualdad); supervivencia y desarrollo contenido en el art. 6; el interés superior del niño y el principio de participación contenido en el art. 12. Incluso está el del interés superior de la niñez, del cual se desprenden importantes compromisos para los órganos de gobierno local con el fin de garantizar los derechos de la infancia y que debieran reflejarse en acciones como la asignación de recursos públicos para programas sociales relacionados con niños y niñas, la atención a niñas y niños en servicios públicos, y la formulación y ejecución de políticas públicas relacionadas con niñas y niños.
- <sup>129</sup> Observación 6 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano, junio de 2006.
- <sup>130</sup> Para un análisis más amplio de estas deficiencias y de la propuesta de crear un Instituto de los Derechos de la Infancia, véase “V. Propuestas Legislativas en materia de derechos de la infancia”, elaborado por la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia y la Red por los Derechos de la Infancia en México, *Agenda pública ciudadana de derechos humanos*, coordinada y publicado por el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., A.C.
- <sup>131</sup> Cf. el párrafo 12 de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de la ONU al Estado mexicano, junio de 2006. Adicionalmente, México se comprometió, en el marco de la Sesión Especial de la ONU sobre la Infancia, realizada en 2002, de la siguiente forma: “Aumentaremos nuestra capacidad estadística a nivel nacional para reunir, analizar y desglosar los datos, por ejemplo, por sexo, edad y otros factores pertinentes que puedan ocasionar disparidades y apoyaremos una amplia gama de investigaciones centradas en los niños. Incrementaremos la cooperación internacional para apoyar los esfuerzos por aumentar la capacidad estadística y mejorar la capacidad de supervisión, evaluación y planificación de las comunidades”. Véase, ONU, *Un mundo justo para la infancia*, párrafo 60.
- <sup>132</sup> Entre las medidas acordadas por el gobierno mexicano en mayo de 2002, dentro de las metas de acción expresadas en el documento *Un Mundo Apropiado para la Infancia*, derivado de la Sesión Especial de la ONU sobre la Infancia, se encuentra la siguiente: “fortaleceremos nuestra planificación nacional y velaremos por que se cuente con la coordinación, los medios de ejecución y los recursos necesarios. Integraremos los objetivos de este Plan de Acción en nuestras políticas gubernamentales nacionales, así como en los programas nacionales y subnacionales de desarrollo, las estrategias de erradicación de la pobreza, los enfoques multisectoriales y otros planes de desarrollo pertinentes, en cooperación con los agentes adecuados de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones no gubernamentales que trabajan para los niños y con los niños, así como en cooperación con los niños de acuerdo con su edad y su madurez, y con sus familias”.
- <sup>133</sup> Véase CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006, p. 13.
- <sup>134</sup> Por ejemplo, no hay estudios sistemáticos que permitan comparar la información y garanticen la calidad e independencia de la misma de poblaciones como las que viven y trabajan en la calle, explotadas sexualmente, trabajadores infantiles domésticos, migrantes, niños y niñas de origen indígena y, en general, de todas las poblaciones altamente discriminadas.
- <sup>135</sup> El Consejo, además, tiene funciones limitadas y sólo un papel consultivo; carece, por lo tanto, de facultades de coordinación de la acción pública.

## Capítulo 28. Derechos de las y los jóvenes

### 28.1 Conceptualización del grupo

2691. La construcción de lo que significa ser joven en esta ciudad y en todo el mundo va más allá de la condición de edad y se encuentra definida por la manera en que cada sociedad organiza la transición entre niñez y vida adulta. Las acciones que se realizan o las omisiones que se cometen en esta materia, están determinadas por el modo de conceptualizar y definir al sujeto juvenil: de perspectivas limitadas resultarán acciones inadecuadas.

2692. Algunas de esas perspectivas limitadas son:

- *La mirada bióloga*, en la que sólo se les mira desde un punto de vista de desarrollo biológico evolutivo, no se les considera como sujetos de derecho y hay mayor tendencia a denominarlos “adolescentes”.
- *La mirada homogenizante*, en la que las y los jóvenes son definidos como grupo homogéneo formado por todas las personas que coinciden en edades establecidas por las propias instituciones; no existe en esta mirada la distinción de género.
- *La mirada positivista*, que define a las y los jóvenes como seres que se están preparando para el futuro, por lo que muchas veces sus experiencias, proyectos y necesidades presentes no son tomadas en cuenta ni consideradas como válidas.
- La mirada que los ve como *sujetos problema*, la juventud es considerada como un problema de desarrollo debido a la gran cantidad de personas incluidas entre los 12 y los 29 años. Esta última visión define políticas que pretenden “integrar” a las y los jóvenes al desarrollo, sin preguntarse el origen o significado de las “problemáticas” que los aquejan y, en el peor de los casos, considerándolos como delincuentes en potencia, con un estigma inherente a la edad.

2693. No obstante, también es posible entender a la juventud como una *construcción sociocultural relativa en tiempo y espacio*. Este abordaje incluye contribuciones desarrolladas desde la antropología y la sociología, que destacan la diversidad de formas de expresión de lo juvenil, por lo que la juventud también es un conjunto de identidades, es decir, de maneras de ser que reclaman espacios propios para interactuar con el resto de la sociedad en condiciones equitativas. Cada generación de jóvenes adquiere y expresa sus propias significaciones culturales, las cuales se relacionan con tiempos históricos, políticos y sociales específicos. Sven Morch señala que el concepto *juventud* tiene un origen histórico, puesto que no en todas las épocas se concibe en la forma en que se hace en la edad contemporánea. “Juventud –afirma– es una construcción histórica” nacida en la etapa de la edificación del capitalismo.<sup>1</sup>

2694. La definición de ser joven va más allá de un criterio de edad, hay diversas variables, como la clase social, el género, la región, el momento histórico, entre otros, que deben tomarse en cuenta para una construcción sociológica. De acuerdo con Roberto Brito, “la juventud como hecho biológico, no puede explicarse más que como parte de la reproducción de la especie humana, en cambio, como

hecho social, adquiere relevancia como parte de los procesos de reproducción de la sociedad. La juventud adquiere entonces relevancia social en el momento en que su conducta difiere de manera masiva y singular del resto de la sociedad, es decir, el concepto de juventud hace referencia más a un tipo de conducta, a una praxis diferenciada, que a una edad específica”.<sup>2</sup>

2695. La juventud, entonces, se convierte en un sector estratégico para el desarrollo de la sociedad, y reconocerlo como grupo social con autonomía, capacidades y habilidades propias para una transformación productiva y para el fortalecimiento democrático, posiciona a los jóvenes como sujetos de derecho exigible ante el Estado, la sociedad y entre ellos y ellas mismas.

2696. Debemos señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas establece que la edad para definir a los jóvenes es entre los 15 y 24 años, y esta definición, construida a partir del Año Internacional de la Juventud celebrado alrededor del mundo en 1985, considera “niños y niñas” a todas las personas menores de 15 años; sin embargo, hay que decir que el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) define como niños y niñas a todas las personas menores de 18 años.<sup>3</sup> Lo anterior se entiende ante la urgencia y necesidad de proteger con un mecanismo internacional a las personas que no son consideradas en igualdad de condiciones ante la ley por encontrarse en “minoría de edad”. Esto deja pendiente la cuestión de que no hay un mecanismo similar de las Naciones Unidas sobre los derechos de la juventud.<sup>4</sup>

2697. En el ámbito regional está la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), instrumento de derechos humanos elaborado en el seno de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ)<sup>5</sup> y firmado el 11 de octubre de 2005.<sup>6</sup> Es un acuerdo de carácter vinculante que establece el compromiso de los Estados Parte de establecer nacionalmente los derechos consagrados en la CIDJ. México, hasta la fecha, no la ha ratificado.

2698. En el ámbito nacional, las estrategias de política para la población juvenil se inician a partir de los años cuarenta, cuando se conformó un bloque representativo de jóvenes que resultó en la Confederación de Jóvenes Mexicanos en 1938 y en la Central Única de la Juventud en 1939.<sup>7</sup> A partir de estas fechas, se crearon diversas instancias de apoyo a la juventud.<sup>8</sup>

2699. En 1999 entró en vigor la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, que creó dicho órgano como un mecanismo institucional destinado a emprender acciones de política nacional respecto de la población juvenil. En la ley referida se considera a la juventud como el grupo de población de los 12 a los 29 años de edad. Su principal línea de acción es promover, generar y articular políticas públicas integrales de juventud que surjan del reconocimiento de las y los jóvenes en toda su diversidad, como sujetos y actores de su propio destino, de modo que tales políticas respondan a sus necesidades y propicien el mejoramiento de su calidad de vida y su participación plena en el desarrollo nacional.<sup>9</sup>

2700. Si bien es cierto que la construcción de lo que significa ser joven va más allá del establecimiento de rangos de edad, es necesario definir parámetros que nos ayuden a comprender y aproximarnos a la realidad que viven los jóvenes en el ejercicio de sus derechos. Con esa base se retoman los instrumentos internacionales y regionales sobre las edades para el grupo de población juvenil.

2701. A reserva del análisis detallado que se ofrece en la parte III de este documento, adelantamos desde ahora que la legislación en el Distrito Federal sobre las y los jóvenes carece de un enfoque de

derechos humanos. Esto se traduce en prácticas tutelares, en que las acciones de política pública se orientan a ubicar a las y los jóvenes como objetos de protección, sin voz para incidir en el diseño de programas ni mecanismos jurídicos que garanticen la exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos ante el Estado. Sin embargo, para fines del presente *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, se considerará como referente lo establecido en la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de julio de 2000, que expresa en su artículo 2°:

Joven. Sujeto de derecho cuya edad comprende:<sup>10</sup>

- a) Mayor de edad. El rango entre los 18 y los 29 años de edad cumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad.
- b) Menor de edad. El rango entre los 14 años cumplidos y los 18 incumplidos, identificado como un actor social estratégico para la transformación y el mejoramiento de la ciudad...

2702. La información relativa al grupo de edad entre los 14 y 17 años se incorporó en el apartado Derechos de la infancia<sup>11</sup> del presente *Diagnóstico*, debido al marco jurídico, tanto internacional como nacional y local, que protege los derechos humanos de este grupo social.<sup>12</sup> Lo anterior no limita presentar información relevante que reconozca a las personas de 14 a 17 años como jóvenes, cuya identidad se construye desde diversos espacios y con actores distintos, sobre todo cuando diversos problemas y deficiencias afectan tanto a niños y niñas como a jóvenes.

## 28.2 Dinámica demográfica juvenil: algunos datos<sup>13</sup>

2703. Como se asentó en el numeral anterior, los datos estadísticos de la población de 14 a 17 años están referidos en el capítulo Derechos de la infancia del presente *Diagnóstico*. La población joven de 18 a 29 años en el país es de 20 939 496 personas. En el Distrito Federal la población joven es de 1 802 957 personas que representa 8.6% del total de jóvenes en el país. De acuerdo con las proyecciones de población, se espera que para 2010 el grupo de edad de 15 a 29 años sea de 2 374 904, que representarán 26.9% del total de la población de la entidad; para 2020 serán 2 224 547, que constituirán 24.7 por ciento.<sup>14</sup>

2704. En el Distrito Federal las delegaciones con menor presencia de jóvenes de 18 y 29 años son Cuajimalpa de Morelos, con 37 357, que constituyen 2.07% del total de la población juvenil, y Milpa Alta, con 24 940, que representan 1.38%. Por el contrario, las demarcaciones con más alta presencia de jóvenes son Gustavo A. Madero, con 243 235 (13.50%), e Iztapalapa, con 398 110 (22.08%). En 2005, en el Distrito Federal el porcentaje de mujeres jóvenes fue de 51.47, superior al de los hombres (48.52).

2705. De acuerdo con el documento elaborado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), titulado “La situación de los jóvenes en la ciudad de México”, “la distribución de la población joven en el Distrito Federal en las delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza) pasó del 30.3% en 1980 al 18.2% en el año 2000 y se espera que para 2010 baje al 14.4%, mientras que para 2020 será de sólo 12.0%. Por otra parte, en las delegaciones periféricas (Iztapalapa, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco) esta proporción creció del

12.9% al 37.7% entre 1980 y el año 2000 y para 2010 se espera que se incremente a 44.1% y, diez años después, estas delegaciones aglutinarán al 49.1% del total de jóvenes en el Distrito Federal”.<sup>15</sup>

2706. La edad media del matrimonio en el Distrito Federal pasó de 28.9 años en 2002 a 30.2 años en 2005 en los hombres, y para las mujeres de 26.3 años a 27.6 años.<sup>16</sup> “La mayoría de las personas jóvenes del Distrito Federal son solteras (65.5%); una quinta parte, casadas; 11.4% vive en unión libre, y sólo 2.2% vive separada, divorciada o es viuda. Por sexo observamos que es mayor el número de hombres solteros, con 70.4%, 10 puntos superior al de las mujeres, que alcanzan 60.9%; por el contrario, las mujeres jóvenes presentan un mayor porcentaje en el rubro de los casados, pues 23.4% de ellas lo están, contra 17.7% de los hombres”.<sup>17</sup>

2707. Según datos del *II Censo de población y vivienda*, en 2005 había 2 292 069 hogares; de éstos, 251 172 eran dirigidos por jóvenes, lo que representa 10.95% del total. La jefatura joven femenina para el Distrito Federal representa 20.08% (52 250 hogares) y la jefatura masculina es de 79.19% (198 922 hogares). Lo anterior nos muestra un aumento de casi cinco puntos porcentuales (4.93) del año 2000 al 2005 en el número de hogares con jefatura femenina. Las delegaciones que tienen el mayor número de hogares dirigidos por jóvenes son Iztapalapa, con 59 041 hogares; Gustavo A. Madero, con 32 298, y Álvaro Obregón, con 21 181, lo que representa 44.79% del total de hogares dirigidos por jóvenes. Por otro lado, las delegaciones con menor porcentaje de hogares son Milpa Alta, con 4 161; Cuajimalpa de Morelos, con 5 454 y Magdalena Contreras, con 6 869, los cuales representan tan sólo 6.56% del total de hogares dirigidos por jóvenes. De acuerdo con estimaciones del Gobierno del Distrito Federal, para el 2000,<sup>18</sup> 21.5% de los hogares que viven en condiciones de marginación correspondían a personas jóvenes de 20 a 29 años de edad. Las delegaciones que presentaron mayor porcentaje fueron Iztapalapa (28.1%), Venustiano Carranza (24.2%) y Magdalena Contreras (21.5%).<sup>19</sup>

2708. En este mismo tenor, la ALDF, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por conducto de la Comisión de Jóvenes del Distrito Federal, señaló que para el año 2000, “del total de jóvenes que se encuentran en condiciones de marginalidad en el D.F. sólo el 5.8% recibe algún tipo de subsidio, de éstos, el 90% lo recibe en alimentación, el 3% en educación, el 5% en salud, el 1% en vivienda y un 1% más para otros subsidios”.<sup>20</sup>

2709. De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población y Vivienda (Conapo), el Distrito Federal será la entidad más envejecida del país. La proporción de niños y niñas menores de 15 años será la menor, al disminuir de 26% en 2000, a 18.2% para 2030; y la de personas adultas mayores (60 años y más) aumentará de 8.7% en 2000 a 21.3% en 2030. La edad media del Distrito Federal, la más alta del país, aumentará de 30.1 años en 2000 a 39.2 años para 2030.<sup>21</sup> Lo anterior nos muestra la necesidad de reconocer y aplicar programas y políticas públicas que atiendan la transición demográfica, y sentar los elementos suficientes para enfrentar aspectos económicos, laborales, sociales, culturales y familiares.

## 28.3 Principales problemas

### Seguridad humana

#### a) *Derecho a la educación*<sup>22</sup>

2710. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ), en su capítulo III, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, en su artículo 22 sobre el Derecho a la educación, establece:

- 1) Los jóvenes tienen derecho a la educación.
- 2) Los Estados Parte reconocen su obligación de garantizar una educación integral, continua, pertinente y de calidad.
- 3) Los Estados Parte reconocen que este derecho incluye la libertad de elegir el centro educativo y la participación activa en la vida del mismo.
- 4) La educación fomentará la práctica de valores, las artes, las ciencias y la técnica en la transmisión de la enseñanza, la interculturalidad, el respeto a las culturas étnicas y el acceso generalizado a las nuevas tecnologías y promoverá en los educandos la vocación por la democracia, los derechos humanos, la paz, la solidaridad, la aceptación de la diversidad, la tolerancia y la equidad de género.
- 5) Los Estados Parte reconocen que la educación es un proceso de aprendizaje a lo largo de toda la vida, que incluye elementos provenientes de sistemas de aprendizaje escolarizado, no escolarizado e informales, que contribuyen al desarrollo continuo e integral de los jóvenes.
- 6) Los Estados Parte reconocen que el derecho a la educación es opuesto a cualquier forma de discriminación y se comprometen a garantizar la universalización de la educación básica, obligatoria y gratuita, para todos los jóvenes, y específicamente a facilitar y asegurar el acceso y permanencia en la educación secundaria. Asimismo los Estados Parte se comprometen a estimular el acceso a la educación superior, adoptando las medias políticas y legislativas necesarias para ello.
- 7) Los Estados Parte se comprometen a promover la adopción de medidas que faciliten la movilidad académica y estudiantil entre los jóvenes, acordando para ello el establecimiento de los procedimientos de validación que permitan, en su caso, la equivalencia de los niveles, grados académicos y títulos profesionales de sus respectivos sistemas educativos nacionales.

2711. La Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal establece en su capítulo III:

Artículo 10. Todas las y los jóvenes tienen derecho a acceder al sistema educativo. En la ciudad de México la educación impartida por el Gobierno será gratuita en todos sus niveles, incluyendo nivel medio superior y superior.

2712. Es necesario destacar que el Distrito Federal tiene particularidades en materia educativa, como que es la única entidad federativa en la que no han sido descentralizados completamente los servicios de educación básica; concentra la mayor cantidad de recursos educativos y posee el más complejo subsistema en el área.<sup>23</sup>

2713. En el país, para el año 2005, de cada 100 hombres y mujeres de 15 a 29 años, tan sólo 28 asistían a la escuela. La presencia de la población masculina es mayor respecto de la femenina, ya que 30 de cada 100 hombres asisten a algún centro de enseñanza escolar por 27 de cada 100 mujeres. Por

entidad federativa, destacan el Distrito Federal (37.2%), Sinaloa (33.4%) y Sonora (32.4%) con la mayor proporción de jóvenes que asiste a la escuela.<sup>24</sup>

### *Analfabetismo*

2714. En los últimos 35 años, en México ha disminuido de manera considerable la proporción de la población de 15 años y más, analfabeta. En 1970 el porcentaje de población que no sabía leer ni escribir era de 25.8%; para el año 2005, el indicador era de 8.4%, que en números absolutos significan 5.7 millones de personas. En el año 2005 se registraron 5.7 millones de personas (8.4%) que no sabían leer ni escribir; de éstas, 2.2 millones (6.8%) son hombres y 3.5 millones (9.8%), mujeres.<sup>25</sup>

2715. En el Distrito Federal, la población juvenil de 15 a 29 años de edad que no sabe leer ni escribir es de 16 428, y de éstos, 7 952 son hombres (48.40%) y 8 476, mujeres (51.59%),<sup>26</sup> lo que significa una diferencia de 3.2 puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

2716. El analfabetismo en los jóvenes del Distrito Federal varía según la delegación, ya que tan sólo en Iztapalapa se concentra 27.7% (4 477) del total de los jóvenes que no saben leer ni escribir, y la Gustavo A. Madero registra 12.19% del total. Por otro lado, la delegación con menos habitantes analfabetas es la Benito Juárez, con 1.46% (240), y la Miguel Hidalgo, con 2.12% (349).

### *Nivel educativo*

2717. La población joven de 18 a 29 años de edad que no cuenta con educación media superior es de 664 964 jóvenes, lo que representa 36.88% de la población juvenil total en el Distrito Federal. De este grupo, 50.1% corresponde a los hombres y 49.87% a las mujeres. Tan sólo 27.21% de la población total de 18 a 29 años del Distrito Federal cuenta con educación superior.<sup>27</sup>

2718. Según el estudio de Inicia, A.C., sobre índices de cumplimiento de los derechos de los y las jóvenes en el Distrito Federal,<sup>28</sup> entre las principales razones que motivan la interrupción de sus estudios se encuentran: tener que aportar ingresos a la familia; preferencia de las y los jóvenes por trabajar que continuar estudiando; tener que atender a la pareja, como se observa en el siguiente cuadro:<sup>29</sup>

¿Por qué motivo dejaste de estudiar?	15 a 19 años (%)	20 a 24 años (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
Nunca he ido a la escuela	0.1	0.0	0.0	0.0
No me gustó lo que me enseñaban	3.6	2.5	2.8	2.6
No me gustó cómo me enseñaban	4.4	2.2	4.3	1.3
No me gustó el ambiente entre los compañeros	2.5	3.2	2.9	3.1
Tenía que trabajar por falta de dinero	17.9	17.6	18.9	16.7
Preferí empezar a trabajar	21.6	30.2	36.1	22.4
Tenía que atender a mi pareja/mis hijos	10.7	18.5	8.1	23.9
Mis padres o tutores ya no me dejaron	0.2	0.8	1.3	0.9
Tenía que ayudar en tareas del hogar	4.9	3.0	2.6	4.0
Terminé mis estudios	4.2	9.9	8.2	9.1
No aprobé el examen de selección	10.3	3.1	5.1	4.2
El plantel que me tocó estaba muy lejos	3.9	0.9	1.1	1.8
Otro motivo	15.8	8.2	9.6	9.9

2719. La cantidad de jóvenes en edad de estudiar que realizan actividades laborales y productivas es todavía más amplio que el grupo de jóvenes que ha tenido experiencia trabajando.<sup>30</sup>

		15 a 19 años (%)	20 a 24 años (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
¿Has tenido experiencia trabajando?	Sí	30.50	65.80	54.90	42.60
	No	69.50	34.20	45.10	57.40
¿A que te dedicas?	Trabajar	9.40	44.40	37.50	17.90
	Buscar trabajo	1.20	1.90	1.50	1.60
	Estudiar	81.70	30.60	58.50	53.20
	Quehaceres del hogar	5.00	20.00	0.50	23.60
	Ninguna en este momento	2.70	3.10	2.00	3.60

2720. A partir de la consulta *Jóvenes con propuestas*, promovida por la Red de Instituciones Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), los y las jóvenes opinan que “en la mayoría de las escuelas públicas, en particular las que se encuentran aisladas y en las zonas indígenas, la educación en los niveles secundario, preparatorio y superior es de baja calidad y se ofrece en condiciones de mala estructura física y deficiente capacidad del personal docente”.<sup>31</sup> Los jóvenes manifiestan que no quieren una educación mediocre ni sentir que pierden el tiempo.

#### *Exclusión y deserción en la educación*

2721. En México, las mujeres presentan porcentajes de deserción más bajos en comparación con los hombres en los niveles de primaria, secundaria, profesional técnico y bachillerato.

2722. Según datos del INEGI, el nivel profesional técnico es en el que hay mayores porcentajes de deserción en lo referente a educación. Para 1997, este indicador alcanzó 24.5% en la población femenina y 33.3% en la masculina, y para el año 2000 el porcentaje de deserción disminuyó, aunque todavía se tenían cifras de 22.1 y 28% para mujeres y hombres, respectivamente; para 2003, la proporción aumentó para las mujeres al ubicarse en 22.8%, pero disminuyó para los hombres (26.6%).<sup>32</sup>

2723. La deserción escolar para el Distrito Federal en el bachillerato registra 19.1% para hombres y 9.3% para mujeres, una diferencia de 9.8 puntos porcentuales en detrimento de los hombres. En el nivel técnico, la deserción registrada para hombres es de 35.9% y 29.2% para mujeres, lo que representa una diferencia de 6.7 puntos porcentuales y coloca nuevamente a los hombres en desventaja.<sup>33</sup> Esto sugiere que, en términos relativos, aunque haya menos mujeres que acceden a la educación, una vez que están en la escuela tienden a quedarse. Al mismo tiempo, es necesario analizar las distintas razones que llevan a hombres y mujeres a desertar.

2724. En la población entre 15 y 19 años, quienes están más expuestos a la exclusión educativa son las mujeres jóvenes con al menos un hijo (86.4%), la población que habla lenguas indígenas (72.4%), la población femenina económicamente activa (72.3%) y las y los jóvenes con algún tipo de discapacidad (51.9%).<sup>34</sup>

2725. El mismo informe citado en el numeral anterior señala: “La permanencia en la escuela permite que las y los jóvenes de entre 15 a 19 años retrasen en 2.5 veces menos la probabilidad de embarazos precoces: la tasa de fecundidad en las jóvenes que asisten a la educación media superior es 8 veces menor que aquellas sin instrucción educativa formal”.<sup>35</sup> A mayor escolaridad, los patrones de reproducción tienden a bajar, la educación está relacionada directamente con el descenso de la fecundidad, lo que indica que la educación constituye un factor importante en la toma de decisiones sobre reproducción.

b) *Derecho al trabajo*<sup>36</sup>

2726. La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, en su artículo 26 sobre el derecho al trabajo, establece:

- 1) Los jóvenes tienen derecho al trabajo y a una especial protección del mismo.
- 2) Los Estados Parte se comprometen a adoptar las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan a los jóvenes capacitarse para acceder o crear opciones de empleo.
- 3) Los Estados Parte adoptarán las políticas y medidas legislativas necesarias que fomenten el estímulo a las empresas para promover actividades de inserción y calificación de jóvenes en el trabajo.<sup>37</sup>

2727. La Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, en su artículo 6° establece:

Todas las y los jóvenes tienen derecho al trabajo digno y bien remunerado, ya que el trabajo dignifica al ser humano y posibilita mejorar la calidad de vida de la sociedad.

2728. Es necesario destacar el binomio educación-trabajo de la juventud de entre los 15 y 19 años, ya que muy pocos optarían por desempeñar ambas actividades de manera paralela. El siguiente rango de edad (20-24 años) prefiere trabajar, aunque a buena parte también le gustaría estudiar. Los jóvenes entre 25 y 29 años están más inclinados por el trabajo, aunque optarían en mayor número por combinar las actividades, y también una cuarta parte desearía continuar estudiando o regresar a la escuela. Las razones para elegir “estudiar” están ligadas a la posibilidad de contar con un buen trabajo (58.4%), es decir, la educación es vista como posibilidad de ascenso y movilidad social y, como segunda opción, la obtención de conocimientos (37.6%), seguida por la posibilidad de ganar más dinero (23.7%).<sup>38</sup>

2729. El alto número de jóvenes que se incorpora tempranamente al mercado laboral, la cantidad de jóvenes que abandonan sus estudios de secundaria o preparatoria y se encuentran trabajando, la discriminación hacia las mujeres en el trabajo, los bajos salarios que percibe la mayoría y la falta de las prestaciones de ley para la mitad de las y los jóvenes que trabajan como empleados u obreros, son problemas graves en este campo. Actualmente trabaja 46% de la población juvenil. La mitad de las y los jóvenes comienza su vida productiva entre los 13 y los 16 años de edad. El trabajo al que se incorporan es mayoritariamente de tiempo completo (56%). El tipo de ocupación en que desempeñan o desempeñaron su primer trabajo está ligado al sector servicios, fundamentalmente en el área del comercio (27.2%), y consiguen trabajo por medio de las redes sociales informales.<sup>39</sup>

2730. Según la *Encuesta nacional de la juventud 2005*, la edad en que los y las jóvenes tuvieron su primer trabajo se concentra en los 17 y 18 años, tanto para mujeres como para hombres. Los hombres son quienes presentan los mayores índices de incorporación a un empleo, pues de las mujeres sólo 3 de cada 10 trabajan. Sin embargo, estos jóvenes no cuentan con contrato laboral, a pesar de que una buena cantidad cumple con las 40 horas de jornada semanal.

2731. De acuerdo con Inicia, A.C, las condiciones en que los jóvenes desarrollan su trabajo en el Distrito Federal son cada vez más precarias: para el grupo de edad de 15 a 19 años, 80.3% reportó que es empleado u obrero; 32.10% tiene un contrato verbal, y 47.7% gana entre uno y tres salarios

mínimos. De las prestaciones conforme a la ley, 27.6% recibe aguinaldo, 9.2% crédito para vivienda, 23.3% cuenta con seguro social y 18.9% tiene vacaciones con goce de sueldo.

2732. El grupo de 20 a 24 años reporta que es empleado u obrero en 67.7%; 60.8% tiene contrato escrito, lo que implica una diferencia abismal con el grupo de 15 a 19 años (casi 30 puntos porcentuales); el salario que percibe 53.9% de este sector es de uno a tres salarios mínimos, y las prestaciones conforme a la ley son considerablemente más altas y equitativas que en el grupo de 15 a 19 años de edad. Para mayor detalle, véase el siguiente cuadro.<sup>40</sup>

		15 a 19 años (%)	20 a 24 años (%)	Hombre (%)	Mujer (%)
¿Cuál es tu situación en el trabajo?	Empleado u obrero	80.3	67.6	65.0	79.3
	Jornalero o peón	7.1	17.5	17.7	10.2
	Por tu cuenta	10.10	12.3	14.6	8.1
	Patrón	0.6	1.6	1.6	0.9
	Sin pago en el negocio familia	1.9	1.0	1.1	1.5
¿Cómo es (era) tu contrato en tu trabajo?	Verbal	32.1	18.0	20.8	24.2
	Escrito	28.8	60.8	51.2	50.5
	No hay	39.1	21.2	28.0	25.3
¿Por cuánto tiempo te contrataron?	Temporalmente	44.7	27.3	28.7	37.5
	Por tiempo indefinido	55.3	72.7	71.3	62.5
¿Cuánto ganas cada mes por tu trabajo?	Menos de un salario mínimo	42.6	18.0	20.1	32.1
	1 salario mínimo y menos de 3	47.5	53.9	53.1	50.6
	3 salarios mínimos y menos de 5	8.8	24.1	22.9	15.2
	5 salarios mínimos y menos de 10	0.6	3.9	3.7	1.9
	10 o más salarios mínimos	0.4	0.1	0.2	0.2
¿Cuáles de las siguientes prestaciones recibes?	Aguinaldo	27.6	58.9	51.2	46.9
	Tiempo extra pagado	31.1	47.0	42.7	41.2
	Vacaciones con sueldo	18.9	43.7	37.2	34.6
	Incentivos, bonos, premios	16.2	41.6	34.9	32.4
	Reparto de utilidades	13.8	42.7	37.5	29.3
	Seguro Social	23.3	45.2	40.1	36.3
	Servicio médico particular	8.7	18.0	16.2	13.9
	Fondo de ahorro para el retiro	10.0	30.1	24.9	22.6
Crédito para la vivienda	9.2	28.9	24.9	20.3	

#### *Migración y empleo*<sup>41</sup>

2733. En México, la búsqueda de mejores condiciones de vida ha obligado, desde hace varias décadas, a que miles de personas vean en otros países mejores oportunidades de ingreso económico, y esta situación no es la excepción para las y los jóvenes. A los flujos migratorios de hombres de origen rural se han visto sumados perfiles más heterogéneos, tanto de edad, sexo, nivel educativo y situación legal para entrar al país, que provienen tanto de zonas urbanas como rurales y tienden a permanecer en Estados Unidos durante periodos más prolongados o de forma permanente.<sup>42</sup> Esto corresponde a una tendencia internacional, en la que, cabe señalar, ha aumentado también la migración femenina.

2734. De acuerdo con cifras del Conapo, la población migrante mexicana en Estados Unidos se caracteriza por su perfil predominantemente económico, con una concentración en las edades jóvenes y adultas (70% tiene entre 15 y 44 años), y con presencia predominante de hombres (124 por cada 100 mujeres). El ingreso promedio anual que perciben los inmigrantes mexicanos es de alrededor de 21 000 dólares.<sup>43</sup>

2735. Según el *XII Censo general de población y vivienda 2000*, 376 494 personas realizaron un cambio de residencia que involucró el traslado de una entidad federativa a otra, lo que representa 4.9% del total de la población de la entidad. Del total de migrantes, 50% correspondió a jóvenes de 15 a 29 años del Distrito Federal, lo que representa 7.6% de la población joven en 2000. De este total de migrantes jóvenes, 40.5% son hombres y 59.5% mujeres. Asimismo, en el total de jóvenes migrantes predominan los que tienen entre 20 y 24 años de edad, con 68.710 personas, seguido del grupo de 15 a 19 años, con 64.633. Ambos grupos representan 70.8% del total de jóvenes entre 15 y 29 años que efectuó un cambio de residencia entre 1995 y 2000.<sup>44</sup>

2736. En el Distrito Federal, la demarcación con mayor migración interdelegacional entre 1995 y 2000 fue Tláhuac, ya que 12.5% de su población total cambió de residencia a otra delegación. Por lo que respecta a las y los jóvenes, 12.1% efectuó un cambio de residencia interdelegacional: en orden de importancia sigue Benito Juárez, con 9.0% de su población total y 10.7% de su población joven, y Xochimilco, con 7.3 y 7.6%, respectivamente. Por el contrario, las delegaciones que presentan menor migración interna son: Gustavo A. Madero, con 2.8% de su población total y 3.5% de su población joven, y Azcapotzalco, con 3.7 y 4.0%, respectivamente.<sup>45</sup>

2737. Los y las jóvenes, en torno a una política de empleo juvenil, reportan que “el problema del desempleo ensombrece el futuro de las y los jóvenes, su posibilidad de autonomía y de formar un hogar propio. Aunque son las y los mejor dotados de capacidades para el cambio tecnológico también son los que menos oportunidades de trabajo encuentran”.<sup>46</sup>

### c) *Derecho a la salud*<sup>47</sup>

2738. El artículo 25 de la CIDJ reconoce el derecho a la salud de las y los jóvenes, y establece:

- 1) Los Estados Parte reconocen el derecho de los jóvenes a una salud integral y de calidad.
- 2) Este derecho incluye la atención primaria gratuita, la educación preventiva, la nutrición, la atención y cuidado especializado de la salud juvenil, la promoción de la salud sexual y reproductiva, la investigación de los problemas de salud que se presentan en la edad juvenil, la información y prevención contra el alcoholismo, el tabaquismo y el uso indebido de drogas.
- 3) Tienen igualmente derecho a la confidencialidad y al respeto del personal de los servicios de salud, en particular, en lo relativo a su salud sexual y reproductiva.
- 4) Los Estados Parte velarán por la plena efectividad de este derecho adoptando y aplicando políticas y programas de salud integral, específicamente orientados a la prevención de enfermedades, promoción de la salud y estilos de vida saludable entre los jóvenes. Se potenciarán las políticas de erradicación del tráfico y consumo de drogas nocivas para la salud.

### *Salud sexual y reproductiva*<sup>48</sup>

2739. El derecho a la educación sexual, establecida en el artículo 23 de la CIDJ, reconoce:

- 1) Los Estados Parte reconocen que el derecho a la educación también comprende el derecho a la educación sexual como fuente de desarrollo personal, afectividad y expresión comunicativa, así como la información relativa a la reproducción y sus consecuencias.
- 2) La educación sexual se impartirá en todos los niveles educativos y fomentará una conducta responsable en el ejercicio de la sexualidad, orientada a su plena aceptación e identidad, así

- como a la prevención de las enfermedades de transmisión sexual, el VIH (SIDA), los embarazos no deseados y el abuso o violencia sexual.
- 3) Los Estados Parte reconocen la importante función y responsabilidad que corresponde a la familia en la educación sexual de los jóvenes.
  - 4) Los Estados Parte adoptarán e implementarán políticas de educación sexual, estableciendo planes y programas que aseguren la información y el pleno y responsable ejercicio de este derecho.

2740. Para el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal establece:

Artículo 18. Todas las y los jóvenes tienen el derecho de disfrute y ejercicio pleno de su sexualidad y a decidir, de manera consciente y plenamente informada, el momento y el número de hijos que deseen tener.

2741. En el Distrito Federal hay 1 421 930 mujeres jóvenes, las cuales representan 27.2% del total de mujeres que aquí habitan. Las condiciones para el ejercicio pleno de la sexualidad de las mujeres jóvenes, sobre todo de las que habitan en zonas de alta y muy alta marginalidad, tanto urbanas como rurales, son sumamente limitadas. Esto impacta de manera decisiva en sus posibilidades de acceso al desarrollo, tal como lo muestran diversos estudios. Algunos de los principales problemas de la juventud, en general, y en particular de las mujeres jóvenes, tanto en lo nacional como en el Distrito Federal son:

- El poco acceso de las y los jóvenes a los servicios de salud. En el Programa Nacional de la Juventud (2002-2006) se reconoció que 60% de las y los jóvenes (entre 10 y 29 años de edad) no cuenta con un servicio médico que les preste una atención regular a su salud, y que “gran parte de ellos pierden el derecho a la seguridad social que adquieren de sus padres, en tanto no demuestren que siguen estudiando”.<sup>49</sup>
- Poca demanda de servicios de salud por parte de las y los adolescentes. “La demanda de servicios de salud por parte de esta población es sólo de 6.35% del total de población adolescente, cuya atención es responsabilidad de la Secretaría de Salud.”<sup>50</sup> “Un ejemplo del poco acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud es que para conseguir información y tener acceso a métodos anticonceptivos el 92% de las y los jóvenes mexicanos acude a las farmacias.”<sup>51</sup>
- Embarazos no deseados y abortos en condiciones inseguras. “Entre las mujeres jóvenes se estima una cifra de 25 000 partos anuales, de los cuales un 40% no son deseados y un 10% termina en abortos.”<sup>52</sup> “En el Distrito Federal hay cerca de 700 000 madres solteras de entre 12-19 años”,<sup>53</sup> muchas de las cuales han tenido que dejar sus estudios por falta de recursos, de tiempo y de condiciones en los centros educativos para que sigan estudiando.
- Falta de herramientas y autonomía necesarias para negociar deseos y necesidades sexuales y reproductivas. “Aun cuando en el ámbito nacional, el Distrito Federal es la entidad federativa con el mayor porcentaje de mujeres en edad fértil usuarias de métodos anticonceptivos (78.8%), y que el nivel de conocimiento de algunos métodos supera el 90%; sólo el 22.1% de las mujeres entre 15 y 29 años de edad los utilizan. Por otro lado, sólo el 20% de las mujeres capitalinas de sectores medios conoce que tiene derechos sexuales y reproductivos.”<sup>54</sup>
- Más de 60% de las y los jóvenes utiliza algún método anticonceptivo, dato que nos permite afirmar que el espacio entre información y uso se ha estrechado de manera significativa

en favor del autocuidado. Sin embargo, las razones que dan las y los jóvenes que no usan ningún método anticonceptivo, que representan 35.9% son: porque no tienen relaciones sexuales actualmente (32.1%), “no me gusta usar” (24.5%) o porque uno en la pareja o ambos no estén de acuerdo con su uso (25.9%). Como se ha planteado en el caso de las y los jóvenes, la falta de uso de métodos de protección no sólo aumenta el riesgo de embarazos no deseados, con sus consecuencias personales, sociales y económicas, sino también el riesgo de contraer infecciones de transmisión sexual. Como se ha señalado, en el caso de mujeres y hombres, la omisión del uso del condón, sobre todo, y de anticonceptivos, no se debe sólo a falta de información, sino también a factores culturales y sociales que llevan a asociar la sexualidad con falta de ética o virtud, entre otros.

#### *Infecciones de transmisión sexual, VIH y SIDA*

2742. En México, en 1997, el SIDA se ubicó como la decimoquinta causa de muerte en el país, la tercera entre hombres de 25 a 34 años y la sexta entre mujeres del mismo grupo de edad.<sup>55</sup> De cada diez defunciones por SIDA en 2006, seis personas tenían entre 30 y 49 años y dos eran jóvenes de 15 a 29 años.<sup>56</sup> La enfermedad ha provocado la muerte de 25 millones de personas en el mundo y se ha convertido en la principal causa de muerte tanto de hombres como de mujeres entre los 15 y los 59 años de edad.<sup>57</sup>

2743. Desde 1983 hasta el 15 de noviembre de 2006, en el Registro Nacional de Casos de SIDA, se han contabilizado 107 625, de los cuales 83% son hombres y 17%, mujeres. Por cada cinco casos acumulados de VIH/SIDA en hombres, se ha observado un caso en mujeres, y en los casos de transmisión por relaciones sexuales, esta relación se conserva. Las personas de 15 a 44 años de edad constituyen el grupo más afectado, con 78.7% de los casos registrados.<sup>58</sup> Según datos de Censida, en el periodo de 1995 a 2006, se registraron 7 216 personas infectadas con VIH en el Distrito Federal.<sup>59</sup>

#### *Consumo de sustancias tóxicas<sup>60</sup>*

2744. En la ciudad de México el consumo de drogas y alcohol entre las y los jóvenes se incrementó en casi 3% en los últimos tres años, de acuerdo con la *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes del Distrito Federal*, coordinada por la Secretaría de Educación Pública (SEP), al pasar el consumo de 15.2 a 17.8% entre adolescentes y jóvenes de secundaria y bachillerato.

2745. De acuerdo con los investigadores responsables de la encuesta sobre la ingesta de alcohol, una cuarta parte de los estudiantes consume más de cinco copas por ocasión. Las delegaciones en las que se presenta un mayor consumo –superior a 25.2%, cifra promedio en el Distrito Federal– son Azcapotzalco, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Cuajimalpa, La Magdalena Contreras y Tlalpan. En consumo de tabaco, las delegaciones más afectadas son Benito Juárez, Venustiano Carranza y Coyoacán. Los resultados de la encuesta también revelaron que uno de cada cuatro jóvenes en la capital del país inicia el consumo de alcohol antes de los 12 años.

2746. El estudio realizado en noviembre de 2006, aplicado a más de 10 000 alumnos de escuelas a nivel básico y medio superior en la capital, indica que la ingesta de alcohol entre los estudiantes, pasó de 21% en 2000 a 25.5% en 2006. Esta tendencia es preocupante, y para enfrentar este problema será necesario examinar la información desagregada por edades y sexo. Se sabe que hay más hombres jóvenes que beben, pero es necesario observar también si está aumentando o no el número de mujeres que lo hacen.

2747. Según datos del *Anuario estadístico del Distrito Federal 2006*, los jóvenes de 12 a 17 años de edad que declaran haber consumido alguna vez en su vida alguna droga médica representan 1.7% (81 000) y las jóvenes 1.1% (casi 58 000). En el grupo de 18 a 24 años la prevalencia para los hombres es de 2.3 (200 000) y para las mujeres de 1.3% (156 000). Las drogas médicas más consumidas alguna vez en la vida son los tranquilizantes y los opiáceos, el uso es mayor en hombres que en mujeres.

2748. Según la misma fuente, la droga más utilizada como experiencia inicial (alguna vez en la vida) es la marihuana, tanto para hombres como para mujeres, cuyo consumo va disminuyendo según el año o mes de referencia, seguida de la cocaína y los inhalantes. En el Distrito Federal hay por lo menos 10 000 puntos de venta de drogas al menudeo; el consumo de drogas en niños y jóvenes ha aumentado en 600% en los últimos cinco años en la ciudad. El Distrito Federal es la ciudad con mayor distribución hormiga de drogas ilegales, pues en las cerca de 3 500 colonias que hay en las 16 delegaciones, el promedio es de tres tienditas en las que se expenden estupefacientes.

2749. Asimismo, los principales lugares de venta de droga para niños y jóvenes son calles y parques cercanos a las escuelas donde estudian, estaciones del Metro, discotecas, cantinas, casas de amigos, planteles en los que estudian y, en algunos casos, sus lugares de trabajo. La venta y distribución indiscriminada de estupefacientes entre menores hace prender focos rojos en 800 planteles de primaria y secundaria, tanto públicos como privados. Las delegaciones con mayores problemas de adicciones son Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Venustiano Carranza e Iztacalco. Como se ha planteado, para enfrentar los problemas de adicciones se requieren campañas de prevención y educación, así como la promoción de programas extraescolares para niños, niñas y jóvenes, áreas deportivas y verdes, para ofrecer alternativas constructivas. Los programas como Mochila segura y demás, son medidas represivas que tienden a criminalizar a niñas, niños y jóvenes.

#### *Mortalidad juvenil*

2750. Los accidentes de tránsito se han vuelto críticos para la población en general y particularmente para la población joven. En 2005 la población del Distrito Federal en el rango de 20 a 29 años de edad, era 17%. En el mismo rango de edad la población víctima de los siniestros de tránsito fue de 23.7%, y los jóvenes muertos 22.6%; de 2000 a 2006, el total de jóvenes muertos fue de 22.7% respecto del total de muertes por estos hechos.<sup>61</sup>

2751. De acuerdo con la opinión de las y los jóvenes en materia de salud, reflejada en la consulta *Jóvenes con propuestas*,<sup>62</sup> manifiestan que se consideran invisibles para el Estado y que no son atendidos en los padecimientos que les afectan. El VIH y el SIDA, la atención a embarazos de adolescentes, enfermedades como la psicosis, bulimia y anorexia, además de prevenir y atender riesgos de violencia, son algunas de las preocupaciones que expresan.

#### *Trastornos alimenticios*

2752. Un problema de salud pública que se ha incrementado en los últimos años son los trastornos alimenticios que afectan a la población joven del país. Las formas que presentan van desde la obesidad hasta anorexia y bulimia. Es importante distinguir este último tipo de trastornos del primero. La obesidad indica mala nutrición y, como se ha visto en el caso de niños, niñas y jóvenes, va en aumento y corresponde a una combinación de pobreza, malos hábitos alimenticios y promoción de alimentos sin valor nutricional.

2753. Para el caso de anorexia y bulimia, la mayoría de las víctimas son del sexo femenino en el rango de edad de 14 a 18 años (aunque diferentes estudios las sitúan entre los 12 y los 25 años) y pertenecen a una clase social media-alta.<sup>63</sup> Este tipo de trastornos se asocia a presiones sociales y culturales derivadas de imágenes idealizadas falsas de las mujeres, pero también tienen que ver con problemas psicológicos, como ansiedad, estrés e insatisfacción.

2754. De acuerdo con datos registrados por el Centro de Integración Juvenil, la prevalencia de trastornos alimenticios se presenta de 1 a 3 casos por cada 100 adolescentes en México. Casi una de cada 100 mujeres jóvenes padece anorexia nerviosa, y entre dos y tres presentan bulimia, mientras que entre 50 y 70% de las personas con sobrepeso son comedoras compulsivas. Entre 5 y 15% de las mujeres jóvenes presentan algún síntoma que apunta hacia un trastorno de la alimentación. Estos trastornos se inician alrededor de los 16 años, pero el rango oscila entre los 11 y los 25, aunque no se descarta su presencia después de esta edad.<sup>64</sup>

2755. De acuerdo con el Instituto Mexicano de la Juventud,<sup>65</sup> la anorexia nerviosa es la tercera enfermedad crónica más común entre mujeres jóvenes, y se calcula que ocurre en 0.5 a 3%. Aunque 90% de los casos reportados correspondían a mujeres, el número va en aumento para los hombres. Un informe de estudiantes de la escuela secundaria reportó que 2.7% de las jóvenes y 1.4% de los jóvenes presentó comportamiento bulímico. Algunos estudios sostienen que cuatro de cada 10 personas de sexo femenino que cursan secundaria, preparatoria y universidad han padecido algún trastorno de la alimentación, y que uno de cada cinco jóvenes de entre 13 y 17 años presenta un problema de este tipo.

2756. Desafortunadamente no se cuenta con datos oficiales sistematizados nacionales ni locales, desagregados por edad, sexo y escolaridad, que informen sobre el comportamiento de este problema que cada día se percibe más entre la población joven. Lo anterior demuestra que no hay programas de política pública diseñados para prevenir y atender esta situación. Con base en información más precisa, cabría promover campañas específicas para alertar sobre anorexia y bulimia y crear servicios de apoyo especializado, así como promover mejores hábitos alimenticios y la práctica de deportes. Al mismo tiempo, en el caso de la desnutrición y la mala nutrición, hay que reconocer el carácter estructural, más complicado, de estos problemas.

## **Democracia y derechos humanos**

### *a) Derecho a la igualdad y a la no discriminación<sup>66</sup>*

2757. El capítulo I de la CIDJ establece las disposiciones generales de la Convención, que da cuenta del derecho a la paz en el artículo 4°, define una vida sin violencia y en fraternidad. En este artículo los Estados se comprometen a fomentar la cultura de la paz, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, y a favorecer la comprensión, la tolerancia, la amistad, la solidaridad, la justicia y la democracia. En lo que se refiere a la igualdad de género, establecido en el artículo 6°, declara el compromiso de los Estados Parte de impulsar políticas, medidas legislativas y presupuestarias que aseguren la equidad entre hombres y mujeres jóvenes en el marco de la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos. Respecto del principio de no discriminación, establecido en el artículo 5°, reconoce que ningún joven podrá ser discriminado por la raza, el color, el origen

nacional, la pertenencia a una minoría nacional, étnica o cultural, el sexo, la orientación sexual, la lengua, la religión, las opiniones, la condición social, las aptitudes físicas, la discapacidad, el lugar donde se vive, los recursos económicos o cualquier otra condición o circunstancia personal o social invocada para establecer discriminaciones que afecten la igualdad de derechos y las oportunidades al goce de los mismos.

2758. En el Distrito Federal, la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, establece en su artículo 45:

Ningún joven puede ser molestado, discriminado o estigmatizado por su sexo, edad, orientación sexual, raza, color de piel, lengua, religión, opiniones, condición social, nacionalidad, la pertenencia a un pueblo indígena o a una minoría étnica, las aptitudes físicas y psíquicas, el lugar donde vive o cualquier otra situación que afecten la igualdad de derechos entre los seres humanos.

2759. Bajo la óptica de las y los jóvenes, la discapacidad y enfermedad, seguidas de la posición económica, color de piel, origen étnico y orientación sexual diversa, son las principales causas de discriminación. En el Distrito Federal, 61.4% señala que las consecuencias de ser discriminado se reflejan en baja autoestima; 26.9% opinó que genera mayor violencia, y 51.6% afirmó que niega sus derechos y oportunidades de desarrollo.<sup>67</sup>

2760. En cuanto a las relaciones en el entorno familiar, en la distribución de actividades se observa que se siguen repartiendo por género de manera tradicional: las madres se encargan de realizar el quehacer de la casa (72.6%), el cuidado de los niños (64%), de asistir a juntas escolares (60.2%); mientras que el padre se encarga de dar dinero a la casa (67.8%), hacer reparaciones (65.3%) y realizar trámites (40.7%).<sup>68</sup> Esto en los casos en que ambos padres están presentes. Como se sabe, en el caso de madres solteras o jefas de familia, las responsabilidades familiares recaen por completo en la mujer que debe también proveer para el mantenimiento de las y los hijos (de manera total o parcial).

2761. Las conductas frecuentemente prohibidas son: fumar (40.8%), beber alcohol (41.4%) y tatuarse o ponerse aretes (45.5%); para salir de casa con amigos (65.1%) y para llegar tarde (60.1%) la mayoría necesita pedir permiso. Donde se observa mayor autonomía de las y los jóvenes es en la decisión de tener novio/a (33% en el caso de los hombres y 16.5% para las mujeres), y en vestirse como ellos/as quieren (43 y 42%, respectivamente).<sup>69</sup>

2762. Otra cara que muestra la discriminación que sufren las y los jóvenes en el Distrito Federal, por el hecho de vivir en condiciones marginadas, es la criminalización de la pobreza, acentuada por las políticas de seguridad pública que excluyen socialmente a estos grupos y los convierten ante los demás en un riesgo social para su comunidad, lo que deriva en una regresión respecto a derechos humanos, puesto que no se mira y trata a las y los jóvenes como sujetos plenos de derechos.

2763. Las acciones y programas de políticas públicas regresivas en materia de derechos humanos, aplicados por el actual gobierno del Distrito Federal, como los operativos mochila y *antidoping*, enmarcados en el programa Escuela Segura,<sup>70</sup> se instrumentaron ya en gobiernos anteriores y no se ha habido un monitoreo y evaluación sistemática que permita justificar la aplicación, pertinencia y eficacia de este tipo de programas para combatir y prevenir el uso de sustancias entre la población juvenil.

2764. Lo anterior se ejemplifica con información que Cauce Ciudadano, A.C., solicitó vía oficial respecto del contenido del programa, articulación de instancias de gobierno, evaluación e impacto de Escuela Segura. Al respecto, en el expediente 3866/07, folio 0001100316107, la Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa manifestó, entre otras cosas, que las secretarías de Estado que se vinculan al Programa Nacional Escuela Segura son:

- a) Secretaría de Seguridad Pública, que atiende las solicitudes realizadas por las escuelas para llevar a cabo rondines y proporcionar vigilancia en el entorno en las horas pico de entrada y salida de estudiantes.
- b) Sedesol que atiende la solicitud de las comunidades educativas para la recuperación de espacios públicos cercanos a las escuelas y que puedan ser usados en beneficio de los estudiantes. Cabe mencionar que Sedesol atiende cualquier petición realizada por los habitantes de las comunidades para recuperar espacios públicos. como parques, jardines, deportivos, mercados, etcétera.
- c) La Secretaría de Salud, a través del Conadic, ha atendido a las comunidades escolares al aplicar instrumentos que evalúan la salud integral de los alumnos y que proporcionan información para identificar a los que están en situación de riesgo de adicciones.

2765. Sin embargo, la información proporcionada por las instancias que se vinculan con el Programa de Escuela Segura, citada por la SEP, dice:

- a) La Secretaría de Seguridad Pública informa, con número de folio 0002200070007, respecto del Programa, la inexistencia de la información solicitada de conformidad al procedimiento previsto por el artículo 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.
- b) La Secretaría de Desarrollo Social, con oficio número SSSH/DGS/214/0949/07, manifiesta que no se hace responsable de operar el Programa de Escuela Segura, por lo que no tiene información que reportar al respecto. Se sugiere solicitar la información a la SEP.
- c) La Secretaría de Salud informa, con solicitud de información número 195307, de fecha 16 de julio de 2007, que de acuerdo con las responsabilidades de la Secretaría de Salud en el programa de Escuela Segura, se encuentra en proceso de definición de las líneas de acción, y sobre esa base se precisarán las responsabilidades y acciones de los Programas, en particular, al que se hace referencia.

2766. Lo anterior demuestra un problema estructural en el diseño de este tipo de programas, pues se advierte un desconocimiento y desarticulación de las instancias responsables de garantizar que los objetivos planteados se lleven a cabo conforme a lo establecido. Constituye un riesgo para los y las jóvenes la ejecución de estos programas, que agudizan la percepción que se tiene de ellos/as como peligrosos. Por otro lado, los y las ubican como objetos de protección y de acciones que no les son consultadas para diseñar las propuestas y no se toman en cuenta sus puntos de vista y preocupaciones.

*b) Derecho a una vida libre de violencia*

2767. La CIDJ, en su artículo 10, sobre el derecho a la integridad personal,<sup>71</sup> establece:

Los Estados Parte adoptarán medidas específicas de protección a favor de los jóvenes en relación con su integridad y seguridad física y mental, así como contra la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

2768. Por su parte, en el artículo 11 se define el derecho a la protección contra los abusos sexuales, y al respecto expresa:

Los Estados Parte tomarán todas las medidas necesarias para la prevención de la explotación,<sup>72</sup> el abuso y el turismo sexual y de cualquier otro tipo de violencia o maltrato sobre los jóvenes, y promoverán la recuperación física, psicológica, social y económica de las víctimas.<sup>73</sup>

2769. En la legislación del Distrito Federal para las y los jóvenes, no hay un artículo específico que recoja elementos necesarios para prevenir y atender la violencia contra los y las jóvenes de la ciudad, lo que limita el diseño y aplicación de políticas públicas al respecto. Las modalidades en que los y las jóvenes sufren la violencia, se describen a continuación.

#### *Violencia familiar*

2770. En la *Encuesta nacional de juventud 2005* se señala que el tipo de relaciones de poder que se establecen en los espacios vitales de las y los jóvenes producen expresiones de violencia, segregación y subestimación. Estas manifestaciones se observan en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario y cultural a través de prácticas específicas de los padres, las y los amigos, las y los maestros, las y los empleadores, las y los compañeros de escuela y trabajo, y las autoridades, entre otros.<sup>74</sup>

2771. Un problema presente en el Distrito Federal es el de la violencia familiar. De acuerdo con fuentes oficiales, 82% de las víctimas de este tipo de violencia son mujeres; se sabe que en el ámbito nacional el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia es de 42% (INEGI) y que esta cifra no corresponde sino a una parte de la realidad. La violencia intrafamiliar (clasificada según el tipo de violencia) es emocional (en primer lugar gritos, seguidos de “enjos fuertes” e insultos) y física (golpes con puños, bofetadas, golpes con objetos y patadas).<sup>75</sup> Según la *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2006*, la violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja alcanzó 43.2% en el país; se dan también violencia sexual (9%), económica (23.4%) y psicológica (37.5%). Para el Distrito Federal, en cuanto a violencia contra las mujeres perpetrada por la pareja, se encontró violencia emocional en 38%, violencia física en 19% y violencia sexual en 10%.

2772. Acerca del tema de la resolución de conflictos, los resultados indican que la mayoría de los padres hablan con sus hijos/as cuando éstos hacen algo que les molesta (67.8%), 9.3% recurre al castigo como método de corrección, y 4.6% a los golpes.<sup>76</sup> La violencia familiar, como se ha señalado, no se limita, ni mucho menos, al resultado de “castigos”, y menos en estas categorías de edad. La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal busca proteger tanto a mujeres como a niñas de la violencia física, psicológica, sexual, económica y patrimonial. En particular, la violencia sexual, desde el acoso hasta la violación, es un problema que ocurre también en el interior del hogar, que no se denuncia en su totalidad y que cuando se denuncia no encuentra respuestas adecuadas de las autoridades. A esto cabe añadir los casos de prostitución forzada y explotación.

#### *Violencia laboral*

2773. Las y los jóvenes de los estratos socioeconómicos medio alto y alto se desarrollan en entornos laborales menos propensos a la violencia, mientras que el resto de las y los jóvenes reportan que las situaciones que afrontan en el mundo del trabajo son insuficientes para la satisfacción de su derecho a una vida libre de violencia.<sup>77</sup> En términos generales, el acoso sexual y el hostigamiento afectan sobre todo a las mujeres, pero también a algunos hombres, y son ejercidos por hombres, sobre todo, y

también por mujeres. La discriminación por sexo y por orientación sexual son factores que explican estas conductas. La falta de instancias mediadoras en el trabajo, factores culturales y las deficiencias de los sistemas de justicia favorecen la impunidad de este tipo de violencia en el trabajo. La violencia también incluye la estructural, que en este caso tiene que ver con explotación, maltrato, falta de protección, etcétera.

#### *Violencia en la escuela*<sup>78</sup>

2774. Según el diagnóstico del proyecto Juventud sin Violencia, realizado por la Unidad Oriente de la CDHDF, en escuelas secundarias de Iztapalapa la violencia es percibida y vivida como una actividad natural inherente a la sociedad. Las y los alumnos consideran que la situación de violencia dentro y fuera de la escuela, en las calles y en la colonia, en general, no tiene remedio, pues las cosas “así son”.<sup>79</sup> La tolerancia social de la violencia que esto evidencia es altamente preocupante.

2775. En el caso del entorno escolar, las principales preocupaciones de las y los jóvenes consultados para el diagnóstico del proyecto Juventud sin Violencia son: no les gustan las burlas cuando exponen y los apodosos ofensivos; les resulta difícil reconocer sus cualidades, muchos de ellos y ellas manifiestan que no poseen ninguna o que su única cualidad es ser enojón, flojo, burro, relajenta, etc.; la presencia de bandas en las que algunos y algunas (sobre todo hombres) han estado involucrados; la violencia de alumnas y alumnos mayores contra los de nuevo ingreso.<sup>80</sup> Como se ha planteado respecto a los grupos de infancia y jóvenes, el acoso y la discriminación de las y los maestros y las autoridades es otro factor de violencia en la escuela. Asimismo, la inclusión de la violencia en la escuela como problema en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia obligará a las escuelas a reconocer esta problemática y a enfrentarla, pero también puede contribuir a que las autoridades opten por acallar las denuncias de violencia.<sup>81</sup>

#### *Violencia sexual*

2776. La violencia sexual también está presente de maneras diversas, como “presión verbal para tener relaciones sexuales” (84%), “obligar a tener relaciones sexuales por la fuerza” (54%), y “obligar a tener relaciones sexuales cuando otros ven” (6%). Sin embargo, pese a la presencia de múltiples formas de violencia en las familias, las cifras disponibles señalan que 85.6% de éstas no busca ayuda,<sup>82</sup> lo cual respondería a distintas causas (la violencia se sigue considerando como forma válida para resolver conflictos; prevalece la idea de que es un hecho privado en que no deben intervenir terceras personas; se carece de la información y los recursos para buscar ayuda, etc.), seguramente interrelacionadas unas con otras.

2777. La violencia sexual se da también en la escuela, en el trabajo y en la calle. Afecta sobre todo a las mujeres, pero también a niños, niñas y jóvenes. En particular, además de lo que se señala para niños, niñas y mujeres, que se aplica también al caso de jóvenes, cabe destacar los problemas de prostitución forzada y la trata de personas<sup>83</sup> que afecta también a las y los jóvenes. Es evidente, como señalan las cifras respecto a la violencia sexual en la familia, que urgen mecanismos que faciliten la denuncia y, sobre todo, respuestas adecuadas ante éstas. Igual que tiende a ser ignorado el abuso sexual de niños y niñas por parte de parientes, la violencia sexual (y otras formas de violencia) de la pareja no siempre encuentra respuestas adecuadas, y las leyes existentes y la reciente Ley de Acceso a una Vida sin Violencia son medios insuficientes para proteger a las víctimas de cualquier edad de la violencia sexual.<sup>84</sup>

*Violencia en la calle*

2778. Las y los jóvenes sufren persecución por parte de la policía por su forma de vestir y padecen discriminación por ser jóvenes. Manifiestan temor a sufrir violaciones de tipo sexual, falta de seguridad pública, falta de construcción de redes sociales y una sociedad indiferente, apática e individualista.<sup>85</sup>

2779. Según el estudio de seguridad pública y gobernabilidad democrática,<sup>86</sup> en el año 2000 “el número de bandas delictivas que azotan con violencia la ciudad de México es de alrededor de 750, las que reúnen a no menos de 20 000 delincuentes cotidianos con un promedio de integrantes de alrededor de 26.7 cada una, manejando las cifras de manera conservadora. Por ejemplo, en Iztapalapa existen 132 bandas organizadas, dedicadas a la distribución de drogas, robo de vehículo, a transeúnte y casa habitación, entre otros, de las cuales 96 están compuestas en 80% por menores de edad, cuyas edades fluctúan aproximadamente entre los 12 a 20 años de edad”.

*c) Derechos políticos**Participación y organización*

2780. El capítulo III de la CIDJ, que enmarca los derechos civiles y políticos, en el artículo 21, sobre el derecho a la participación de las y los jóvenes, obliga al Estado a impulsar y fortalecer procesos sociales que generen formas y garantías que hagan efectiva la participación de jóvenes de todos los sectores de la sociedad, en organizaciones que alienten su inclusión. Asimismo, establece que los estados se deben comprometer a promover e incentivar el ejercicio de los jóvenes de su derecho de inscribirse en agrupaciones políticas para elegir y ser elegidos.

2781. Un elemento nodal es que la opinión y la voz de las y los jóvenes sean tomadas en cuenta por las instancias que formulan políticas y leyes referidas a la juventud y articulen mecanismos adecuados para hacer efectivo el análisis y discusión de las iniciativas de los jóvenes, por medio de sus organizaciones y asociaciones.

2782. En la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal se establece:

Artículo 36. Todas las y los jóvenes tienen el derecho a la participación social y política como forma de mejorar las condiciones de vida de los sectores juveniles.

2783. La participación juvenil tiene una relación directa con el acceso a la información y la libertad de expresar sus propias opiniones. De conformidad con lo que señala el Sondeo sobre la implementación de la Ley de las y los jóvenes en el Distrito Federal, realizada por Servicios a la Juventud (Seraj), las opciones de desarrollo de la participación juvenil son los amigos/as en la calle, en el barrio y en algunas casas. El 25.5% de las y los jóvenes consultados afirmó haber participado en algún tipo de organización; de éstos, la mayoría se refiere a organizaciones deportivas, una quinta parte a organizaciones religiosas y, finalmente, 14.8% participa en organizaciones estudiantiles.<sup>87</sup>

2784. Según datos de Inicia, A.C., 71.8% de las y los jóvenes en el Distrito Federal, mayores de 18 años, votó en las elecciones del 2 de julio de 2006.<sup>88</sup> Sin embargo, su participación es muy reducida

en relación con otras formas de incidencia en asuntos públicos de la ciudad. En cuanto al porcentaje de participación de otra índole, las actividades más mencionadas fueron:<sup>89</sup>

Lugar	Actividad	(%)
En tu barrio, colonia, edificio o unidad habitacional	Eventos deportivos o culturales	29.90
	Fiestas religiosas	21.90
	Reuniones para resolver problemas	9.10
	Asambleas	6.80
Actividades organizadas por grupos	Deportivos	37.80
	Religiosos	10.30
	Culturales	15.00
	Sociales	8.40
	En actividades y movilizaciones	Firma de peticiones
	Volanteo	4.70
	Huelga	3.10
	Boteo	2.80
En organizaciones como	Organizaciones estudiantiles	7.40
	Grupos de ayuda a la comunidad	4.60
	Partidos políticos	2.70

2785. De los datos aportados por el estudio referido destacan aspectos que deben incorporarse a la vida democrática de la ciudad. Si bien la participación en los procesos electorales es destacable, también es cierto que para las y los jóvenes de la ciudad hay otro tipo de espacios ligados a su etapa de desarrollo y a sus intereses y motivaciones, que reflejan sus miedos, dudas, decepciones, sentires, pensamientos y propuestas, el grupo social con el que se identifican y les da sentido de pertenencia. Son espacios no formales, pero válidos para transitar hacia una vida democrática participativa.

2786. Las y los jóvenes perciben que las instituciones del país no han creado los mecanismos adecuados de participación que les garanticen contribuir y formarse para enfrentar los retos presentes y futuros.<sup>90</sup>

### Sistema de justicia<sup>91</sup>

2787. Al respecto, la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal dispone:

Artículo 46. Los y las jóvenes son portadores y al mismo tiempo realizadores de los derechos humanos que a continuación se mencionan:

- a) Al pleno goce y disfrute de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales contenidos en los respectivos pactos internacionales de las Naciones Unidas.
- b) Al respeto de su libertad, y ejercicio de la misma, sin ser coartados ni limitados en las actividades que derivan de ella, prohibiéndose cualquier acto de persecución, represión del pensamiento, y en general todo acto que atente contra la integridad física y mental, así como contra la seguridad de las y los jóvenes.
- c) A la igualdad ante la Ley y al derecho a una protección legal equitativa sin distinción alguna.
- d) A la orientación sexual y ejercicio responsable de la sexualidad, de modo que la práctica de ella contribuya a la seguridad de cada joven y a su identidad y realización personal, evitando cualquier tipo de marginación y condena social por razón de la vida sexual.
- e) A no ser arrestado, detenido, preso o desterrado arbitrariamente. Todo joven tiene derecho a las garantías del debido proceso en todas aquellas situaciones en que estuviese encausado por la justicia.

f) En todo proceso judicial, las y los jóvenes contarán con un defensor especializado en derechos juveniles.

2788. A pesar de que el tema de las y los jóvenes es una preocupación latente en la opinión pública, sólo aparece cíclicamente con cierta fuerza, por lo general vinculado a temas de violencia o movilizaciones masivas.

2789. Hasta fechas muy recientes, en nuestro país la reflexión teórica sobre lo juvenil era escasa y se centraba en el estatuto más conceptual y social del “ser joven”. Este tema estaba ligado, más que a la discusión sobre su situación como nuevo estadio, a un proceso de extensión de los límites de edad (con la niñez) y superior (con la adultez). Sin embargo, en la última década los procesos de expulsión y exclusión social que se produjeron permiten reflexionar sobre el cambio que producen, al convertir el periodo juvenil de un “pasar” a un “estar”, con sus propias significaciones y estilos.<sup>92</sup>

2790. De acuerdo con lo anterior, es importante retomar la definición de Carles Feixa sobre juventud, “como una construcción sociocultural relativa en el tiempo y en el espacio”.<sup>93</sup> Por ello la juventud, como realidad colectiva difícil de captar, entender y promover, tanto para la familia, la comunidad, el Estado, la Iglesia, las escuelas y demás instituciones, nos plantea una realidad compleja. De ahí la necesidad de comprender la presencia de nuevas condiciones sociales, nuevos y más complejos factores sociales intervinientes, nuevos y más diversificados agentes mediadores. Todos influyen, afectan, manipulan y acaban por generar esa complejidad difícil de encauzar.

2791. En este contexto ocurren malentendidos, hay tendencia a formular estereotipos, diferentes valoraciones contradictorias entre sí derivadas de una pretendida homogeneidad de la categoría humana identificada como “juventud” en sus diversas etapas vitales. Es frecuente el desconocimiento y tergiversación de los diversos desarrollos juveniles, según capas sociales, campos de producción social y ambientes sociales de pertenencia, conjuntos sociales, medios comunitarios y diferentes sectores de la vida colectiva.

2792. En el caso del Distrito Federal, las conductas problemáticas en los grupos infantil y juvenil tienen una de sus manifestaciones en la conducta adolescente infractora. Frente a esto, se han formulado diversas propuestas:

- Aquellas que, justificadas más en la alarma social, proponen desde el endurecimiento de medidas legales y coercitivas que incluyen reducción de la edad penal, incremento de penas, endurecimiento de la intervención policial,<sup>94</sup> la creación de más prisiones<sup>95</sup> e incluso la pena de muerte.
- Y otras que, con apego a los tratados, normas y principios internacionales, ven la privación de la libertad como último recurso y durante el periodo más breve que proceda, como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 37 inciso B. Por lo tanto, para prevenir la reincidencia proponen intervenciones basadas en procesos individuales, familiares y comunitarios como posibilidad alternativa a la internación en instituciones, hasta planteamientos generales en política pública y cambios al sistema de justicia de adolescentes en conflicto con la ley. Todas estas propuestas tienen por objeto prevenir o evitar la reincidencia, incluso aquellas que exigen el incremento de los métodos de represión y castigo para quien la comete.

2793. De acuerdo con esto, y partiendo de que el objetivo principal de cualquier medida aplicada a las y los jóvenes en conflicto con la ley es la *reintegración* (art. 18 constitucional), también queda claro que las iniciativas basadas en la comunidad y la familia deben potenciarse al máximo, y que su cometido no sólo debe recaer en los profesionales de la justicia juvenil, sino en toda la larga serie de organismos gubernamentales y no gubernamentales.

2794. A pesar de que las y los jóvenes infractores representan en el país menos de 1% de la población entre los 12 y 18 años, y de que de cada 100 delitos cometidos uno lo es por una persona menor de 18 años de edad,<sup>96</sup> el problema es importante y debe tomarse en cuenta, ya que la y el joven como actor social representa a todo un sector de la población, y es protagonista de una interacción social que se considera compleja. El diagnóstico de su perfil social tiene que entrar en una diversificación tipológica con el fin de establecer hipótesis de probabilidad, de tal manera que sirvan como punto de partida para una política de acción preventiva y de prediagnóstico para su tratamiento:

- Según *sexo*. En 2007,<sup>97</sup> de cada 100 infracciones 9 son cometidas por mujeres (364 de 3 978). La perspectiva de género es importante para comprender la génesis de la conducta problemática en unos y otros. Por lo regular, en el caso de ellas dicha conducta es mucho más sintomática de una desintegración social ambiental y familiar, por lo que también la mujer es mucho más estigmatizada para el resto de su vida. En el caso de ellos, es frecuente que refleje los estereotipos de una sociedad machista.<sup>98</sup>
- Según *edad*. La presencia de la pubertad y la adolescencia determina diferencias importantes en la dinámica socializadora de los y las jóvenes. Según datos del Consejo de Menores, en 2007,<sup>99</sup> los porcentajes de los y las jóvenes en conflicto con la ley por edades eran: 42.3% de 17 años, 27.6% de 16, 17% de 15, 9.44% de 14 años o menos, y el restante 3.59%, de 18 años.
- Según *ocupación*. Las diferencias en cuanto a actividad o actividades principales desarrolladas por el y la joven que ha cometido algún delito, deben ser tomadas en cuenta. No es lo mismo aquel que estudia o trabaja, que aquel que no lo hace. Para 2007<sup>100</sup> el Consejo de Menores reportó que 33.68% de los remitidos a dicho Consejo eran estudiantes y 15.17% no tenía ocupación.
- Según la *infracción* cometida. En 2007,<sup>101</sup> 77.5% fue por robo calificado y robo simple; 5.73% por lesiones calificadas y lesiones simples; 4.2% por delitos contra la salud; 1.71% por tentativa de robo; 2.9% por daños en propiedad ajena; 1.5% por abuso sexual; 1.52% por homicidio calificado y 0.55% por violación.
- Según *lugar de origen* (estado, localidad, colonia) y zona de residencia. Entre las y los jóvenes que cometen infracciones en el Distrito Federal, en 2006<sup>102</sup> destacan como lugar de procedencia la Delegación Iztapalapa, seguida por la Cuauhtémoc, la Gustavo A. Madero, el Estado de México y la Delegación Venustiano Carranza.

2795. Durante el periodo que va de enero a julio de 2007, la CDHDF registró 1 320 quejas en las que jóvenes de entre 12 y 29 años de edad ostentaban la calidad de agraviadas y agraviados, de las cuales, 1 276 fueron calificadas como presuntas violaciones.<sup>103</sup>

2796. De las 1 276 quejas<sup>104</sup> presuntamente violatorias de derechos humanos, derivaron 1 604 menciones de autoridad presunta responsable: 592 fueron contra diversas autoridades de la Procuraduría General de Justicia, 469 contra la Secretaría de Gobierno, 204 contra la Secretaría de

Seguridad Pública, 154 contra la Secretaría de Salud, 66 contra la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, 47 contra el Tribunal Superior de Justicia, 42 contra Delegaciones, 12 contra la Secretaría de Transportes y Vialidad, 7 contra la Secretaría de Desarrollo Social, 3 contra la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 3 contra la Secretaría del Medio Ambiente, 2 contra la Jefatura de Gobierno, y una contra cada una de las siguientes: Contraloría General, Secretaría de Obras y Servicios y Junta Local de Conciliación y Arbitraje.

## 28.4 Legislación que reconoce y garantiza los derechos de las y los jóvenes

2797. En el ámbito nacional no hay un marco jurídico que garantice la protección y defensa de los derechos humanos de las y los jóvenes. El único instrumento jurídico relacionado con este grupo social es la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud,<sup>105</sup> cuyo propósito está centrado en regular dicho Instituto. Por lo tanto, el análisis de esta ley no es útil para evidenciar la manera en que se protegen los derechos de las y los jóvenes.

2798. Es necesario enfatizar la necesidad de crear un marco jurídico que garantice el ejercicio pleno de los derechos de las y los jóvenes, y que obligue al Estado mexicano a diseñar, operar y evaluar políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos. Lo anterior deberá garantizar que se hagan justiciables y exigibles los derechos de las y los jóvenes.

### Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal<sup>106</sup>

2799. Los compromisos adquiridos por México en materia de derechos humanos, obligan al Estado a crear mecanismos que garanticen una adecuada legislación y políticas públicas congruentes con el ejercicio pleno de los derechos humanos para los y las jóvenes.

2800. El gobierno mexicano debería aplicar diversos instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos. Para interés particular de este capítulo, se citan:

- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad).
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, entre otras, que protegen los derechos de las y los jóvenes por su carácter de universalidad.

2801. Los contenidos de cada uno de los instrumentos mencionados anteriormente no están cabalmente incorporados en las legislaciones y ordenamientos jurídicos federal y local vigentes, para que permitan garantizar una aplicación congruente por parte del Estado mexicano en materia de derechos humanos.

2802. Con base en el índice legislativo creado por la Red por los Derechos de la Infancia en México,<sup>107</sup> que toma como marco de referencia la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU, e incorporando elementos de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, se realizó una primera aproximación respecto de la calidad de la actual legislación en materia de derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal.

2803. Cabe señalar que la Ley de las y los jóvenes del Distrito Federal fue aprobada el 25 de julio del año 2000 y ha tenido siete reformas hasta la fecha, la última el 9 de junio de 2006.

2804. Dicha Ley es previa a la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes, y muestra una debilidad respecto del concepto mismo del bien jurídicamente tutelado, que son los derechos humanos.

2805. Para el análisis legislativo se tomaron en cuenta los siguientes dominios y subdominios definidos por la Red por los Derechos de la Infancia en México y actualizados con información de la CIDJ. Estos se desarrollan a continuación.

*a) El bien jurídicamente tutelado es la protección de los derechos de los jóvenes (entendido desde la CIDJ de los 15 a los 24)*

2806. La referida ley del Distrito Federal, en su artículo 1° establece las disposiciones generales, el objeto y ámbito de aplicación, pero no define ni reconoce explícitamente la protección y defensa de los derechos de los y las jóvenes, lo que significa que el bien jurídicamente tutelado son los jóvenes y no los derechos humanos. Esta omisión debilita la obligación que tiene el Estado de garantizar políticas públicas tendientes al disfrute y ejercicio pleno de estos derechos por parte de las y los jóvenes.

2807. Si bien en los capítulos que componen la Ley se hace referencia a los derechos, estos se establecen de manera declarativa, ya que no se definen mecanismos de exigibilidad ni justiciabilidad para que las y los jóvenes hagan valer sus derechos.

*b) Presencia de principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño y las disposiciones generales de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes*

2808. En la legislación del Distrito Federal sólo se incorpora el principio de la no discriminación, establecido tanto en la CDN como en la CIDJ. Sin embargo, lo que se refiere a la igualdad de género, la participación y el protagonismo, así como la adopción de medidas estructurales, no se retoman en el contenido de la Ley.

*c) Jóvenes reconocidos como sujetos plenos de derechos*

2809. La Ley actual establece en el Título segundo: “De los derechos y deberes de los jóvenes”, lo que contraviene el sentido de una legislación que protege los derechos humanos, ya que, en este caso, el único obligado es el Estado.

2810. El sentido de incorporar capítulos en las legislaciones sobre “deberes de los jóvenes” podría suponer –en el mejor de los casos– una educación (controlada por parte de los que detentan el poder) para que las y los jóvenes adquieran una corresponsabilidad para con los otros. Se trata entonces de un vacío pedagógico y no legislativo, en la forma en que se conciben, promueven y ejercen los derechos humanos por parte del Estado y del propio grupo social.

*d) Participación juvenil*

2811. La participación social y política, así como el derecho a formar organizaciones juveniles, se encuentran incorporados en la legislación. Sin embargo, son incipientes los mecanismos de participación para las y los jóvenes en el diseño e implementación de políticas públicas.

*e) Cobertura de derechos*

2812. La cobertura de los derechos incorporados no considera todos los establecidos en la CIDJ, y en particular, los relacionados a la CDN.

*f) Medidas generales para dar efectividad a los derechos*

2813. Respecto de la instrumentación de la Ley, se plantea en el Título Tercero que el Instituto de la Juventud del Distrito Federal tiene las siguientes atribuciones:

Elaborar un plan de Desarrollo Integral de la Juventud; crear mecanismos de coordinación institucional; coordinar y desarrollar sistema de información y los demás que establezca la ley.

2814. Lo anterior no garantiza que el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas se realicen desde una perspectiva de derechos humanos, con recursos suficientes destinados a ello y con los indicadores generados a partir de los instrumentos que México ha signado en materia de derechos humanos. En la legislación del Distrito Federal no se plantean sistemas de protección de los derechos de las y los jóvenes.

2815. Hay un vacío respecto de la población juvenil víctima de la violación a sus derechos, y no se hace mención alguna de los mecanismos de defensa jurídica que permitan la restitución de los mismos, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

2816. Lo anterior demuestra que la actual legislación dista mucho de ser una ley con la estructura necesaria para garantizar la promoción, ejercicio y defensa de los derechos de las y los jóvenes en el Distrito Federal. Es necesario reformar la legislación vigente y retomar los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha ratificado, así como cumplir las recomendaciones que los diversos comités han señalado para nuestro país, para que sirvan de orientaciones para el diseño e implementación de las políticas públicas para las y los jóvenes en el Distrito Federal.

### Iniciativas de ley relacionadas con las personas jóvenes<sup>108</sup>

2817. Durante el primer periodo de la IV Legislatura de la ALDF (noviembre de 2006 a abril de 2007), se presentaron ante el pleno 84 iniciativas. De éstas, sólo una tuvo que ver con el tema de la juventud, presentada por la fracción parlamentaria del PAN y aprobada el 28 de noviembre de 2006, la cual propone hacer modificaciones a la forma como se integra el Consejo de la Comisión de la Juventud del Distrito Federal. Durante ese mismo periodo, se presentaron dos proposiciones, una para crear un centro de información y atención “integral” para las y los jóvenes, y otro para solicitar información acerca de los programas del Distrito Federal que atienden a las y los jóvenes en situación de riesgo y, a su vez, por medio del informe, tratar de evaluar dichos programas.

2818. De las 90 iniciativas presentadas durante el segundo periodo ordinario de la IV Legislatura ya referida, hubo sólo tres que aludían al tema de Juventud en el Distrito Federal. Una de ellas, presentada por el PRD y turnada a comisiones, es la que pretende que los menores de 18 años no puedan contraer matrimonio entre sí. La siguiente iniciativa, presentada por el PAN y turnada a las comisiones de Hacienda y Juventud, tiene la finalidad de descontar impuestos a las empresas que contraten a jóvenes en su primera experiencia laboral.

2819. El 19 de abril de 2007 se turnó a la Comisión de Juventud de la ALDF una iniciativa del PAN respecto de los derechos y responsabilidades de las y los jóvenes, con la intención de que actos como los grafiti, entre otros, tengan consecuencias. Lo que sugiere esta iniciativa es adicionar el segundo párrafo al artículo 30 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, en los siguientes términos: “Cualquier conducta de fortalecimiento a la identidad juvenil debe apegarse a las normas jurídicas vigentes, a los buenos usos y costumbres y al desarrollo armónico de la sociedad, sin que sea permitido el daño o menoscabado de derechos de terceros o en perjuicio de intereses patrimoniales y no patrimoniales del Gobierno del Distrito Federal”.

2820. Durante el segundo periodo sólo se presentó un Punto de Acuerdo (Propuesta), el 19 de abril del 2007, y se turnó a la Comisión de Juventud. Ésta busca coordinación y transversalidad en los programas dirigidos a este sector, con el fin de hacerlos más integrales.

2821. Es importante señalar que las iniciativas que más impactaron a las mujeres jóvenes que habitan la ciudad, fueron las que concluyeron en las reformas al Código Penal y a la Ley de Salud locales en materia de Interrupción Legal del Embarazo (ILE) durante el mes de abril del año 2007.

2822. Las mujeres beneficiadas por la Ley son, en su mayoría, residentes de las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero, ambas con población de nivel socioeconómico bajo. El 80% del total de las usuarias son residentes del Distrito Federal y casi 70% se ubica en el grupo de 18 a 29 años.<sup>109</sup>

2823. Es necesario resaltar que ninguna iniciativa considera la formulación de una ley de derechos de las y los jóvenes desde un enfoque holístico que integre las disposiciones y contenido que establecen los diversos instrumentos internacionales, en particular la Convención Iberoamericana de los Jóvenes.

## 28.5 Políticas públicas e instancias públicas correspondientes

### Contexto de la política juvenil en el Distrito Federal

2824. A continuación se hace un recuento sobre las acciones gubernamentales dirigidas a las personas jóvenes en esta ciudad y se identifica el tipo de directrices adoptadas, así como la oferta pública respecto a las situaciones a las que se enfrenta la juventud en el Distrito Federal.

2825. En los últimos 20 años México ha transitado por un proceso de reformas económicas, sociales y políticas que han sido determinantes en el redimensionamiento de las acciones dirigidas al sector juvenil, pasando de un modelo de política juvenil meramente compensatorio del déficit social al reconocimiento de las y los jóvenes como actores estratégicos con inclusión directa en el desarrollo social.

2826. Durante el periodo de 1942 a 1996, la definición y operación de los programas públicos en el Distrito Federal constituía una tarea exclusiva del gobierno federal, que se ubicaba como la principal fuerza directriz en la construcción y ejecución del modelo de política juvenil de la ciudad de México. La cobertura y radio de acción de los programas federales dirigidos a este sector, se caracterizaban por una ausencia de perspectiva de género que centraliza la oferta pública en la promoción de actividades deportivas como medio para contener los riesgos de consumo de drogas y delincuencia en los hombres jóvenes. Al margen de estas acciones, numerosos sectores, grupos e identidades juveniles fueron excluidos, siendo notoria la falta de solución a las demandas y problemas específicos de la gente joven.

2827. A partir de las reformas administrativas en el Distrito Federal, suscitadas en 1997, se hizo un esfuerzo por diseñar políticas basadas en un enfoque participativo en la búsqueda de una cobertura amplia, con reconocimiento a la diversidad que presentaba la población, incluidos las y los jóvenes.

2828. Uno de los programas que surgen con esta perspectiva es el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PIT) para el Distrito Federal, que se inicia con la atención a colonias identificadas prioritariamente como zonas de alta y muy alta marginalidad.<sup>110</sup> Este programa se compone de 13 apartados y centra la atención de las y los jóvenes en el primero de ellos, denominado “Prevención al delito”. A pesar de que este programa busca atender zonas marginadas, el modelo con que se implanta nos hace suponer que aún persiste una visión de las y los jóvenes como sujetos tutelados. Se les percibe como personas “problema” que se relacionan íntimamente con el conflicto y situados en una etapa de crisis que evidencia su estado de vulnerabilidad y rebeldía con conductas asociadas a la delincuencia, embarazos no deseados, consumo de drogas, deserción escolar, entre otras, y que las y los colocan fuera de la norma social.

### Programas de atención a jóvenes en el Distrito Federal<sup>111</sup>

2829. En el ámbito local contamos con un Instituto de la Juventud, órgano desconcentrado del GDF con personalidad jurídica y patrimonio propio; depende de la Secretaría de Desarrollo Social y fue fundado en el año 2000.

2830. Un dato relevante es que, según el artículo 61 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, el Instituto debe contar con un Consejo de carácter consultivo integrado por el director de la dependencia, diputados de la Comisión de Juventud de la ALDF y organizaciones de la sociedad. Dicho Consejo tiene por objeto asesorar y formular propuestas al Instituto, así como vigilar el cumplimiento de la Ley de las y los Jóvenes mediante una efectiva ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud. Sin embargo, el Consejo no se ha integrado hasta la fecha, por lo que no se ha dado seguimiento de manera integral al trabajo del Instituto.

2831. Por otra parte, aún no existe el Plan Estratégico de Desarrollo Integral para la población joven,<sup>112</sup> a pesar de que está comprometida su elaboración en el artículo 49 de la Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal. Podría afirmarse que, aunque hay programas dirigidos a las y los jóvenes desde el Poder Ejecutivo local, no están articulados y, por lo tanto, no son integrales.

2832. Varias de las secretarías e institutos del GDF mantienen programas enfocados a la población joven, incluso varios de los proyectos delegacionales están operados por personas jóvenes, sin embargo, esto no garantiza la participación efectiva de ellos y ellas en la política pública local.

2833. El listado de programas que se describen a continuación proviene del *Informe de actividades* del Instituto de la Juventud de la Ciudad de México, enero-septiembre 2007, en el marco de la comparecencia ante la ALDF del secretario de Desarrollo Social del GDF.<sup>113</sup> Independientemente de lo atinado u oportuno de estas acciones, merece atención la falta de información acerca del grado de intervención de las y los jóvenes en el planteamiento, formulación, cumplimiento o evaluación de dichas acciones, salvo los casos obvios, como su participación en actividades de reforestación. Asimismo, llaman la atención la falta de programas específicos para mujeres jóvenes, y la falta de referencia a la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal, seguramente a causa de la carencia de mecanismos de obligatoriedad.

2834. Recientemente se puso en marcha uno de los programas sociales más ambiciosos del gobierno, el de estímulos para la universalización del bachillerato en la ciudad de México, con el que se otorgarán 210 000 becas a estudiantes de instituciones públicas de educación media superior en la ciudad. Según el informe, se pretende institucionalizar este programa como un nuevo derecho social y se complementa y enriquece con los programas sociales que ofrece el Instituto de la Juventud local, que se describen a continuación.

#### *Programa Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo*

2835. Descripción: este programa desarrolla acciones de promoción, difusión, concertación, capacitación, formación y vinculación interinstitucional para garantizar la defensa y el cumplimiento de los derechos de las y los jóvenes de la ciudad de México, al atender a jóvenes de entre 14 y 29 años de edad, que residan en unidades territoriales de alta y muy alta marginalidad y que se encuentren en las siguientes condiciones de vulnerabilidad: deserción escolar, carencia de ocupación o trabajo precario, violencia o desintegración familiar, adicciones en el joven, su familia o el entorno de amigos, vínculo o contacto con personas involucradas en actividades delictivas y situación económica precaria. Los medios de aplicación del programa son diferentes tipos de apoyos y becas.

### *Programa Jóvenes en Impulso*

2836. Descripción: el programa Jóvenes en Impulso atiende a la población de entre 15 a 24 años de edad, que resida en alguna de las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal, que tenga interés en incorporarse, continuar o concluir estudios de nivel medio superior o superior. Adicionalmente, el Programa incorpora la participación de la población juvenil beneficiaria en el desarrollo de acciones comunitarias. Los apoyos que brinda el Instituto a las y los jóvenes son la credencial de transporte gratuito, beca por la realización de práctica comunitaria de 757.50 pesos mensuales y capacitación en diferentes temas. Este programa se incluye en la nueva oferta pública que el GDF ofrece a la juventud capitalina y se articula con la estrategia de ampliar el nivel educativo de la población juvenil en la ciudad.

2837. Los apoyos y herramientas de fortalecimiento para los beneficiarios/as de los dos programas descritos anteriormente se enuncian a continuación:

2838. *Tarjeta Soy Joven*, que les permite viajar de manera gratuita en el transporte público. Fueron entregadas 9 077 tarjetas en el mes de septiembre (53% para hombres y 47% para mujeres).

2839. *Prácticas comunitarias*. Es una herramienta de capacitación para adquirir experiencia en el trabajo social y tener un apoyo económico mensual de 757.50 pesos. Son más de 3 000 las y los jóvenes beneficiarios.

2840. *Tutores sociales*. Son figuras de acompañamiento, orientación y canalización territorial, que apoyan a las y los jóvenes al ofrecer alternativas de atención integral, cuya finalidad es disminuir los factores de vulnerabilidad y exclusión social que viven en sus entornos. Hay 300 tutores que trabajan con jóvenes de 187 unidades territoriales, y hasta septiembre incluía a 9 077 jóvenes, por lo que cada tutor en promedio tiene 30 jóvenes a su cargo. Actualmente, los tutores asisten a un seminario de especialización como consejeros juveniles, en cinco ejes de formación: Adicciones, Asesoría jurídica, Orientación vocacional y empleo juvenil, Atención psicológica y Salud sexual y reproductiva.

2841. *Becas*. Se ofrecen distintos tipos: educativas (alrededor de 2 349 beneficiados/as en el periodo enero-septiembre de 2007), de capacitación para el trabajo (123 en el mismo periodo), culturales (7 740) y deportivas (1 075).

### *Programa Empleo Juvenil de Verano*

2842. Descripción: busca apoyar a quienes se encuentran estudiando para que durante las vacaciones escolares realicen una labor que les permita obtener un ingreso económico, adquirir experiencia en un ámbito específico y desarrollar un sentido de responsabilidad y compromiso social con la ciudad. Asimismo, para que permanezcan incorporados a la educación media y superior a cambio de que colaboren en su ciudad a través del trabajo comunitario de rescate ambiental. Inició su operación el 15 de julio y concluyó el 15 de agosto, contó con la participación de 1 200 jóvenes que obtuvieron una beca mensual de 757.50 pesos y su credencial Soy joven. Los resultados fueron los siguientes:

Fecha	Zona	Resultados
25 al 30 de junio y del 2 al 11 de julio	Alameda Oriente	Se plantaron 1 254 árboles
12 al 14 de julio	Cerro de la Estrella	Se plantaron 2 800 arbustos y se derribaron 70 árboles muertos
16 al 21 de julio	Bosque de Aragón	Se plantaron 2 800 árboles, se realizó recolección de plástico para reciclar y actividades de barrido, cortado de césped y limpieza de banquetas.
23 de julio al 10 de agosto	Periférico Oriente	Se plantaron 330 acacias y 4 490 setos y trueno verde para delimitar el corredor o posterior ciclovía

### *Programa Creación Joven*

2843. Descripción: promueve y fortalece acciones para que las y los jóvenes sean actores y sujetos en sus propios procesos sociales a partir de constituir un fondo de recursos económicos para el financiamiento de proyectos e iniciativas de colectivos, organizaciones juveniles, grupos juveniles informales, que residan en alguna de las 16 demarcaciones políticas del Distrito Federal. Es una iniciativa interinstitucional del Injuve-DF, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y el Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal. Los colectivos, grupos u organizaciones juveniles beneficiarias del programa, diseñan y operan proyectos territoriales con énfasis en las áreas de cultura, ciencia y tecnología.

2844. Resultados: se registraron 419 proyectos y fueron seleccionados 122 por una comisión evaluadora. Se inició en agosto de 2006 y los recursos para los proyectos ganadores fueron entregados a fines de septiembre y principios de octubre del mismo año. Los apoyos y productos que brinda el Instituto a las y los jóvenes son un financiamiento del proyecto por recursos que van de 25 000 hasta 50 000 pesos. A cambio, las y los jóvenes beneficiarios se comprometen a desarrollar sus proyectos, entregar informes para transparentar el recurso que les fue aprobado y buscar impacto comunitario.

### *Programa Talento Joven por la Ciudad*

2845. Descripción: el programa convoca a la participación de jóvenes que hayan concluido sus estudios universitarios y tengan título profesional, provenientes de diversas disciplinas. El objetivo es que las y los participantes diseñen y operen proyectos estratégicos tendientes a coadyuvar a fortalecer y potenciar propuestas para enriquecer las labores de gobierno incorporándose a la administración pública local. Las líneas estratégicas enunciadas en cada uno de los proyectos propuestos deberán estar enmarcadas en los siete ejes programáticos contenidos en el Plan General de Desarrollo 2007-2012.

2846. Resultados. Se recibieron 499 proyectos, 191 jóvenes fueron ganadores de las plazas por honorarios, mismas que en el mes septiembre de 2006 fueron asignadas dentro de las diferentes instancias de gobierno, con salarios desde líder coordinador de proyecto (14 962) a subdirector (21 778). En los siguientes cuadros se presentan los datos.

Sexo	Participantes		Seleccionados	
	Núm.	(%)	Núm.	(%)
Femenino	274	55	103	53.9
Masculino	225	45	88	46.1
Total	499	100	191	100

Edad	Participantes		Seleccionados	
	Núm.	(%)	Núm.	(%)
22	5	1	4	2.0
23	30	6	10	5.2
24	35	7	10	5.2
25	54	11	18	9.4
26	90	18	35	18.3
27	95	19	43	22.5
28	91	18	33	17.3
29	99	20	38	20
Total	499	100	191	99.9

Universidad	Participantes		Seleccionados	
	Núm.	(%)	Núm.	(%)
Pública	399	80	154	80.6
Privada	100	20	37	19.4
Total	499	100	191	100

*a) Actividades vinculadas al ejercicio de los derechos humanos de las y los jóvenes del Distrito Federal*

2847. El 14 de febrero de 2007 el Instituto de la Juventud de la Ciudad de México participó en la organización y desarrollo de la jornada cívico cultural Amores sin violencia, realizada en el Zócalo de la ciudad de México, en coordinación con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal.

2848. Del 3 al 11 de julio de 2007 se llevó a cabo en la ciudad de México el Encuentro Internacional Jóvenes por la No Discriminación en coordinación con la Unión Europea y el Ayuntamiento de Murcia, España.

2849. El 9 y 10 de agosto de 2007 se llevó a cabo el Seminario Construyendo una mejor ciudad para las y los jóvenes de la ciudad de México, en el Museo de la Ciudad de México, en coordinación con la Comisión de Juventud de la ALDF, la Red de Instituciones y Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE) y UNICEF-México.

2850. El 11 de agosto de 2007 se realizó el 1er Encuentro de Colectivos Juveniles de la ciudad de México, en coordinación con la Comisión de Juventud de la ALDF, RIE, UNICEF-México y el Faro de Oriente.

2851. El 6 de octubre de 2007 se realizó la Feria de los Derechos Sexuales y Reproductivos de las y los Jóvenes de la ciudad de México.

*b) Programas por la seguridad y contra el narcotráfico*<sup>114</sup>

2852. Las políticas públicas sobre seguridad y contra el narcotráfico no han privilegiado la atención integral de las causas que generan estos fenómenos. Por el contrario, se han formulado políticas punitivas que tienden a vulnerar los derechos humanos de esta población, ya de por sí vulnerable.

2853. Ante la reducción de la edad en que se consumen drogas y el aumento de la inseguridad en los planteles en los últimos años, el Gobierno Federal ha implementado dos programas que atentan contra los derechos de las y los jóvenes: Mochila Segura, Escuela Segura y el examen *antidoping*.

2854. El Programa Escuela Segura consiste en acciones de prevención y concientización mediante talleres, pláticas y cursos a estudiantes, atención médica integral dentro de los planteles para detectar conductas de riesgo que puedan ser tratadas adecuadamente, y el mejoramiento de la infraestructura de las escuelas. Sus resultados han sido muy deficientes.

2855. El Programa Mochila Segura consiste en la revisión de las pertenencias de las y los estudiantes. Este programa atenta contra el artículo 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece que ningún menor será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y su reputación. También va en contra del artículo 16 constitucional, que establece que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

2856. El examen *antidoping* consiste en la realización de exámenes para detectar el uso de drogas en alumnos de primaria, secundarias y preparatorias.

2857. En los casos de estos programas se requiere de datos específicos y de una rendición periódica de cuentas para determinar su impacto y utilidad. Como se notará, este listado incluye tanto programas constructivos como programas de vigilancia potencialmente represivos y regresivos.

## 28.6 Conclusiones del capítulo

### *Seguridad humana*

2858. Como principales problemas de la juventud se ubicaron tres grandes rubros en el núcleo de seguridad humana (educación, trabajo y empleo). Por falta de información no se abarcaron otros temas.

### *Educación*

2859. La exclusión educativa y la deserción escolar siguen siendo los principales problemas entre las y los jóvenes que habitan el Distrito Federal. Asimismo, la relación entre educación e incorporación al campo laboral.

2860. El reducido número de egresados de las distintas opciones educativas que tienen las y los jóvenes repercuten, directamente sobre su desarrollo, salud, patrones reproductivos, capacidades para emplearse productivamente y la forma de ejercer su ciudadanía.

### *Trabajo*

2861. La cantidad de jóvenes que se incorporan de manera temprana al mercado laboral está relacionada con la deserción y exclusión educativa. La mayoría se inserta en el mercado laboral en trabajos precarios que no solventan sus necesidades básicas y en condiciones laborales desfavorables. Por otro lado, hay una demanda de empleo no resuelta, pues sigue en aumento el número de jóvenes desempleados.

2862. Debido a las pocas herramientas, mecanismos y cultura de exigibilidad de los derechos humanos, no denuncian las violaciones a las que frecuentemente se enfrentan, desde explotación laboral, precariedad del empleo, acoso y violencia en el trabajo. Por otro lado, hay una demanda de empleo no resuelta, pues anualmente sigue en aumento el número de desempleados, y una cantidad importante de ellos son jóvenes.

### *Salud*

2863. No hay un programa de salud en la ciudad enfocado específicamente a atender las necesidades de las y los jóvenes. Es uno de los grupos de población con poco acceso a servicios médicos, lo cual repercute directamente en su salud.

2864. En la parte de salud sexual y reproductiva, la atención gubernamental está centrada en promover los programas de planificación familiar para parejas unidas. Esto provoca que se deje de lado a las y los jóvenes que tienen prácticas sexuales con varias parejas no estables o que tiene prácticas sexuales con parejas de su mismo sexo.

2865. En los programas sobre salud sexual y reproductiva hay poca participación de jóvenes en cuanto al diseño, implementación y evaluación, lo que genera que muchas de estas acciones no respondan a sus reales necesidades.

2866. No se ha logrado abordar adecuadamente el tema de la salud sexual juvenil. En el Programa Nacional de Juventud 2002-2006 se reconoce que las políticas de salud juvenil carecen de especialización de espacios, desarrollo humano y coordinación interinstitucional, y que son las que menor impacto han tenido. En el Distrito Federal no existe actualmente un programa específico de atención a las necesidades de salud sexual y reproductiva de las mujeres jóvenes. Es una obligación del GDF no sólo ofrecer abortos legales y seguros dentro de las 12 primeras semanas del embarazo, sino también programas de salud sexual y reproductiva.

2867. Nuevos problemas para las y los jóvenes en materia de salud son el VIH y el SIDA, y los relacionados con los trastornos alimenticios, que son cada vez mayores en este sector. También debe prestarse atención a enfermedades como el virus de papiloma humano y la hepatitis B.

*Democracia y derechos humanos**Derecho a una vida libre de violencia*

2868. La violencia entre algunos/as jóvenes en el Distrito Federal es una constante cotidiana. Para abordarla, se requieren programas de prevención y, asimismo, refugios y albergues para atender a niños, niñas y mujeres jóvenes, principales víctimas de la violencia intrafamiliar. A partir de la aprobación del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el GDF estará en la obligación de crear una red de refugios y de tomar otras medidas que deberían beneficiar a las víctimas de todo tipo de violencia.

2869. Las bandas delictivas, integradas en su mayoría por personas jóvenes, no deben incitar a mirar a toda la población juvenil como sujetos problema. Como se expresó en la introducción de este documento, los problemas que enfrenta la juventud en el Distrito Federal no se resolverán estigmatizándolos, sino atendiendo las causas que llevan a una parte de la población joven a tomar decisiones de esta índole.

2870. Las políticas de seguridad generan un tipo de violencia institucional, pues mientras que se criminaliza a las y los jóvenes, se minimiza la violencia por parte de policías, autoridades escolares y empleadores, y se elude el acoso sexual en el trabajo y en la escuela, etcétera.

*Problemas relacionados con las drogas*

2871. La autoridad debe demostrar la eficacia de los programas de prevención de consumo de drogas, así como investigar las redes de distribución. La realización de los derechos de la infancia y de la juventud son obligación del Estado, por lo que el combate a la delincuencia no debe significar la disminución del ejercicio de estos derechos.

2872. Para la atención de problemas como la drogadicción y la violencia en las escuelas, deben aplicarse programas relacionados con la ética y el civismo; desarrollar acciones relativas a valores sustentadas en la educación para la paz y el respeto de los derechos humanos. Asimismo, debe hacerse corresponsables a las autoridades públicas, escolares, etcétera, pues de poco sirve “sensibilizar” a las y los jóvenes, si las conductas de las personas adultas son violentas, delictivas, sexistas, clasistas o discriminatorias.

*Participación y organización*

2873. Se requiere fomentar la participación y organización juveniles, pues todo proceso de democratización implica la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno. Hasta ahora, los esfuerzos han sido mínimos y las y los jóvenes necesitan espacios plurales en los cuales se sientan parte de las decisiones públicas.

*Sistema de justicia*

2874. En México, los delitos o infracciones cometidas por adolescentes y jóvenes son limitadas en comparación con los cometidos por la población adulta, sin embargo deben tenerse en cuenta por las implicaciones sociales que conllevan. Esto exige que el Estado diseñe y aplique políticas públicas incluyentes e integrales, con un enfoque de derechos humanos, que prevengan y atiendan a la población juvenil, tomando en cuenta las particularidades en términos de edad, sexo y condición social.

*Legislación*

2875. La posible entrada en vigor de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes será un referente inmediato en materia de los derechos humanos de la población juvenil y para la armonización de la legislación local.

2876. La Ley de las y los Jóvenes en el ámbito local constituye un paso importante en el reconocimiento de los derechos de las y los jóvenes; sin embargo, no hay información sobre su aplicabilidad.

2877. Además, resulta fundamental revisar y mejorar algunas de sus disposiciones, como la instalación del Consejo del Instituto de la Juventud (además de asegurar que su integración sea lo más incluyente y transparente posible para su buen funcionamiento). Igualmente se debe elaborar el Plan Estratégico de Desarrollo Integral de la Juventud, que es fundamental para el eficaz funcionamiento de la parte ejecutiva.

2878. Otros de los aspectos que se deben mejorar, son:

- incorporar a su texto aquellos derechos reconocidos en la Convención que no se encuentran contenidos la Ley ;
- integrar el enfoque de género en su formulación, identificando los problemas que afectan particularmente a mujeres jóvenes y enriqueciendo la formulación de los derechos reconocidos de manera correspondiente;
- robustecer la participación de las y los jóvenes, organizaciones de la sociedad civil y expertos e investigadores en las instancias establecidas para la aplicación de la Ley, como las labores consultivas y la contraloría social;
- definir con toda precisión mecanismos y procedimientos que garanticen la instrumentación y exigibilidad de los derechos reconocidos.<sup>115</sup>

2879. Es necesario dotar a los órganos de administración de justicia y defensa de los derechos humanos de las facultades y atribuciones que favorezcan la elaboración y tramitación de quejas y denuncias ante casos de violación de los derechos específicos de las y los jóvenes en el Distrito Federal.<sup>116</sup>

2880. Asimismo, el Legislativo local deberá prever lo necesario para garantizar la suficiencia presupuestal de los programas públicos de juventud del Gobierno del Distrito Federal.<sup>117</sup>

*Políticas públicas*

2881. Respecto de las políticas públicas, es necesario insistir en la necesidad de que:

- Se refieran seriamente a la juventud como actor social estratégico para la transformación y mejoramiento de la sociedad, para lo cual es necesario concretar su participación en la concepción, implementación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las y los jóvenes.
- Consideren a la juventud como sujeto de derechos, abandonando la visión tutelar que, en el mejor de los casos, se limita a tomar medidas benevolentes, en vez de retomar los derechos de las y los jóvenes, tal como están planteados en el marco legal internacional, federal y local vigente.
- Sean integrales, es decir, que atiendan a la totalidad de las personas jóvenes y la totalidad de sus derechos: identidad, alimentación, recreación, vivienda, participación, educación, salud sexual y reproductiva, etcétera.

2882. Respecto de los programas referidos en el presente documento, cabe señalar lo siguiente:

2883. El Programa de Jóvenes en Situación de Riesgo tiene como objetivo evitar que los hombres y mujeres jóvenes caigan en conductas delictivas, pero tiende a estigmatizarlos como personas propensas a delinquir y coloca en la figura del tutor/a (adulto mayor de 30 años) la responsabilidad de la orientación y apoyo a las necesidades de la juventud. Con esto se ha dejado a un lado la experiencia de trabajo entre pares, que ha sido una de las estrategias más exitosas en el trabajo con jóvenes en la región y de organismos internacionales. Aunada a estas carencias, hay una falta de sensibilidad y capacitación de las y los servidores públicos y de coordinación y seguimiento entre las instancias y acciones del Gobierno del Distrito Federal.

2884. En el Programa Jóvenes en Impulso se pretende ampliar el nivel educativo de la población juvenil en la ciudad. Sin embargo, no se encontró un modelo de evaluación que mida efectivamente sus resultados. Es una interrogante cómo se aumenta el nivel educativo a través de una serie de becas y capacitaciones puntuales.

2885. En el Programa Creación Joven no se establece un mecanismo de seguimiento después de haber ejercido el recurso entregado para los proyectos. No hay mecanismos para hacer evaluaciones de resultado e impacto.

2886. Los programas por la seguridad y contra el narcotráfico no van acompañados de otras acciones efectivas, como la desarticulación de las redes del narcomenudeo que rodean las escuelas. La juventud y la infancia son víctimas del narcotráfico, por lo que este tipo de programas los vuelve víctimas nuevamente, ahora de políticas arbitrarias que limitan sus derechos.

2887. Las actividades vinculadas de manera general a la articulación y promoción de los derechos humanos (foros, conferencias, etc.) parecen responder sólo a momentos coyunturales.

2888. El Instituto de la Juventud del Distrito Federal debe cumplir con su obligación de impulsar, convocar y coordinar la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Integral de las y los Jóvenes,

y dicho plan también ha de incorporar a jóvenes, organizaciones de la sociedad civil, expertos e investigadores, representantes de los diversos sectores de gobierno y el Poder Legislativo en su formulación.

2889. De manera general, hubo transformaciones importantes respecto de la política pública juvenil en los últimos 10 años; sin embargo, aún falta mucho para estructurar programas y políticas integrales con perspectiva de derechos humanos. Para tales efectos, es fundamental que el gobierno local tienda un puente de interlocución entre el ámbito Legislativo, Judicial y Ejecutivo, para coordinar acciones que impacten de manera benéfica en la población juvenil. Al mismo tiempo, resulta importante la articulación a nivel ejecutivo para generar políticas y programas holísticos, en los que las y los jóvenes formen parte de la toma de decisiones, dejando atrás visiones de tutelaje y paternalistas.

2890. Es necesario que el GDF favorezca la labor de coordinación de la oferta pública dirigida a jóvenes del Instituto de Juventud, pero, además, ha de verificar que el conjunto de programas y políticas públicas de la entidad incorpore los enfoques de género y juventud, que dichos programas estén adecuadamente formulados conforme a la situación de vida de las y los jóvenes de la ciudad, integren mecanismos de evaluación efectivos y contemplen la participación de la ciudadanía en su monitoreo y seguimiento, y con presupuesto y recursos técnicos especializados en la materia, y se coordinen entre los diferentes órdenes de gobierno (federal, estatal, delegacional).<sup>118</sup>

## Notas

- <sup>1</sup> Sven Morch, "Sobre el desarrollo y los problemas de la juventud, el surgimiento de la juventud, el surgimiento de la juventud como concepción histórica", *JOVENES, Revista de Estudios Sobre la Juventud*, 4a época, año 1, núm. 1, julio-septiembre de 1996, pp. 78-79, citado en Roberto Brito, "Identidades juveniles y praxis divergente; acerca de la conceptualización de la juventud", en Alfredo Nateras Domínguez (coord.), *Jóvenes, cultura e identidades urbanas*, México, UAM/ Miguel Ángel Porrúa, 2002, pp. 47-48.
- <sup>2</sup> Roberto Brito, *Hacia una sociología de la juventud*, p. 3. Publicado en Internet, <<http://www.cidpa.org/txt/9artic09.pdf>>.
- <sup>3</sup> Convención de los Derechos del Niño de la ONU (1989), artículo 1º: "Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Para más información, véase también en esta parte, capítulo 27: Derechos de la infancia.
- <sup>4</sup> En la actualidad, las leyes vigentes que contienen criterios relativos a la edad tienen una influencia clara de la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual marcó un hito en la historia jurídica para crear sujetos especiales de derechos de acuerdo con la edad. Por ser relativa a la infancia, definió los principios que garantizarían una tutela del Estado y de la sociedad respecto a niños y niñas de acuerdo con los principios establecidos en la Declaración de los Derechos Humanos. Es decir, la situación de dependencia total con que se inicia la vida humana está delimitada por principios que no llevan a que esa dependencia se traduzca en opresión y discriminación, sino en una tutela que prioriza los intereses de la infancia y garantiza el acceso progresivo al ejercicio de los derechos. Esta convención internacional define la infancia como todas las personas menores de 18 años. Les reconoce su personalidad jurídica y la fundamenta en los principios de igualdad y no discriminación. Este límite se establece también como la mayoría de edad, que puede ser alcanzada antes de los 18 años a través de lo que se establezca en las leyes nacionales.
- <sup>5</sup> Actualmente, la Organización Iberoamericana de la Juventud está formada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.
- <sup>6</sup> Para que la Convención entre en vigor, debe haber sido ratificada por cinco países; sin embargo, solamente lo han hecho Ecuador, España, Honduras y República Dominicana.
- <sup>7</sup> Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, sondeo sobre la implementación de la Ley de las y los Jóvenes en el Distrito Federal. México, Seraj, 2006, p. 6.
- <sup>8</sup> Para los años cincuenta se crea el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJM); en los setenta, el Instituto de la Juventud (Injuve) y el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (Crea); en los ochenta surgen centros estatales y el Conade; en 1996 se crea Causa Joven. Para mayor detalle, véase Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., pp. 6-7.
- <sup>9</sup> Instituto Mexicano de la Juventud, Historia, <<http://www.imjuventud.gob.mx/>>.
- <sup>10</sup> Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, <<http://www.sederec.df.gob.mx/mjuridico/pdf/ljyovenesdf.pdf>>.
- <sup>11</sup> Véase la parte VI, Grupos de población.
- <sup>12</sup> Convención de los Derechos del Niño (1989), artículo 1º: "Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

- <sup>13</sup> Los datos contenidos en este apartado se procesaron del *II Censo de población y vivienda 2005*, del INEGI.
- <sup>14</sup> María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación de los jóvenes en la ciudad de México*, Comisión de Jóvenes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Dirección de Política Poblacional del Gobierno del Distrito Federal, III Legislatura ALDF, 2003-2006, p. 3.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, p. 7.
- <sup>16</sup> INEGI, Estadísticas de nupcialidad, Edad media al matrimonio por entidad federativa de residencia habitual de los contrayentes según sexo, 2002 a 2005. Consulta en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob79&s=est&c=3890&e=09>>.
- <sup>17</sup> María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación...*, *op. cit.*, p. 10.
- <sup>18</sup> Gobierno del Distrito Federal, *La marginación en los hogares del Distrito Federal*, Secretaría Salud-GDF, México, 2000.
- <sup>19</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*.
- <sup>20</sup> María Leticia Jiménez Carmona (coord.), *La situación...*, *op. cit.*, p. 18.
- <sup>21</sup> Consejo Nacional de Población (Conapo), Informe de ejecución 2001-2003 del Programa Nacional de población 2001-2006, pp. 54-55.
- <sup>22</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>23</sup> Observatorio Ciudadano de la Educación, Debate educativo 34, *El proyecto educativo del Distrito Federal*, 11 de mayo de 2007. Disponible en <[www.observatorio.org](http://www.observatorio.org)>. Un análisis más detallado se hace en la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>24</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud, México, 2006, p. 6, en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/jovenes06.pdf>>.
- <sup>25</sup> INEGI, Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Alfabetización, México, 2006, p. 1, en <<http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2006/alfabetizacion06.pdf>>.
- <sup>26</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*.
- <sup>27</sup> Incluye a la población con algún grado aprobado en estudios técnicos o comerciales con preparatoria terminada (técnico superior), profesional (licenciatura, normal superior o equivalente), maestría y doctorado.
- <sup>28</sup> Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes de 15 a 24 años de edad en el Distrito Federal, 2006. Reporte preliminar, elaborado por Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A.C. Inicia, Comunicación y Servicios, S.C., México, 2006.
- <sup>29</sup> *Idem.*
- <sup>30</sup> *Idem.*
- <sup>31</sup> Red de Instituciones de Especialistas en Juventud y Desarrollo (RIE), *Jóvenes con propuestas*, México, 2006, p. 9.
- <sup>32</sup> INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006, p. 308.
- <sup>33</sup> *Idem.*
- <sup>34</sup> UNICEF, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, Centro de Estudios en Economía de la Educación, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, México, 2006, p. 40. Con base en *II Censo de población y vivienda 2005*, del INEGI. Véase también la parte VI, capítulos 29 y 33: Derechos de los pueblos indígenas y Derechos de las personas con discapacidad.
- <sup>35</sup> INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006.
- <sup>36</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>37</sup> CIDJ, artículo 26: Derecho al trabajo.
- <sup>38</sup> Véase la *Encuesta nacional de juventud*, 2000.
- <sup>39</sup> INEGI, *Mujeres y hombres*, México, 2006.
- <sup>40</sup> Inicia, Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes..., *op. cit.*
- <sup>41</sup> Para más información, véase la parte VI, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- <sup>42</sup> S. Guiorguli, *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense*, México, 2006.
- <sup>43</sup> Conapo, *Carpeta informativa 2005*, México.
- <sup>44</sup> Consejo de Población del D.F., Día Internacional de la Juventud, 2007, consulta en <[http://www.copo.df.gob.mx/eventos/especiales/dia\\_inter\\_juventud.html](http://www.copo.df.gob.mx/eventos/especiales/dia_inter_juventud.html)>.
- <sup>45</sup> *Idem.*
- <sup>46</sup> RIE, *Jóvenes con propuestas*, *op. cit.*, p. 8.
- <sup>47</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>48</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>49</sup> Véase Programa Nacional de la Juventud 2002-2006, p. 88.
- <sup>50</sup> Servicios Amigables de Salud Sexual y Reproductiva para las y los Adolescentes, Secretaría de Salud. Reunión entre la Secretaría de Salud, organizaciones civiles y la Fundación MacArthur, titulada: Programas para la salud sexual y reproductiva de jóvenes, México, 19 y 20 de agosto de 2004.
- <sup>51</sup> Fundación Mexicana para la Planificación Familiar, Encuesta Gente Joven, México, 2002.
- <sup>52</sup> Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, La situación de las mujeres del Distrito Federal, sección: Numeralia, <<http://www.inmujer.df.gob.mx/>>.
- <sup>53</sup> Gobierno del Distrito Federal, Programa de Apoyo para Madres Solteras, México.
- <sup>54</sup> Elige, A.C., "Editorial", *Encuesta sobre ejercicio de derechos sexuales y reproductivos de mujeres y hombres jóvenes*, Distrito Federal, México, 2003.
- <sup>55</sup> Conapo, Cuadernos de salud reproductiva, México, 2000, p. 54.
- <sup>56</sup> INEGI, *Estadísticas a propósito del día mundial de la lucha contra el sida*, México, 2006.
- <sup>57</sup> *Idem.*
- <sup>58</sup> Censida, El sida en cifras, 2006, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/elsidaencifras15nov2006.pdf>>.

- <sup>59</sup> Censida, Panorama epidemiológico del VIH/SIDA e ITS en México, 2006, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2006/panoepide31dic2006.pdf>>.
- <sup>60</sup> N. Martínez y A. Cervantes, *Encuesta de consumo de drogas en estudiantes, Tabaco, drogas y alcohol en el D.F.*, 2007, en <<http://www.mucd.org.mx/noticias.php?modo=detalle&idnoticia=760>>.
- <sup>61</sup> Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., *Los jóvenes, el alcohol, los peatones y los accidentes de tránsito*, México, noviembre de 2007, p. 1.
- <sup>62</sup> RIE, *Jóvenes con propuestas*, op. cit., p. 10.
- <sup>63</sup> Para mayor información, véase M. Duker y R. Slade, *Anorexia nerviosa y bulimia. Un tratamiento integrado*, México, UTEHA/ Noriega, 1999.
- <sup>64</sup> Centros de Integración Juvenil, *Niños, niñas y adolescentes: una mirada desde la prevención*, México, 2005, pp. 142-157.
- <sup>65</sup> Instituto Mexicano de la Juventud, *Programa Nacional 2002-2006*, México, p. 95.
- <sup>66</sup> Para más información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- <sup>67</sup> Véase la *Encuesta nacional de juventud*, 2000.
- <sup>68</sup> *Idem*.
- <sup>69</sup> *Idem*.
- <sup>70</sup> Para mayor análisis de este programa, véase en esta parte, capítulo 27: Derechos de la infancia, y la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>71</sup> Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- <sup>72</sup> Véase también la parte VI, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- <sup>73</sup> Véase CIDJ, artículos 10 y 00.
- <sup>74</sup> CDHDF, *Aproximación al contexto social de las y los jóvenes*, México, 2007, p. 48.
- <sup>75</sup> INEGI, *Violencia intrafamiliar*, Encuesta, documento metodológico y resultados, México, 1999.
- <sup>76</sup> *Idem*.
- <sup>77</sup> *Idem*.
- <sup>78</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>79</sup> CDHDF, *Diagnóstico Juventud sin Violencia*, op. cit.
- <sup>80</sup> *Idem*.
- <sup>81</sup> Véanse las secciones sobre infancia y sobre mujeres, en las que se plantean algunas medidas que deben tomarse.
- <sup>82</sup> INEGI, *Violencia intrafamiliar*, op. cit.
- <sup>83</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulo 35: Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial.
- <sup>84</sup> Para más información, véase en esta parte, capítulos 27: Derechos de la infancia, y 26: Derechos de las mujeres, y la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- <sup>85</sup> Para un análisis más detallado, véase en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- <sup>86</sup> Jorge Chabat y John Bailey, *Seguridad y gobernabilidad democrática: desafíos para México y Estados Unidos*, reporte al grupo de tarea, CIDE/Universidad de Georgetown, 2000.
- <sup>87</sup> Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., p. 3.
- <sup>88</sup> Inicia, *Índices de cumplimiento de los derechos humanos de las y los jóvenes...*, op. cit.
- <sup>89</sup> *Idem*.
- <sup>90</sup> RIE, *Jóvenes con propuestas*, op. cit.
- <sup>91</sup> Capítulo elaborado por Fundación Mexicana de Reintegración Social. Reintegra, A.C., enero de 2008. Para más información, véase la parte V, capítulos 23: Derecho al acceso a la justicia, y 24: Derecho al debido proceso.
- <sup>92</sup> Conde, Acevedo y Morales, *Sistematización de experiencias juveniles*, Centro de estudios sociales y culturales Antonio de Montesinos, A. C., e Iniciativas para la identidad y la inclusión, A.C., México de 2003, p. 17.
- <sup>93</sup> Secretaría de Educación Pública, Centro de Investigación y Estudios de la Juventud (Imeju), *El reloj de arena, culturas juveniles en México*, México, 1998, p. 6.
- <sup>94</sup> Para más información, véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- <sup>95</sup> Para más información, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- <sup>96</sup> Elena Azaola, "Adolescentes infractores y alarma social", *Boletín trimestral de Reintegra*, México, 1999, p. 3.
- <sup>97</sup> Consejo de Menores, *Estadísticas 2007*, Ingresos por infracción y sexo,
- <sup>98</sup> Ramírez, Guzmán y Rosales, *La reintegración de adolescentes en conflicto con la ley. Análisis a partir de historias de vida*, México, Reintegra, 2007.
- <sup>99</sup> Consejo de Menores, op. cit., Ingresos por edad.
- <sup>100</sup> *Ibid.*, Ingresos por ocupación.
- <sup>101</sup> *Ibid.*, Ingresos por infracción y sexo.
- <sup>102</sup> Consejo de Menores, *Estadísticas 2006*, Delegación del domicilio del menor. Nota: este dato aparece en las estadísticas del 2007.
- <sup>103</sup> CDHDF, datos del informe especial elaborado en agosto de 2007.
- <sup>104</sup> En una queja puede señalarse a una o más autoridades como probables responsables.
- <sup>105</sup> Para mayor información respecto a esta ley, véase Seraj, *Ponte al tiro con tus derechos*, op. cit., p. 8.
- <sup>106</sup> Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, <<http://www.aobregon.df.gob.mx/transparencia/marco/leyes/ljdf.pdf>>.
- <sup>107</sup> Red por los Derechos de la Infancia en México (RDIM), *La infancia cuenta, 2006*, Dominio Legislativo, México de 2007, p. 196.
- <sup>108</sup> La información de este apartado fue tomada del pase de lista enviado por la Comisión de Juventud de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Comité Coordinador.
- <sup>109</sup> Secretaría de Salud del Distrito Federal, *ILE: análisis mil casos*, agosto de 2007.

- <sup>110</sup> En general, de las 1 352 unidades territoriales que hay en la ciudad de México, en 853, clasificadas como de media, alta y muy alta marginación (63.1% del total), se concentra una población de 1 290 372 jóvenes de 15 a 25 años, lo que representa 71.1% de la población de ese grupo de edad. Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo Social, año 2001.
- <sup>111</sup> Los programas que se mencionan en este apartado son los que coordina de manera general el Instituto de la Juventud del Distrito Federal, y nos fue proporcionada más información sobre proyectos como Un, dos, tres por mí y por mi escuela, La Comuna, Uniformes Escolares 2007, entre otros. Sin embargo, por motivos de síntesis, nos enfocamos a los más significativos para la política juvenil de la ciudad.
- <sup>112</sup> Actualmente se cuenta sólo con una propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Integral disponible en la página oficial del Instituto de la Juventud del Distrito Federal, sin embargo, no es suficiente para su ejecución, ya que aún no tiene ratificación jurídica.
- <sup>113</sup> Informe proporcionado por la Subdirección del Instituto de la Juventud del Distrito Federal durante el Seminario para la Discusión del Primer Borrador del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, convocado por el Comité Coordinador los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007.
- <sup>114</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>115</sup> Iniciativas para la identidad y la inclusión, A.C., *Informe de situación de los derechos humanos de las y los jóvenes en el Distrito Federal*, México, 2007, p. 112.
- <sup>116</sup> *Ibid.*, p. 113.
- <sup>117</sup> *Idem.*
- <sup>118</sup> *Ibid.*, p. 114.

## Capítulo 29. Derechos de los pueblos indígenas

2891. Históricamente los pueblos indígenas han enfrentado situaciones violatorias a sus derechos humanos. El Estado mexicano ha sido reacio a reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto nacional como internacionalmente. Con anterioridad al desarrollo reciente de los derechos indígenas en el ámbito internacional, su reconocimiento en el Distrito Federal era –y es hasta la fecha– insuficiente, tal como será planteado en este documento. Por la parte del derecho internacional, antes de los desarrollos recientes, sólo se habían reconocido pocos derechos colectivos, como los derechos a la libre determinación y prohibición del genocidio, entre los más destacados. Los pueblos indígenas también enfrentan, hasta nuestros días, la ausencia de una cultura y respeto de igualdad entre la sociedad.<sup>1</sup>

2892. Por esta situación histórica de falta de reconocimiento de sus derechos, se analiza la situación de los pueblos indígenas en el Distrito Federal desde una visión que va desde las salvaguardas internacionales hacia las realidades del goce de los derechos colectivos e individuales en la realidad de la ciudad de México.

### 29.1 Definiciones nacionales e internacionales

2893. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 2º, párrafo primero, define los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.<sup>2</sup>

2894. En el ámbito internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>3</sup> los define como pueblos que descienden “de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.<sup>4</sup>

2895. Otro punto importante del Convenio 169 es que considera la “conciencia de su identidad indígena” como un criterio fundamental para determinar su pertenencia al pueblo respectivo.<sup>5</sup> Esta conciencia de la identidad indígena también es retomada por la Constitución mexicana en el artículo 2º párrafo 2º: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.<sup>6</sup>

2896. Es relevante mencionar que se ha denominado a los pueblos indígenas con términos que han sido inapropiados y que han generado amplios debates durante décadas. Entre estas denominaciones están: poblaciones, minorías o grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, estos términos han sido considerados por el movimiento indígena y por académicos, entre otros, como peyorativos o erróneos, por no apegarse a una realidad, pues no son grupos, son comunidades engarzadas más o menos como pueblos con una identidad definida, por lo que no han sido aceptados como adecuados.<sup>7</sup> Ante estas distinciones inadecuadas, se ha considerado que: “Los derechos

de los pueblos indígenas se deben observar de forma global y cumplidos sea cual sea el lugar donde vivan”.<sup>8</sup>

2897. Según la página *web* de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal (GDF) se han clasificado los pueblos indígenas en dos grupos:<sup>9</sup> pueblos originarios y poblaciones indígenas migrantes.<sup>10</sup> Estos términos serán analizados a continuación.

2898. De acuerdo con el GDF, los pueblos originarios son aquellos “que han conservado un conjunto de instituciones políticas, culturales y sociales, así como parte del territorio que ocupaban antiguamente”.<sup>11</sup> Dicho de otra manera, son pueblos que tienen una identidad, cultura y formas de organización sociales propias, previas a la conformación del Distrito Federal.<sup>12</sup> “[T]ienen su origen en la cultura nahua principalmente y otomí en el caso de algunos pueblos; son descendientes de poblaciones asentadas antes de la Conquista”<sup>13</sup> de la zona que ahora corresponde al Distrito Federal.<sup>14</sup>

2899. En cuanto a la expresión “indígena migrante”, utilizada por el GDF, hay posturas entre los propios indígenas que consideran que dicho término genera un estereotipo inadecuado, porque se acostumbra “agrupar a todos los indígenas metropolitanos que no forman parte de los pueblos originarios como ‘los migrantes indígenas’, etiqueta que no se aplica a inmigrantes rurales no indígenas o nacidos ya en la ciudad. De hecho, más del 50% de los indígenas urbanos son nacidos en la ciudad, hijos y nietos de los inmigrantes que tienen muchas décadas viviendo en la urbe [...] lo que los aleja de ser ‘migrantes’, así como de ser ‘campesinos’”.<sup>15</sup> Se considera que este término debería utilizarse sólo para personas que migran fuera del país y, segundo, que al ser llamados migrantes, se les ha considerado como ajenos a la ciudad y como resultado se le han negado derechos.

2900. Un término más apropiado es el de comunidades indígenas residentes, que ha sido utilizado “para señalar que los pueblos indígenas y sus integrantes son ciudadanos mexicanos que han ejercido su derecho a la libertad de tránsito, y que al residir en la el Distrito Federal, tiene los mismos derechos que los nacidos en esta ciudad”.<sup>16</sup> Estas comunidades conservan sus instituciones o parte de ellas, como los pueblos indígenas originarios, pero no viven en sus territorios de origen. Esta terminología es la utilizada por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), de reciente creación.<sup>17</sup>

2901. Por esa razón, en este *Diagnóstico* utilizaremos los términos “pueblos originarios” y “comunidades indígenas residentes” para hacer el análisis del goce de sus derechos humanos.

## 29.2 Datos generales sobre los pueblos indígenas en el Distrito Federal

2902. A continuación se hace un análisis de datos sociodemográficos de los pueblos indígenas originarios y de las comunidades de indígenas residentes en el Distrito Federal. Es importante aclarar que un indicador frecuentemente utilizado para identificarlos es la lengua. No obstante, hay otro tipo de indicadores que deben de tomarse en cuenta para identificar la pertenencia a una etnia indígena y se plantean a continuación.

2903. El Distrito Federal tiene una “extraordinaria diversidad de lenguas indígenas de toda la república y de otros países de América. Conforme al registro [del Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional Indigenista, INI-Conapo] y sin tomar en consideración ‘otras lenguas de América’ y las distintas variantes dialectales, en el Distrito Federal, conforme al censo del año 2000, había hablantes de 57 lenguas indígenas”<sup>18</sup> entre los pueblos indígenas originarios y residentes.

2904. En cuanto a la cuantificación estadística de personas indígenas en el Distrito Federal, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en su *XII Censo general de población y vivienda 2000*, registró una población de hablantes de lengua indígena<sup>19</sup> en el Distrito Federal de 141 710. Ahora bien, si se toman en cuenta los indígenas en la zona metropolitana y se unen a aquellos del Distrito Federal, de acuerdo con un cálculo basado en el Censo del INEGI del 2000, da como resultado un total de 749 639.<sup>20</sup> El mismo INEGI durante el *II Conteo de población y vivienda* registró una población de hablantes de lengua indígena de 118 424, de los cuales 55 487 son hombres y 62 937 son mujeres. De acuerdo con estos datos, el INEGI estima que “[l]a presencia de hablantes de alguna lengua indígena dentro de la entidad, representa el 1.5% de la población de cinco años y más. Propiamente, esta población habla además español (99.7%)”.<sup>21</sup>

2905. En contraste, el estudio realizado en 2002 por Conapo-INI<sup>22</sup> contiene cifras más altas, ya que incluye en sus estimaciones indicadores socioeconómicos (sobre pertenencia a grupo indígena, lengua, adscripción y hogares). Según éstas estimaciones, el Distrito Federal tiene una población indígena total de 333 428, de los que 157 714 son hombres y 175 714 mujeres.<sup>23</sup> Estas cifras varían si las comparamos con las de las propias organizaciones indígenas, que hablan casi de 500 000 habitantes.<sup>24</sup>

2906. “Las razones de esta disparidad radican en los criterios que se utilizaron para la cuantificación de esta población”.<sup>25</sup> La diferencia entre una metodología y otra es de cerca de 300%. Esto porque el INEGI solamente emplea el criterio “Habla de lengua indígena”, en contraste con el Conapo y el INI que realizaron sus estimaciones con indicadores adicionales, como lengua, adscripción y hogares.<sup>26</sup>

2907. También se puede afirmar que “en la Ciudad de México es particularmente compleja la estimación, conteo y clasificación de la población indígena por varias razones, entre ellas, el imaginario social de invisibilización de los indígenas urbanos, el alto grado de bilingüismo que, en muchas ocasiones, los excluye de los conteos basados sólo en criterios etno-lingüísticos, el alto grado de mimetismo que practican como estrategia de sobrevivencia, todo lo cual conduce a que la megadiversidad de la ciudad sea oculta, mimética, subterránea”.<sup>27</sup>

2908. Sin perder de vista las discrepancias en metodologías y resultados obtenidos en los diversos censos, utilizaremos los datos del *II Conteo de población y vivienda 2005*,<sup>28</sup> por ser el más reciente, para tener un indicador de la distribución de la población indígena en las delegaciones del Distrito Federal:

Cuadro 29.1 Distribución de población mayor de cinco años hablante de lengua indígena en delegaciones del Distrito Federal

Delegación	Población total	Población mayor de cinco años y más, hablante de lengua indígena	(%)	Población mayor de cinco años y más, hablante de lengua indígena, hombres	Población mayor de cinco años que habla alguna lengua indígena, mujeres	Población en hogares con jefe de familia hablante de lengua indígena
Azcapotzalco	425 298	3 293	0.9	1 522	1 771	6 570
Coyoacán	628 063	7 916	1.4	3 273	4 643	13 620
Cuajimalpa de Morelos	173 625	1 879	1.2	740	1 139	2 996
Gustavo A. Madero	1 193 161	14 674	1.4	7 127	7 547	31 674
Iztacalco	395 025	4 279	1.2	2 097	2 182	8 894
Iztapalapa	1 820 888	29 834	1.8	15 080	14 754	70 834
La Magdalena Contreras	228 927	2 443	1.2	1 019	1 424	4 919
Milpa Alta	115 895	3 195	3.1	1 666	1 529	8 013
Álvaro Obregón	706 567	8 504	1.3	3 575	4 929	15 933
Tláhuac	344 106	3 931	1.3	1 962	1 969	9 515
Tlalpan	607 545	9 522	1.8	4 304	5 218	19 707
Xochimilco	404 458	8 430	2.4	4 300	4 130	19 094
Benito Juárez	355 017	4 083	1.3	1 433	2 650	5 409
Cuauhtémoc	521 348	7 806	1.7	3 735	4 071	14 929
Miguel Hidalgo	353 534	3 939	1.3	1 361	2 578	5 478
Venustiano Carranza	447 459	4 696	1.2	2 293	2 403	9 623
Total	8 720 916	118 424	1.5	55 487	62 937	247 208

2909. Por lo tanto, con base en la información transcrita arriba, las delegaciones que tienen mayor presencia de miembros de pueblos indígenas en el Distrito Federal son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Cuauhtémoc.

2910. En particular los pueblos originarios se ubican en las delegaciones:<sup>29</sup>

- Álvaro Obregón: Axotla, San Ángel, Santa Rosa Xochiac, Santa Lucía, San Bartolo Ameyalco, Tetelpan, Santa Fe, Tizapan.
- Azcapotzalco: San Juan Tlihuaca, San Pedro Xalpa, Santiago Ahuizotla, San Miguel Amantla, Santa Lucía, Santa Cruz Acayucan, San Francisco Tetecala, Santa María Maninalco, San Lucas Atenco, San Sebastián, Santo Tomás, Santa Catarina, San Andrés, Santa Bárbara, San Martín Xochinahuac, San Francisco Xocotitla, San Andrés de las Salinas, San Simón, Santo Domingo.
- Benito Juárez: Santa Cruz Atoyac, Xoco, San Juan Maninaltongo, Santo Domingo, Mixcoac, La Piedad, Actipan, Tlacoquemécatl, San Simón Ticumac, Santa María Nonoalco.
- Coyoacán: Los Reyes, La Candelaria, Santa Úrsula Coapa, San Pablo Tepetlapa, Xotepingo, San Francisco Culhuacán.
- Cuajimalpa de Morelos: San Lorenzo Acopilco, San Pablo Chimalpa, San Mateo Tlaltenango.

- Cuauhtémoc: La Concepción Tequipehucan, San Simón Tolnáhuac, Santa Ana Atenantitech.
- Gustavo A. Madero: Santa Isabel Tola, San Pedro Zacatenco, Santiago Atzacocalco, Santa María Ticomán, San Juan de Aragón, Cuauhtepac el Alto, Acueducto de Guadalupe, San José de la Escalera, Santiago Atepetlac, San Juan Ticomán, Purísima Ticomán, San Bartolo Atepehuacan, Héroe de Nacozari, Tepeyac, San José de la Pradera, Ex Hacienda de la Patera, Magdalena de las Salinas
- Iztacalco: San Miguel, Los Reyes, La Asunción, Santa Cruz, San Pedro, San Francisco Xicaltongo, Santiago Norte, Santiago Sur, Zapotla, Santa Anita.
- Iztapalapa: Aculco, Culhuacán, Los Reyes Culhuacán, Magdalena Atlazolpa, Mexicaltzingo, San Andrés Tomatlán, San Juanico Nextipac, San Lorenzo Tezonco, San Lorenzo Xicoténcatl, San Sebastián Tecoloxtitlán, Santa Cruz Meyehualco, Santa María Aztahuacán, Santa María Tomatlán, Santa Martha Acatitla, Santiago Acahualtepec, Iztapalapa y sus barrios.
- Magdalena Contreras: San Jerónimo Aculco, San Bernabé Ocotepec, Magdalena Atlitic, San Nicolás Totolapan.
- Milpa Alta: Santa Ana Tlacotenco, San Agustín Ohtenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Juan Tepenahuac, San Jerónimo Miacatlán, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan, San Salvador Cuauhtenco, San Antonio Tecómitl, Villa Milpa Alta, San Bartolomé Xicomulco, San Francisco Tecoxpa.
- Miguel Hidalgo: San Lorenzo Tlaltenango, San Diego Ocoyoacac, Popotla, Tacuba, Tacubaya, San Joaquín, La Magdalena.
- Tláhuac: San Juan Ixtayopan, San Pedro Tláhuac, Santa Catarina Yecahuizotl, San Francisco Tlaltenco, San Andrés Mixquic, San Nicolás Tetelco, Santiago Zapotitlán, San Andrés Totoltepec, San Pedro Mártir, Magdalena Petlascalco, Santo Tomás Ajusco, Parres El Guarda, San Miguel Topilejo, San Miguel Xicalco, San Miguel Ajusco, San Lorenzo Huipulco, Santa Úrsula Xitla, La Asunción Chimalcoyotl, San Agustín de las Cuevas.
- Xochimilco: Santiago Tepalcatlalpan, Santa María Nativitas, Santa Cruz Acalpixca, Santa María Tepepan, Ampliación Tepepan, Huichapan, Santa Cruz Xochitepec, San Lucas Xochimanca, San Mateo Xalpa, San Francisco Tlalnepantla, Santa Cecilia Tepetlapa, San Andrés Ahuayucan, San Lorenzo Atemoaya, San Gregorio Atlapulco, San Luis Tlaxialtemalco, Santiago Tulyehualco.
- V. Carranza: Magdalena Mixhuca, Peñón de los Baños, La Soledad, Candelaria de los Patos.

## 29.3 El marco jurídico

### Marco internacional

2911. Los instrumentos del marco jurídico internacional del Sistema ONU para la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en México son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y el Convenio 169 de la OIT (que es el único de estos tratados que se

especializa en los derechos de los pueblos indígenas). Otras convenciones incluyen la Convención sobre Diversidad Biológica<sup>30</sup> y su protocolo y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.<sup>31</sup> Además, el gobierno mexicano ha reconocido la competencia de los diferentes órganos de los tratados para conocer de quejas individuales.<sup>32</sup> Adicionalmente a estos instrumentos de carácter vinculatorio, es relevante recordar la proclamación de la reciente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la Declaración Universal de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural en 2001.<sup>33</sup>

2912. El gobierno de México también ha ratificado y promulgado instrumentos del Sistema Interamericano que son de carácter general, pero que claramente son aplicables a las personas indígenas, como: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [*sic*]; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará”, y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Además, ha aceptado la jurisdicción de la Comisión y de la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

2913. Entre los instrumentos internacionales aplicables, es importante resaltar la importancia del Convenio 169 de la OIT. El relator especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, retoma lo concluido por la Comisión de Expertos de la OIT en cuanto a que “el Convenio núm. 169 es el instrumento de derecho internacional más comprehensivo para proteger, en la legislación y en la práctica, los derechos de los pueblos indígenas para que éstos puedan conservar usos y costumbres autóctonos frente a los de la sociedad nacional en la que habitan”.<sup>34</sup> Desde su adopción en 1989, ha tenido considerable influencia nacional, regional e internacional.<sup>35</sup>

### Marco nacional y local

2914. La legislación federal relativa a los derechos de los indígenas es limitada. Actualmente sólo son aplicables los siguientes ordenamientos, y se hace mención de algunos de los artículos específicos a modo enunciativo, pero no exhaustivo.<sup>36</sup> También cabe aclarar que algunos de estos ordenamientos son relevantes tanto para los pueblos originarios como residentes, pero otras, como la Ley Agraria, sólo se relacionan con los pueblos originarios:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 1º, 2º, 27 fracs. VII, VIII y XIX).
- b) Ley Agraria (arts. 45-47, 49, 52- 55, 99, 100, 105, 108, 164).
- c) Ley Federal de Derecho de Autor (art. 157).
- d) Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (art. 37).
- e) Código Penal Federal (arts. 51 y 52 frac. V).
- f) Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.
- g) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (arts. 45.VII, 47, 59, 64 bis, 67, 78, 78 bis, 79, 157, 158 I y II).

- h) Ley Forestal (art. 1.VIII, 19 bis.4).
- i) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (art. 9°).
- j) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (art. 29).
- k) Código Federal de Procedimientos Penales (arts: 6°, 15, 18, 94 fracción III, 124, 128 frac. IV, 146, 154, 159, 220 bis, 223 y 224).
- l) Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública (arts. 2°, 26 fracs. IV, V, VII, VIII, 27.III, 28 fracs. I a IX, 39.II).

2915. Aunque la lista de legislación federal aplicable a la situación de los pueblos indígenas parece larga, mucha de ésta contiene pocas herramientas de defensa ante la violación de algún derecho.

2916. En cuanto a las reformas legislativas federales pendientes,<sup>37</sup> cabe recordar que el *Diagnóstico nacional de derechos humanos* concluyó que el proceso de reforma constitucional de 2001 fue un “producto tardío y adulterado de los Acuerdos de San Andrés [que, aunque] reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas [...] lo encierra con candados que hacen difícil su aplicación”.<sup>38</sup> Además, otras opiniones expresan que esta reforma constitucional “no hizo más [...] [que] reconocer a los pueblos indígenas como objetos de atención estatal, pero no como sujetos de derechos.”<sup>39</sup> Esta reforma “dejó fuera lo relativo al respeto y a la delimitación de los territorios, al derecho de uso colectivo de sus tierras, a la permanencia de la reforma al artículo 27, así como el debate sobre el uso y acceso a los medios de comunicación”.<sup>40</sup>

2917. Otro aspecto preocupante de la reforma constitucional es que no considera “el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de derecho público [cuyo reconocimiento] les [garantizaría] ser parte integrante de la jurisdicción del Estado nacional”.<sup>41</sup> Esto se reflejaría en la libre determinación, su ejercicio, la autonomía y el autogobierno, así como en la transferencia y administración de recursos fiscales.<sup>42</sup> Es importante recordar que la Constitución establece estándares mínimos en términos de derechos. Por lo que si las entidades federativas quisieran, reconocerían a las comunidades como entidades de derecho público.

### *Legislación local*

2918. Ha habido pocos o casi nulos avances en la elaboración de legislación referida a los pueblos indígenas. Esto es evidente al contrastar los pocos avances legislativos en relación con las demandas manifestadas por representantes de los pueblos indígenas en el Distrito Federal. Algunas de estas demandas son expresadas en la Agenda de Derechos Indígenas Urbanos para la ciudad de México y zona metropolitana, las cuales atañen a la competencia local y otras a la federal, y van desde el reconocimiento a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas del Distrito Federal y zona metropolitana, hasta la protección de los territorios de los pueblos originarios de la ciudad de México, incluyendo lugares sagrados y ceremoniales, o que se creen las condiciones necesarias para reproducir la vida comunitaria, las identidades colectivas, el libre acceso a centros ceremoniales, difusión de la cultura indígena a través de medios de comunicación masivo subsidiados, entre muchas otras.<sup>43</sup>

2919. Ante la amplitud de las demandas de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, la legislación local vigente desde el año 2000 en el Distrito Federal, con perspectiva multicultural, ha tenido una respuesta limitada. Entre los ordenamientos promulgados o reformados están: el nuevo Código

Penal para el Distrito Federal,<sup>44</sup> el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,<sup>45</sup> la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal y el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.<sup>46</sup>

2920. Uno de los aspectos más relevantes sobre el tema indígena en esta legislación<sup>47</sup> es que en el Código Penal se establece el acceso a la justicia de los pueblos indígenas y se señalan los criterios para la individualización de la pena y medidas de seguridad.<sup>48</sup> También se imponen sanciones a servidores públicos por el delito de discriminación por procedencia étnica, entre otras.<sup>49</sup> El Código de Procedimiento Penales considera el derecho al traductor de lengua indígena que será aplicable a todos los actos procedimentales.<sup>50</sup> La Ley Orgánica del TSJDF regula la función realizada por los auxiliares de la administración de justicia y peritos y establece el fundamento para el pago de intérpretes y traductores.<sup>51</sup> Por su parte, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal establece que las víctimas u ofendidos/as por la comisión del delito tendrán derecho a recibir asesoría jurídica gratuita y a ser auxiliadas por intérpretes traductores en caso de tratarse de una persona de un pueblo indígena que lo requiera.<sup>52</sup>

2921. La Declaración de Naciones Unidas establece el derecho de los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. Asimismo, reconoce derechos agrarios, el derecho a las prácticas religiosas, a los lugares arqueológicos, los derechos lingüísticos y los medios de comunicación, entre otros.<sup>53</sup> Esto implica modificar la legislación federal actual para incorporar las disposiciones de la Declaración, con la participación de los propios pueblos indígenas, para crear instrumentos jurídicos y destinar los recursos públicos suficientes para ello, como que puedan tener sus propias instancias educativas, de enseñanza y fortalecimiento de sus lenguas, y sus propios medios de comunicación, a propósito de la actual controversia constitucional sobre la Ley de Radio y Televisión, que no reconoció las radios comunitarias.<sup>54</sup>

2922. De acuerdo con la información de la propia Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, actualmente en el Distrito Federal hay “un fuerte rezago jurídico en términos del reconocimiento de derechos indígenas, dado que fue prácticamente nulo lo que pudo avanzarse [...] dado que el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional en materia indígena que incumple lo fundamental de los Acuerdos de San Andrés”.<sup>55</sup>

2923. Sin embargo, el argumento utilizado por las instituciones del GDF para justificar la falta de reconocimiento de los derechos indígenas en el marco local, basado en las deficiencias de la reforma constitucional, contradicen la recomendación del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de la ONU. En su informe de misión de 2003, el relator especial recomienda al Estado mexicano que, como medida urgente, mientras la Constitución no sea reformada nuevamente, “las legislaturas de los estados [...] elaboren en consulta estrecha con los pueblos indígenas la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad”.<sup>56</sup>

2924. La justificación del GDF es contrastante también con otras acciones que ha realizado, como la creación de la Sederec, de la agencia especializada del Ministerio Públicos y la creación de los dos consejos, entre otras.

2925. Existe, pues, una clara falta de interés en legislar específicamente en el tema de los pueblos indígenas sobre la materia de competencia del Distrito Federal y la falta de seguimiento a las recomendaciones realizadas por los organismos de la ONU, que es otro claro reflejo de la característica de invisibilidad de los derechos de los pueblos indígenas en la ciudad de México que hacen los gobiernos del tema indígena. Desde noviembre de 2007, representantes de la Asamblea Legislativa han presentado tres iniciativas de ley sobre derechos indígenas. Durante los procesos de consulta se consideró la posibilidad de hacer reformas a las diferentes legislaciones en vez de crear una ley específica. Hasta el momento se ha optado mayormente por esta última.

#### 29.4 Principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas

2926. El *Diagnóstico nacional de la situación de derechos humanos en México* concluyó que “los rezagos acumulados entre la población [*sic*] indígena colocan a ésta en situación de franca desventaja frente al resto de la población nacional, en la medida en que es víctima de discriminación y exclusión social,<sup>57</sup> y posee bajos índices de desarrollo social y humano. Hasta hace pocos años, los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales. Por ello, sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados”.<sup>58</sup>

2927. Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal es la falta de aplicabilidad de la legislación que protege, promueve y garantiza sus derechos. Es decir, a pesar de que hay un marco legislativo que en principio es una herramienta útil de defensa de sus derechos humanos, al no aplicarse eficaz y prontamente se producen serias violaciones.

2928. El actual jefe de Gobierno reporta en su Plan General de Desarrollo que “[l]as comunidades indígenas presentan altas condiciones de migración, de marginación y pobreza. El 92% de la población [*sic*] indígena tiene ingresos por debajo de los 5 salarios mínimos”.<sup>59</sup>

2929. Así también, el GDF reconoce que “si bien la población [*sic*] indígena muestra en el Distrito Federal importantes rezagos en educación, los ‘Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2002’ [publicación del INI-Conapo], presentan todavía una mayor situación de inequidad social en acceso a salud y una vivienda digna. El 72.9% de la población [*sic*] indígena no tiene acceso a servicios de salud, el 27.6% de viviendas indígenas son con piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, el 52.6% no cuentan con drenaje y el 11.2% viven sin energía eléctrica”.<sup>60</sup>

2930. Es importante aclarar que los derechos de los pueblos indígenas tienen la particularidad de que, por una parte, tienen un ámbito colectivo, que son los derechos específicos para reproducir una vida comunitaria o de pueblo indígena y, por la otra, son derechos que le corresponden a las personas indígenas de manera individual.

2931. A continuación desarrollaremos algunos de estos temas con más detalle para hacer un análisis de algunos de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas que fundamentan lo afirmado anteriormente.

## Derecho de acceso a la justicia<sup>61</sup>

2932. El derecho de acceso a la justicia es retomado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 39: “Los pueblos Indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos”.

2933. El acceso a la justicia de los pueblos indígenas en el Distrito Federal se ha caracterizado por su aplicación meramente garantista, reducido a ciertos aspectos de los derechos individuales y sin considerar la integralidad del proceso.

2934. Entre los aspectos que más han preocupado sobre las condiciones de acceso a la justicia para los pueblos indígenas, es la falta de asistencia de un intérprete traductor durante los procedimientos penales. Dicha situación se refleja en el *Diagnóstico nacional de la situación de derechos humanos en México*, que establece que un estudio realizado en reclusorios del Distrito Federal había revelado que ninguno de los indígenas presos y entrevistados durante el estudio había sido asistido por un traductor.<sup>62</sup>

2935. Una evidencia de que la falta de asistencia de traductor o intérprete para personas indígenas es un problema frecuente, es la Recomendación núm. 8/2002,<sup>63</sup> emitida el 31 de octubre de 2002 por la CDHDF. En esta recomendación se planteaban violaciones de detención arbitraria, de indebida administración de justicia y de discriminación, cometidas contra una familia de indígenas mixtecos que fueron injustamente acusados y quienes durante su detención no tuvieron acceso a un médico o a un intérprete.<sup>64</sup>

2936. Ante esta recomendación, el procurador general de Justicia del Distrito Federal emitió el Acuerdo A/10/2003, en junio de 2003, estableciendo lineamientos de acción en caso de que una persona indígena no hable bien el español.<sup>65</sup>

2937. En el Acuerdo se describen los pasos a seguir por parte del Ministerio Público (MP) para atender de manera pronta a las personas indígenas. Establece que en caso de ser necesario, el MP deberá llamar a un representante de la Organización de Traductores Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas, A. C., para que se brinde a las personas indígenas la garantía de contar con un intérprete o traductor.<sup>66</sup>

2938. Otras situaciones que reflejan esta situación son los abusos cometidos por parte del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) por haber ignorado la falta de respeto de las garantías de debido proceso<sup>67</sup> contra personas indígenas durante la averiguación previa. Cuando la CDHDF actuó de oficio para investigar la situación, se dio lugar a la firma de un acuerdo conciliatorio entre la CDHDF y el TSJDF. La CDHDF concluyó la presunta responsabilidad del TSJDF por no tomar en cuenta la identidad indígena de dos acusados<sup>68</sup> al emitir su sentencia. Además, la CDHDF también detectó que durante la integración de la averiguación previa los acusados habían sido interrogados sin la asistencia de un intérprete.<sup>69</sup> En este sentido, en el mes de junio de 2004, el Tribunal Superior

de Justicia del Distrito Federal suscribió un convenio de colaboración para la asistencia de Traductores de Lenguas Indígenas y Perito Prácticos Culturales en que la autoridad jurisdiccional requiera traducción e información sobre la cultura y los sistemas normativos de un procesado perteneciente a algún pueblo o comunidad indígena. Cabe resaltar que se han realizado hasta el momento un total de 627 traducciones en diversas lenguas.<sup>70</sup>

2939. Así también es oportuno mencionar que la CDHDF no sólo ha identificado este tipo de omisiones por parte del TSJDF o del MP, sino que también las ha encontrado en los juzgados cívicos del Distrito Federal. En el Informe Especial sobre la materia, se entrevistó a seis personas de lengua diferente al español (extranjeros e indígenas). Cinco de ellas no recibieron asistencia de un intérprete o traductor.<sup>71</sup>

2940. Una crítica a este tipo de acciones gubernamentales, es que son acciones aisladas que no consideran otros aspectos sociológicos para ser eficientes. Por ejemplo, el que la mayoría de las personas indígenas sean reticentes a identificarse públicamente como tales, precisamente por temor a ser discriminadas, es un aspecto que resultaría en la ineficacia de acciones que impliquen la aceptación de la identidad indígena. Tampoco se han tomado medidas más estratégicas y estructurales para mejorar la situación de las personas indígenas durante un proceso judicial.

2941. Otro de los obstáculos detectados por el *Diagnóstico nacional* fue la deficiencia de una adecuada defensa. Esta afirmación trasladada a la realidad del Distrito Federal se refleja en que el estudio mencionado anteriormente sobre juzgados cívicos, concluyó que 90% de los presos no sentía que había sido defendido adecuadamente.<sup>72</sup>

2942. En relación con este punto, agregaremos que en un estudio realizado por la CDHDF se detectó que la mayoría del grupo de las personas entrevistadas en centros de reclusión<sup>73</sup> que afirmaron ser de origen indígena (11 de 13 personas entrevistadas) manifestaron frustración por haber enfrentado procedimientos penales que consideraron injustos, ya que no contaron con la debida asistencia en el idioma, no tuvieron acceso a una defensa que fuera exclusiva para su caso y, por lo tanto, no entendieron los procesos penales. Además, en el estudio también se detectó que los funcionarios del Poder Judicial continúan dictando sentencias sin considerar las especificidades de los pueblos indígenas.<sup>74</sup>

2943. En cuanto a la situación de las mujeres indígenas,<sup>75</sup> se encontró que<sup>76</sup> reciben menos visitas de sus familiares, hay mujeres que viven con sus hijos en los centros de detención (cuando las y los menores nacieron en el centro de detención y tienen menos de seis años), la mayoría de las mujeres sentenciadas por el delitos de robo fueron acusadas por sus empleadoras, y las presas indígenas no están separadas del resto de las internas.<sup>77</sup>

2944. Algunos datos sociales y culturales que afectan las condiciones de acceso a la justicia de las mujeres indígenas son que la mayoría de las reclusas fueron acusadas de homicidio y robo calificado. Casi todas se dedicaban al trabajo doméstico y la gran mayoría no tenía los estudios de primaria terminados.<sup>78</sup>

**Derecho a la no discriminación**<sup>79</sup>

2945. El derecho a la no discriminación considerado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es uno de los derechos más desarrollados. En el artículo 15, párrafo 2º, se establece que los Estados deben adoptar “medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad”.

2946. Los artículos que desarrollan este derecho son del artículo 15 al 46, artículos en los que se toca la igualdad en el derecho a la salud, al trabajo, se recomienda el seguimiento cercano de la situación de las mujeres, menores de edad (en especial en relación con la explotación infantil) y adultos mayores, de su participación activa en la determinación y elaboración de programas en materia de salud, vivienda y otros programas económicos y sociales de relevancia.

2947. Con base en este compromiso, el GDF deberá implementar medidas que busquen mejorar significativamente las condiciones de vida de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, ya que siguen siendo víctimas de conductas discriminatorias por acción y omisión, que resultan en serias violaciones a los derechos humanos.

2948. Los pueblos indígenas siguen enfrentando trato discriminatorio y viven en el Distrito Federal en “un ambiente hostil, ajeno y que con frecuencia alarmante los discrimina al considerarlos ‘inferiores’ y ‘atrasados’. En el marco de la hegemonía cultural del país y de la ciudad, se les llama ‘marías’, ‘oaxacos’ o ‘inditos’. Se asocia su condición de desventaja social con su condición indígena. No se les considera habitantes de la ciudad en igualdad de condiciones, sino extraños, no se asume que la ciudad es de todos los ciudadanos y de todas las culturas”.<sup>80</sup>

2949. El temor a ser discriminados “es un factor que inhibe el contacto con instituciones de salud, con los órganos de justicia y es uno de los factores que explica la deserción escolar. Es un rechazo que se inicia en el vecindario, la calle, la escuela primaria y que obliga a los indígenas a mimetizarse y disfrazarse, a no hablar la lengua indígena y no portar el traje y, en general, a ocultar su identidad”.<sup>81</sup>

2950. La discriminación de la que hablamos se refleja en aspectos muy concretos, como en que los miembros de los pueblos indígenas tienen una menor expectativa de vida en comparación con la media del Distrito Federal. Hay un mayor número de niños fallecidos, tienen menos escolaridad, menores ingresos y menor calidad en los materiales y enseres en la vivienda entre los menores indígenas.<sup>82</sup>

2951. La situación de las mujeres indígenas es importante resaltarla, ya que según las estadísticas “representan un 55% de la población total indígena”. Sin embargo, a pesar de la mayoría que representan entre los pueblos indígenas, “las mujeres indígenas son las que sufren la mayor marginación, pues en ellas se expresan los índices más elevados de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud”.<sup>83</sup> Ninguno de los programas de GDF se enfoca a solucionar la situación específica de discriminación que enfrentan las mujeres indígenas.<sup>84</sup>

**Derecho a la tierra-territorio<sup>85</sup>**

2952. A pesar de tratarse de un derecho de jurisdicción federal, debido a la importancia de su goce para los pueblos indígenas, no se puede dejar de analizar. Y aunque la legislación aplicable que garantiza el goce de este derecho es de carácter federal, las consecuencias de su deficiente regulación tienen que ser resueltas por la jurisdicción local.

2953. El artículo 7° del Convenio 169 de la OIT establece que los pueblos indígenas “deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. El artículo 13 de dicho Convenio define el concepto de tierras en un sentido amplio, ya que incluye el concepto de territorios entendidos como “la totalidad de las regiones que los pueblos [...] ocupan”. El artículo 14 establece la obligación de los Estados de reconocer el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre las tierras en que viven y desarrollan sus actividades tradicionalmente. También dicta la obligación de tomar medidas tendientes a garantizar este derecho.

2954. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas hace un énfasis especial en los aspectos de la autodeterminación en todos los aspectos, incluyendo tierra y territorio. Entre los derechos considerados está el de utilizar, desarrollar y controlar plenamente las tierras, territorios y recursos que han poseído tradicionalmente. También se establece el derecho de reconocimiento legal de la posesión de las tierras y territorios, el derecho de reconocimiento de sus sistemas de tenencia de la tierra y a que se adjudiquen las tierras, con la plena participación de los pueblos indígenas en el proceso. Así, también establece el derecho a recibir una reparación adecuada en caso de no acceder a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente habían poseído.<sup>86</sup>

2955. En cuanto al Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, cabe mencionar que aunque ni la Convención Americana ni la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre [...] mencionan específicamente los pueblos indígenas, ambas incluyen disposiciones legales que protegen la tierra tradicional y la tenencia de los recursos, y que han sido utilizadas por los órganos de protección del sistema regional, en resoluciones favorables a pueblos indígenas.<sup>87</sup>

2956. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado el derecho a la propiedad establecido en el proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el sentido de que estos tienen el derecho de reconocimiento legal de sus formas y modalidades variadas y específicas de control, propiedad, uso y disfrute de sus territorios. También ha establecido que los pueblos indígenas tienen derecho al reconocimiento de sus derechos de propiedad y dominio en relación con las tierras, territorios y recursos a los que han tenido acceso históricamente para el desarrollo de sus actividades tradicionales y su estilo de vida.<sup>88</sup>

2957. En términos de la legislación nacional, los derechos a la tierra y el territorio están contemplados en los artículos 2° y 27 constitucionales. El artículo 2° establece: “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Sin embargo,

esta definición “excluye la situación de aquellos migrantes indígenas [*sic*] que han dejado sus lugares de origen para trasladarse a otras regiones en busca de mejores oportunidades”.<sup>89</sup>

2958. Por su parte, el artículo 27 constitucional establece en su fracción VII, párrafo 2º, que: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, y regula en los demás párrafos de esta fracción la propiedad ejidal y comunal. Al ser reformado este artículo en 1992, se abrió la posibilidad de venta o renta de tierras ejidales y comunales. Esta reforma, según la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, “facilitó la adquisición de las tierras por parte de particulares ajenos a las comunidades. Ello ha agudizado la tendencia a la expansión de la mancha urbana y la intensificación de la especulación inmobiliaria. Existen frecuentes e irregulares cambios en el uso del suelo que se traducen en la lotificación fuera del casco urbano de los terrenos comunales y ejidales”.<sup>90</sup>

2959. Por esta razón la protección de este derecho en el Distrito Federal es cada vez más complicada. Esto porque la relación actual con “los territorios de los pueblos originarios y sus sistemas de autoridades, se desarrolla en un contexto en donde lo predominante es el deterioro de las condiciones materiales de reproducción de las comunidades y familias. La pérdida creciente para los pueblos y comunidades indígenas de la integridad del territorio y de los recursos naturales, la continuación de procesos de despojo, despoblamiento y empobrecimiento están en la base de migraciones obligadas por las condiciones de desigualdad y exclusión de los pueblos indígenas”.<sup>91</sup> Aunque se han tomado algunas medidas gubernamentales para contrarrestar esta tendencia, no han sido suficientes para lograr la garantía plena de este derecho. Una de las disposiciones implementadas para tratar de resolver estos problemas fue la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec).

2960. Los pueblos originarios del Distrito Federal están geográficamente concentradas en territorios de las delegaciones de Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras y Cuajimalpa. Grandes partes de los territorios de estas delegaciones forman parte de lo que se clasifica como suelo de conservación.<sup>92</sup> A su vez, es importante mencionar que 71% de estos terrenos se encuentra bajo el régimen ejidal y comunal, 23% es pequeña propiedad y 6% son terrenos expropiados por el gobierno.<sup>93</sup>

2961. Sin embargo, aunque tradicionalmente los principales recursos de los pueblos originarios del Distrito Federal han sido los bosques, el agua y sus suelos, “en la región existe un severo desequilibrio en los ecosistemas, debido a la explotación irracional de sus recursos y a otras actividades que han dañado el entorno, al avance de la mancha urbana, entre otros; así como procesos de deterioro derivados de la contaminación, por ejemplo de las aguas de la zona canalera de Xochimilco-Tláhuac y, por ende, de los suelos chinamperos”.<sup>94</sup>

2962. En las zonas ocupadas por los pueblos originarios “se concentra la mayor parte de los recursos naturales de la ciudad, sus bosques son una fuente importante de producción de oxígeno, así como del 62%<sup>95</sup> del agua que consumen los habitantes del Distrito Federal. Tiene además la función de ser refugio de flora y fauna endémica y en peligro de extinción”.<sup>96</sup> Esto ha permitido cierta viabilidad ecológica de la ciudad hasta la fecha.

2963. Sin embargo, estos desequilibrios en los ecosistemas, además de afectar la actividad productiva tradicional de los pueblos originarios, trae como consecuencia el deterioro del ambiente del Distrito

Federal. Si se continúan con estas tendencias, se pronostica que en 35 años el Distrito Federal no sea viable ecológicamente, porque para los pueblos “significaría la destrucción del espacio en el que han recreado su identidad como colectividades diferenciadas, mientras que para la ciudad representaría la pérdida de una importante fuente de agua y oxígeno, indispensables para su sobrevivencia”.<sup>97</sup>

2964. De ahí la importancia de preservar y fomentar el tipo de actividades productivas desarrolladas mayoritariamente por los pueblos originarios. Estas actividades son preponderantemente agrícolas y también pecuarias. “Los cultivos de la región son el maíz, el nopal, las flores, el forraje, el amaranto, las hortalizas y las yerbas aromáticas y medicinales, en ciertos casos con métodos y técnicas tradicionales, y en otros con tecnologías como las de invernadero, especialmente en la floricultura”.<sup>98</sup> Aunque en términos económicos la producción agrícola y pecuaria que realizan los pueblos originarios “no representa ni el 1% del PIB del D.F.”,<sup>99</sup> en realidad su importancia radica “en los servicios ambientales que proporciona al constituirse como una actividad alternativa –más o menos ventajosa– al uso urbano del suelo en tierras ejidales, comunales y propiedad privada”.<sup>100</sup>

2965. Igualmente, otro aspecto importante para preservar estas actividades es el fortalecimiento de actividades ancestrales que han sido parte importante de la definición de la identidad de los pueblos originarios en especial, y de la población del Distrito Federal, en general.

2966. En el aspecto de la protección y garantía del derecho de posesión de la tierra, por ser de orden federal, sólo se mencionará que, al igual que en el resto del país, la tenencia de la tierra ejidal y comunal de los pueblos originarios del Distrito Federal tiene serios problemas de rezago agrario. “Un importante número de núcleos no cuentan con títulos de propiedad, debido principalmente a que no se han resuelto los conflictos que por límites tienen con otros pueblos, lo que en ocasiones ha sido motivo de problemas entre los núcleos agrarios, al interior de los mismos y entre los pueblos de una o varias delegaciones. Esto constituye un factor debilitante para mantener la integridad territorial y una de las problemáticas más agudas”.<sup>101</sup>

2967. Los problemas de tenencia de la tierra en el Distrito Federal se ven agravados aún más, debido “al gran número de ejidatarios y comuneros [que] cuentan con una edad muy avanzada o han fallecido, y sus derechos [de tenencia de tierra] no han sido actualizados a favor de sus sucesores”.<sup>102</sup>

2968. Por otra parte, otra situación más a la que se enfrentan los pueblos originarios es que “el problema no se centra exclusivamente en el aspecto de la producción, sino que además existen fuertes problemas en la comercialización de los productos,<sup>103</sup> no sólo por la falta de espacios de venta y de canales de comercialización suficientes que permitan a los productores colocar sus productos de manera adecuada, sino también por dificultades para el acceso a los mismos”.<sup>104</sup>

2969. El aspecto de la comercialización en la región es complejo, porque también influyen otros aspectos, “como por ejemplo la entrada de múltiples productos de otros estados del país, así como del extranjero; y, por otro lado, que parte importante de la población de las demás delegaciones del Distrito Federal desconocen no sólo lo que se produce y comercializa en los pueblos, sino incluso la existencia de los mismos”.<sup>105</sup>

## Derecho a la consulta y la participación

2970. Como se había comentado con anterioridad, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas desarrolla el tema de la consulta y de la participación a lo largo de todo su texto. De la lectura de dicha Declaración queda claramente establecido el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados en la toma de decisiones gubernamentales que les pueden afectar y también a participar plenamente en la toma de decisiones.

2971. El Convenio 169 establece en el artículo 1º, en relación con el derecho a la consulta y la participación, que los gobiernos deberán: “a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

2972. La Declaración establece en su artículo 18, en relación con este derecho, que “los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

2973. De manera similar, el artículo 19 de la Declaración establece que las consultas que realicen los Estados con los pueblos indígenas interesados deberán de ser “de buena fe [...] por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.

2974. Es decir, ambos instrumentos internacionales coinciden en que el derecho a la consulta y la participación deben ser de buena fe, respetando intereses, valores y necesidades de la otra parte. El proceso de consulta debe ser específico en cada circunstancia y atento a las características especiales de un determinado pueblo o comunidad. También debe respetarse la representatividad, lo cual es un componente esencial de la obligación de consulta. En ocasiones, es difícil definir a la persona o personas que representan una comunidad en particular. Sin embargo, si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades interesadas, no cumplirá con los requisitos de la Convención y del Convenio 169.

2975. Así pues, se reconoce su derecho a participar en la vida política, económica, social y cultural, en la toma de decisiones gubernamentales; a preservar sus propios órganos de toma de decisiones; a participar en la elaboración de programas de salud, vivienda y otros derechos económicos y sociales. Asimismo, establece la obligación estatal de realizar programas de reconocimiento de leyes, derecho,

tradiciones y tenencia de la tierra, proceso en el que también la Declaración les reconoce pleno derecho a participar.<sup>106</sup>

2976. En cuanto al Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7° establece: “Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”. También se asienta en el artículo 5° que deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo.

2977. Ahora bien, al hacer el análisis del funcionamiento del sistema de participación ciudadana en el Distrito Federal, se encontró en primer lugar que la Ley de Participación Ciudadana no menciona explícitamente las formas de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

2978. Actualmente coexisten tres diferentes tipos de autoridades con facultades de representación sobre temas indígenas: las autoridades agrarias, los subdelegados territoriales<sup>107</sup> y los Comités Vecinales.<sup>108</sup>

2979. En estudios realizados sobre el funcionamiento de estos órganos de representación se ha detectado una indefinición entre autoridades agrarias, subdelegados territoriales y Comités Vecinales, mismos que están reconocidos por la Ley de Participación Ciudadana como gestores, pero carecen de la representatividad que tienen los coordinadores de Enlace Territorial.<sup>109</sup>

2980. Otra cuestión es que los Comités Vecinales “no han podido sustituir la organización tradicional de los pueblos, ni ejercer sus atribuciones a plenitud. Por lo que es necesario delinear sus atribuciones y ámbitos de competencia de acuerdo con las necesidades de los pueblos, para que dentro de las funciones asignadas no choquen con los gobiernos electos de los pueblos”. Asimismo, se deberá garantizar la coexistencia de las tres formas de representatividad de los pueblos, mencionadas anteriormente.<sup>110</sup>

2981. Sin embargo, hay que considerar que no sólo es cuestión de coexistencia, sino que tiene implicaciones respecto de los derechos de los pueblos originarios: los subdelegados o coordinadores territoriales son autoridades de dichos pueblos, mientras que los comités vecinales son formas de representación ciudadana. Asimismo, se deben considerar los conflictos agrarios de tenencia de la tierra que se presentan en los pueblos originarios con los pueblos residentes, y que tienen diversas repercusiones en materia ambiental, como los cementerios, y en general de acceso a servicios públicos.<sup>111</sup>

2982. Estos asuntos pueden y han sido resueltos por medio de acciones del GDF. Por ejemplo la Ley de Participación Ciudadana podría darles reconocimiento a las autoridades elegidas por los pueblos originarios; o instancias de gobierno como la Procuraduría Social del Distrito Federal o la Secretaría del Medio Ambiente, podrían intentar resolver los conflictos entre pueblos originarios y comunidades residentes sobre los temas de conflictos agrarios o de explotación ambiental. Parece que sólo es cuestión de actuar de manera más eficiente en el ámbito de su mandato.

2983. Por otra parte, un problema que se ha identificado en cuanto a las comunidades residentes, es que estos pueblos fueron constituidos como asociaciones civiles con ayuda del hoy extinto Ins-

tituto Nacional Indigenista (INI), como requisito para acceder a los proyectos gubernamentales y recibir apoyo legal en procedimientos jurídicos. Sin embargo, en mayor o menor medida, obligar a los pueblos indígenas a organizarse, regidos por el Código Civil,<sup>112</sup> es decir, como organizaciones civiles, constituye un obstáculo para la organización tradicional de los mismos grupos, es decir, no hay ninguna legislación que reconozca los cargos comunitarios.<sup>113</sup>

2984. En cuanto a la participación política, los pueblos indígenas han enfrentado una “exclusión sistemática de su participación directa en todos los niveles de gobierno”.<sup>114</sup> “Los partidos políticos [no] se han preocupado por atender a la búsqueda de espacios que propicien la inclusión de los pueblos indígenas. En la práctica se han limitado a acudir a los pueblos en épocas electorales”.<sup>115</sup> La participación política en el Distrito Federal “debe estar abierta a los indígenas de manera efectiva, para que participen en la elaboración de las políticas que les impactan [y también que expresen las formas] en que piensan sus soluciones”.<sup>116</sup>

### Derechos laborales<sup>117</sup>

2985. El artículo 17 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que éstos tienen derecho a disfrutar plenamente de los derechos laborales reconocidos internacionalmente, que se le dará especial atención a proteger a los niños contra la explotación económica o contra los riesgos de trabajos peligrosos, y que las personas indígenas no deberán ser sometidas discriminación en el trabajo.

2986. Aunque la situación de los derechos laborales de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, es mayormente competencia de la legislación federal, es relevante hacer un análisis de situaciones específicas de la calidad de goce del derecho. En cuanto al tipo de ocupación desempeñada por las personas indígenas. De 18.3% de las que realizan alguna actividad doméstica, 32.6% son mujeres y 0.4%, hombres.<sup>118</sup> En el caso de los adolescentes, los varones generalmente dejan los estudios para ser trabajadores de la construcción, y otros tantos se integran a los cuerpos policiacos públicos y privados. Muy pocos obtienen una carrera universitaria, ya que tienen que apoyar al gasto familiar y comunitario.<sup>119</sup> “Sólo un 5%, alcanza a tener una opción laboral formal y mejor renumerada que el resto. En el trabajo doméstico se contratan las mujeres de manera predominante; en la albañilería los hombres y en el comercio ambulante ambos sexos.”<sup>120</sup>

2987. Estas cifras son un claro resultado de políticas deficientes para tratar de acortar la brecha en niveles educativos y profesionales entre personas indígenas y no indígenas.

2988. Es también conveniente mencionar que existe el estereotipo de que las personas indígenas son sólo comerciantes ambulantes o mendigos. Sin embargo, “solamente el 20.7% de la población [sic] indígena ocupada en la ciudad lo hace en las actividades que se supone acaparan a la PEA indígena: ambulante, trabajador doméstico o peón”.<sup>121</sup>

2989. Por otra parte, es importante tomar en cuenta que hay diferencias en el goce de estos derechos entre los mismos pueblos indígenas. “Dos de cada diez indígenas reportaron que reciben un salario menor al de los no indígenas, lo cual era particularmente grave entre los triquis 34.5%, los otomíes 28.4% y los mazahuas 25.9%”.<sup>122</sup> Diferencias como éstas tienen que ser consideradas también al

momento de diseñar políticas públicas que tendrán que ser diferenciadas incluso entre los diferentes pueblos indígenas.

2990. Expertos han encontrado que la discriminación racial aplicada al derecho al trabajo se refleja en las oportunidades reales del tipo de actividad al que una persona indígena puede aspirar, porque esta situación “determina las posibilidades de que un individuo indígena pueda tomar ventaja de los beneficios del desarrollo. Es decir, que la estructura laboral del país está conformada de tal manera que un indígena tiene menos posibilidades de acceder a un trabajo de nivel medio aunque cuente con la calificación para hacerlo”.<sup>123</sup>

2991. Es oportuno analizar la situación de las mujeres indígenas insertas en el trabajo doméstico. Un problema enfrentando al tratar de analizar este aspecto laboral, es que “[n]o se sabe el número preciso de mujeres indígenas que trabajan o que en algún momento de su vida trabajaron, en el servicio doméstico; tampoco sabemos la distribución según el grupo étnico al que pertenecen y lugar de procedencia, ni mucho menos los rangos de edad. La ausencia de datos nos acerca a la invisibilidad del sector”.<sup>124</sup>

2992. Analizando los datos estadísticos por delegación, mencionados anteriormente, se detecta que el índice de mujeres de lengua indígena es mayor en las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo en aproximadamente 60%. Esto hace pensar a los expertos que se debe a que son las delegaciones donde hay más mujeres indígenas trabajando en el servicio doméstico.<sup>125</sup>

2993. En estas circunscripciones territoriales hay organizaciones que trabajan por los derechos de las trabajadoras del hogar que han realizado acciones para demandar acceso al derecho de seguridad social, mejores salarios, acceso a espacios públicos y la prevención y castigo del acoso sexual cometido por empleadores.<sup>126</sup>

2994. En cuanto a las condiciones de trabajo, se ha detectado que muchas trabajadoras domésticas que tienen trabajo de planta “viven en condiciones infrahumanas, ya que se les destina espacios no aptos para habitar, tales como cuartitos destinados a bodega, cuartos de azotea, zotehuelas, cuartos de lavado o en cuartos de servicio sin los servicios básicos. No tienen un horario fijo, las 24 horas del día están a la ‘disposición’ de sus empleadores. No existe definición de las tareas específicas que deben realizar, así que pueden realizar de ‘todo’. Los salarios que perciben son bajos, entre 1 200 y 5 000 al mes, este último en pocos casos. De lo que perciben se les descuenta la comida, la habitación y gastos de luz, agua, gas. Cuentan con un solo día de descanso a la semana. Se les limita y controla la comida, el uso de agua y luz. Tienen poco contacto con sus familiares y escasas oportunidades de hacer amigos o convivir con personas de su edad; la inmensa mayoría no asiste a la escuela. En casa de sus ‘patrones’ no pueden usar su idioma para hablar con sus amigos y familiares ni vestir como a ellas les gustaría. No tienen servicio médico, ni otro tipo de prestaciones. Estas condiciones han sido descritas como una situación de esclavitud”.<sup>127</sup>

2995. Por otra parte, también es importante mencionar el tema del trabajo infantil en los pueblos indígenas. “El trabajo infantil es parte fundamental de la organización social campesina y estas familias que provienen de pueblos indígenas requieren en la ciudad de la aportación del mayor número posible de miembros para asegurar la supervivencia. Los niños indígenas, desde muy pequeños,

acompañan a sus padres en la venta callejera y empiezan a participar con ellos de manera precoz con dos funciones: la de aprender a desempeñar la actividad económica de sus padres y la de colaborar con el ingreso del hogar”.<sup>128</sup> Esta situación evidentemente influye en los niveles de educación y deserción de estudiantes indígenas, tal como se verá más adelante.

2996. “[E]l trabajo de los niños indígenas representa alrededor del 25% de los ingresos de sus hogares [por lo] que la presión para que incrementen su aportación económica es también un factor importante para la disponibilidad del tiempo con el que cuentan para asistir a la escuela y cumplir con las expectativas de los docentes, pues se considera en la institución escolar que un niño que acompaña la escuela y el trabajo remunerado tiene menos posibilidades de obtener calificaciones exitosas y corre el riesgo de ser explotado por su familia en detrimento de su futuro escolar y laboral.”<sup>129</sup>

### **Derecho a la educación**<sup>130</sup>

2997. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la educación en el artículo 14, en el que se señalan los derechos de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus sistemas docentes que impartan educación en sus propios idiomas. Recalca el derecho a ser educados a todos los niveles sin sufrir discriminación, y que todas las personas indígenas que viven fuera de sus pueblos tengan en lo posible acceso a educación en su propia cultura e idioma.

2998. La educación destinada a los pueblos indígenas es complejo, por los dilemas que se enfrentan, como se expresó en el documento Educación Para Todos de la UNESCO. “Plantear el tema de la educación indígena es entrar en un debate donde se enfrentan paradigmas diferentes: si la escolarización se plantea en términos de incorporar al indígena a la sociedad nacional, intentando transmitirles las orientaciones ideológicas de la misma, puede llegar a constituir una fuerza destructora y disociante dentro del seno de las comunidades indígenas.”<sup>131</sup> “En cambio, si el punto de partida de la escolarización es la integración del indígena a su propia cultura y el afianzamiento de esa cultura en sus valores fundamentales, entonces se podrá esperar un aprovechamiento de la escuela para una mejor participación en la vida de la sociedad nacional.”<sup>132</sup>

2999. Tomando como punto de partida lo establecido por la Declaración, y al compararlo con lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al gobierno mexicano desde 1998, son claras las deficiencias detectadas por ésta desde entonces. La CIDH recomendó que el gobierno mexicano “adopte las medidas y políticas públicas requeridas, a fin de atender adecuadamente las necesidades de la población indígena mexicana, especialmente en áreas como la salud y la educación”.<sup>133</sup> Así también, la CIDH concluyó en su informe especial que hay una clara diferenciación de niveles educativos entre menores no indígenas y aquellos que si lo son, ya que “mientras la población en general de México tiene altos índices de escolaridad primaria y preprimaria, los niños indígenas están en desventaja”.<sup>134</sup>

3000. En cuanto a la legislación nacional, el artículo 38 de la Ley General de Educación regula la situación del derecho a la educación de los pueblos indígenas al establecer: “La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los diversos grupos indígenas del país, así como de la población rural

dispersa y grupos migratorios”. Por su parte la Ley de Educación del Distrito Federal establece en su artículo 10, fracciones IX y X, que: “La educación que imparta el Gobierno del Distrito Federal [...] tendrá los siguientes objetivos: [...] IX. Promover el español como idioma común para todos los mexicanos, sin dejar de estimular y desarrollar nuestras lenguas indígenas. X. Fomentar el conocimiento y respeto a los derechos fundamentales de la sociedad, de los pueblos y de las personas”.

3001. Estos ordenamientos legales confrontados con la realidad distan de conseguir sus objetivos. De acuerdo con el Diagnóstico nacional, “[l]a SEP estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5% contra 86.3% a nivel nacional”.<sup>135</sup> Estas cifras trasladadas a la realidad del Distrito Federal confirman que “[m]ientras [que] entre los indígenas de zonas urbanas 18.3% no tiene ninguna instrucción y 22.3% cuenta con primaria incompleta, entre la población no indígena las proporciones son del 8.7 y 18.3%”.<sup>136</sup>

3002. A esto hay que agregarle que hay diferenciales entre los menores, y que dependen de los pueblos indígenas a los que pertenecen. Los pueblos indígenas que reportan “haber tenido algún problema por ser indígenas va del 14.7% entre los triquis y 13.4% entre los otomíes a un 0.3% en el caso de los mayas y de 3.1% de los zapotecos”.<sup>137</sup>

3003. Si los indicadores de educación “los concentramos en las edades de 12 a 14 años (edad en que se incorporan al mercado de trabajo) se puede observar el grave índice de deserción. Esto porque la brecha entre indígenas y no indígenas comienza a abrirse de un promedio de diez puntos entre uno y otro, a 15, 20 y 40 puntos cuando llegan a los catorce años, de manera que la mitad de los indígenas se queda sin instrucción en esta edad”.<sup>138</sup> Dicho de otra manera, “en el año 2000, los miembros de los pueblos indígenas mayores de 15 años analfabetas del país era de alrededor del 34% mientras que la media nacional era del 10%, y en el caso del Distrito Federal el analfabetismo entre los miembros de los pueblos indígenas era del 13%, mientras que la media de la ciudad era de 3%. Esto es: en el Distrito Federal hay mucho menos indígenas analfabetas que en el resto de la nación, pero entre los analfabetas en la ciudad la tasa entre los indígenas es casi cuatro veces mayor que la de la población no indígena”.<sup>139</sup>

3004. Los problemas a los que se enfrenta el gobierno del Distrito Federal para tratar de cerrar esta brecha entre analfabetas no indígenas y aquellos que sí lo son, implica realizar acciones que busquen combatir problemas estructurales que generan altos grados de deserción de estudiantes indígenas. Entre los problemas que se tienen que atacar están el “de la pertinencia de la educación que reciben los indígenas de la ciudad, el carácter hostil e invisibilizante de la misma, la carencia de educación en lenguas indígenas, de universos simbólicos adecuados y de una perspectiva intercultural para todo el sistema educativo. Aun así, no sólo nos enfrentamos a graves problemas en términos de contenidos educativos, sino también de cobertura y acceso”.<sup>140</sup>

3005. Más específicamente, al hablar con padres indígenas se encontró que los temas recurrentes de problemas escolares son: “1. La deserción, ausentismo y bajo rendimiento pedagógico principalmente durante los primeros grados; 2. Relaciones interétnicas poco armónicas –que se manifiestan en una abierta discriminación de esta población– y; 3. Una creciente necesidad de los recursos generados por el trabajo infantil para completar los ingresos de los hogares”.<sup>141</sup>

3006. Este tipo de problemáticas tendrán que tomarse en cuenta con el fin de diseñar políticas públicas adecuadas que correspondan a la competencia del GDF y que traten de resolver los problemas de fondo para conseguir el pleno respeto de este derecho. Además, como se establece en la Declaración, los pueblos indígenas deberán tener una amplia participación en el diseño de tales políticas educativas.

### **Derecho a la salud<sup>142</sup>**

3007. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 24, reconoce su derecho a sus propias medicinas tradicionales, incluyendo la conservación de los recursos naturales para su elaboración. Al mismo tiempo, establece que las personas indígenas tienen derecho a los servicios sociales y de salud, y a gozar del más alto grado de salud física y mental. Asimismo, dicta la obligación de los Estados de llevar a cabo medidas progresivas para lograrlo.

3008. De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el derecho a la salud es un “derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional”.<sup>143</sup>

3009. Para tratar de relacionar lo establecido por la Declaración y lo interpretado por el Comité con la problemática en el Distrito Federal, se encontró que entre las causas que generan los problemas de salud que han sido detectados en los pueblos de indígenas residentes, se encuentran las siguientes: establecimiento ilegal e irregular de la vivienda, atención médica inexistente, esquemas de vacunación incompletos, falta de acceso a estudios complementarios y atención hospitalaria.<sup>144</sup> Los problemas de salud más frecuentes entre los pueblos indígenas son: daños a la salud de tipo infeccioso y parasitario, desnutrición, enfermedades crónico-degenerativas, alcoholismo, condiciones deficientes de saneamiento de la vivienda y el medio, rechazo a la atención de salud institucional, desconocimiento de los servicios de 70% y muy bajo uso de los mismos (15%).<sup>145</sup>

3010. Otro problema detectado es la baja cobertura de los servicios de salud a los pueblos indígenas. “Mientras que la población sin seguridad social laboral en la ciudad es de 42%, para la población indígena dicho porcentaje es del 72.9%”.<sup>146</sup>

## **29.5 Políticas públicas enfocadas a los pueblos indígenas**

3011. El Gobierno del Distrito Federal ha desarrollado programas y actividades recientemente con el objetivo de mejorar la protección, promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas.

3012. Una de las acciones fue que el 26 de junio de 2001 se instaló el Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal, órgano colegiado en el que tomó parte el conjunto de la Administración Pública, que definió y coordinó la política pública de atención a indígenas. El Consejo aprobó los lineamientos de la política de atención a indígenas del GDF, que incluían varias líneas de acción. A continuación sólo haremos una revisión de algunas de las acciones emprendidas, sin que sea una revisión exhaustiva.

3013. Una de las acciones emprendidas fue la reforma legislativa local. En esta materia, tal como lo explicamos, los resultados fueron limitados. “Se realizaron propuestas de modificaciones legislativas a los siguientes ordenamientos: Código Penal y de Procedimientos Penales, Código Civil y de Procedimientos Civiles, Ley de Participación Ciudadana, propuesta de modificación al reglamento interior de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal con el objeto de reconocer la figura del Coordinador Territorial de los pueblos originarios del D.F. y se emitió opinión jurídica sobre las iniciativas de Ley de Cementerios y Crematorios del D.F., Ley Contra la Discriminación en el D.F. y Ley de los Derechos de las Niñas y los Niños del D.F. Asimismo se realizó una propuesta para incorporar el tema de los pueblos indígenas en la iniciativa de reforma política del D.F., sin que se lograra una sola incorporación en aquellos que fueron modificados por la Asamblea Legislativa del D.F. [Sin embargo, a pesar de la serie de propuestas presentadas], lo único que se logró realizar fue incorporar, como punto específico, los requisitos a la población indígena para los trámites y servicios del Registro Civil, en el Reglamento del Registro Civil publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 30 de julio del 2002”.<sup>147</sup>

3014. Otra línea de trabajo era la equiparación social para los indígenas en la ciudad. Entre las acciones que se incluían estaba el tema de la salud, en el que “se propuso garantizar que, por diversos procedimientos, los 500 000 indígenas residentes en el Distrito Federal cuenten con acceso a los servicios de salud del D.F”.<sup>148</sup> De acuerdo con lo informado, este objetivo se alcanzó con “la puesta en marcha del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos, y particularmente con la aprobación por parte de la Asamblea legislativa del D.F., de la Ley que establece el derecho al acceso gratuito a los servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral; se cuenta ya con el instrumento legal que permita cumplir el objetivo planteado”.<sup>149</sup> Sin embargo, no se han realizado acciones para reconocer la medicina tradicional o las prácticas terapéuticas indígenas, por lo que esta omisión “hace imposible su incorporación en los centros de salud del Distrito Federal”.<sup>150</sup>

3015. Otra de las acciones consideradas en este rubro es el tema de la vivienda.<sup>151</sup> Después de que se modificaron los requisitos para los otorgamientos de créditos por parte del Instituto para la Vivienda del Distrito Federal, a la fecha se está dando seguimiento a 27 proyectos de vivienda en distintos puntos de la ciudad, cuyos beneficiarios son alrededor de 1 500 familias indígenas.<sup>152</sup>

3016. En materia de trabajo se había propuesto la organización de programas de capacitación para el trabajo por la vía formal o informal, de impulso a los productos sociales e impulso de empresas sociales, pero no se llevó a cabo. Entre las acciones que sí se realizaron, fue la celebración de certámenes de artesanos.<sup>153</sup>

3017. En lo que al tema de educación se refiere, se reporta la incorporación de “4 000 niños indígenas y de pueblos originarios al programa de becas para niños en riesgo de deserción escolar y madres

solteras”.<sup>154</sup> Se están realizando acciones para incorporar más niños indígenas a los centros DIF, ya que al realizarse “una encuesta, se determinó que en dichos centros sólo se atendía alrededor de 80 niños indígenas, por lo que los esfuerzos se han enfocado a incorporar a los niños y niñas indígenas a estos espacios para que reciban atención”.<sup>155</sup>

3018. El Consejo de Consulta y Participación Indígena del Distrito Federal fue desintegrado al tomar posesión el nuevo jefe de Gobierno del Distrito Federal. En su lugar se creó la Comisión Interdependencial<sup>156</sup> de Equidad para los Pueblos Indígenas, la cual está presidida por la recientemente creada Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Tal como su nombre lo indica, la Comisión Interdependencial está integrada por representantes de dependencias gubernamentales. Asimismo, contará con un Consejo Consultivo en el que participarán representantes de pueblos indígenas y comunidades étnicas (véase los artículos séptimo y octavo).<sup>157</sup>

3019. Otro órgano creado el 16 de marzo de 2007 es la Agencia Especializada en Atención a Personas Indígenas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, integrada por agentes del Ministerio Público y secretarios oficiales, abogados bilingües que tienen una trayectoria en el trabajo de promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

3020. Las instituciones gubernamentales reconocen que “ha sido difícil diseñar y operar estrategias que hagan extensivas todas las actividades entre la población indígena que se encuentra dispersa en todas las unidades territoriales del Distrito Federal”.<sup>158</sup> Aquí es importante agregar que del análisis que se ha hecho a los programas sobre el trabajo con pueblos indígenas, se detectó gran dispersión de actividades, poca coordinación interinstitucional, falta de consideración de objetivos en la realización de actividades encaminadas para con los mismos, resultados esperados, temporalidad para su obtención y los impactos que se espera conseguir. Es necesario contar con una estrategia clara que contenga metodologías de trabajo que involucren plenamente a los pueblos indígenas y que además consideren evaluaciones periódicas y escrutinio público, entre otros.

## 29.6 Conclusiones del capítulo

3021. En el Distrito Federal hay dos tipos de pueblos indígenas, los originarios y los de indígenas residentes. El término “indígenas migrantes” no refleja apropiadamente las condiciones de las comunidades residentes, por lo que no es adecuado su uso.

3022. El número de personas indígenas en el Distrito Federal es impreciso: los censos y conteos realizados varían entre las 140 000 y 500 000 personas.

3023. Las delegaciones con mayor presencia de miembros de los pueblos indígenas en el Distrito Federal son: Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Cuauhtémoc.

3024. A pesar de que el Distrito Federal es una ciudad multicultural, donde se hablan 57 lenguas indígenas, hay un subregistro debido a que los pueblos indígenas se han invisibilizado por su alto bilingüismo y, en muchas ocasiones, por su deseo de ocultar su origen étnico para evitar ser discriminados.

3025. Las políticas públicas no están armonizadas con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas ni con el Convenio 169 de la OIT, especialmente en dos conceptos centrales: el reconocimiento al derecho de libre determinación, por un lado, y a la necesidad de contar en las políticas y programas dirigidos a los pueblos indígenas con su *consentimiento previo, libre e informado*. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo este alineamiento.

#### *Marco jurídico*

3026. El marco jurídico local e internacional para la protección de los pueblos indígenas en el Distrito Federal es limitado. La fallida reforma constitucional de 2001 no alcanzó a reconocer todos los derechos de los pueblos indígenas. En el plano internacional, el Convenio 169 de la OIT es el único instrumento especializado de carácter vinculatorio. La recientemente proclamada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un instrumento más completo que el Convenio 169, pero no es un instrumento vinculatorio.

#### *Problemas enfrentados*

3027. Algunos de los principales problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal es, en primer lugar, la falta de reconocimiento de sus derechos, de respeto a sus sistemas normativos y de aplicabilidad de la legislación que protege, promueve y garantiza sus derechos.

3028. Otros problemas que enfrentan son: rezago, marginación y pobreza, 72.9% de los pueblos indígenas no tienen acceso a servicios de salud, 27.6% de las viviendas indígenas tiene piso de tierra, 73% no tiene agua entubada, 52.6% no cuentan con drenaje y 11.2% viven sin energía eléctrica.

#### *Acceso a la justicia*

3029. En cuanto al derecho de acceso a la justicia, los pueblos indígenas siguen siendo víctimas de conductas discriminatorias, tanto de las autoridades ministeriales como de las autoridades judiciales. Estas conductas resultan en violaciones al derecho a la no discriminación y al principio de igualdad de oportunidades considerado en la Declaración de la ONU. Entre las violaciones más frecuentes están: deficiente defensa legal, no contar con intérpretes traductores durante todo el proceso y falta de consideración a su condición de indígenas durante el desarrollo del proceso.

#### *Derecho a la no discriminación*

3030. El derecho a la no discriminación es uno de los más violentados y trae aparejadas actitudes de poca confianza hacia las autoridades, que a su vez resulta en que los pueblos indígenas no acuden a solicitar servicios públicos, como los de salud y justicia, y que haya altos índices de deserción escolar. La situación de las mujeres es especialmente grave por el alto grado de analfabetismo, rezago educativo, desnutrición y problemas de salud.

*Derecho a la tierra y territorio*

3031. Los pueblos originarios experimentan el creciente deterioro de sus tierras y territorio por la sobreexplotación de aguas y bosques y por el crecimiento urbano de la ciudad de México. Además, existen conflictos agrarios pendientes de resolverse.

3032. La falta de políticas que fomenten la comercialización de los productos de estos pueblos dificulta todavía más la conservación de la tradición de tenencia de la tierra y territorio. Su pérdida paulatina pone en riesgo la sustentabilidad del mismo Distrito Federal y de los pueblos indígenas.

*Derecho a la consulta y participación*

3033. La Ley de Participación Ciudadana no menciona explícitamente las formas de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

3034. Actualmente coexisten tres diferentes tipos de autoridades con facultades de representación sobre temas indígenas: las autoridades agrarias, los subdelegados territoriales y Comités Vecinales, pero es necesario definir claramente sus atribuciones.

3035. El que las comunidades residentes se hayan tenido que constituir como asociaciones civiles para acceder a los proyectos gubernamentales y recibir apoyo legal en procedimientos jurídicos, constituye un obstáculo a la forma de organización tradicional de los pueblos.

*Derechos laborales*

3036. La mayor parte de las mujeres que tiene un empleo remunerado trabaja en actividades domésticas. Sólo un mínimo porcentaje de varones trabaja en estas labores, el resto generalmente labora en la construcción, y otros tantos se integran a los cuerpos policiacos públicos y privados.

3037. Especialmente preocupante es la situación de las mujeres que desarrollan trabajo doméstico, ya que viven en condiciones infrahumanas, sin garantías laborales.

3038. Los niños indígenas, desde muy pequeños, acompañan a sus padres en el desarrollo de sus trabajos y empiezan a participar con ellos de manera precoz para aprender a desempeñar la actividad económica de sus padres y para colaborar con el ingreso del hogar. Esta situación, evidentemente, influye en los niveles de educación y deserción escolar.

*Derecho a la educación*

3039. El 18.3% de las personas indígenas no tiene ninguna instrucción y 22.3% cuenta con primaria incompleta, mientras que entre la población no indígena las proporciones son de 8.7 y 18.3%.

3040. Aunque en el Distrito Federal hay mucho menos indígenas analfabetas que en el resto de la nación, de las personas analfabetas en la ciudad, la tasa entre los indígenas es casi cuatro veces mayor que la de la población no indígena.

3041. Los problemas escolares identificados entre la comunidad indígena son: 1. La deserción, ausentismo y bajo rendimiento pedagógico principalmente durante los primeros grados; 2. Relaciones interétnicas poco armónicas —que se manifiestan en una abierta discriminación de esta población—, y 3. Una creciente necesidad de los recursos generados por el trabajo infantil para completar los ingresos de los hogares.

### *Derecho a la salud*

3042. Entre los problemas de salud que afectan a los pueblos indígenas, están el establecimiento ilegal e irregular de la vivienda, atención médica inexistente, esquemas de vacunación incompletos, falta de acceso a estudios complementarios y a atención hospitalaria. Además, hay un alto número de pueblos indígenas sin seguridad social (72.9%).

### *Políticas públicas*

3043. El GDF ha realizado acciones para intentar cerrar la brecha de desigualdad que enfrentan los pueblos indígenas en el Distrito Federal. Se han realizado acciones en materia de educación, vivienda, acceso a la justicia y trabajo, entre otras. Sin embargo, hasta el momento estas acciones no han sido suficientes, ya que la brecha sigue siendo amplia.

3044. El tema de la legislación local en materia indígena es un gran pendiente de las acciones gubernamentales que debe de ser desarrollado con prontitud.

## Notas

- <sup>1</sup> Contribución de Guadalupe Martínez Pérez, experta en tema indígena e indígena nahua del estado de Hidalgo residente en el Distrito Federal. Reflexiones basadas en los informes del relator especial sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas.
- <sup>2</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 2, párr. 2. Artículo reformado completamente por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto de 2001.
- <sup>3</sup> El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990; dicha ratificación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990 y, finalmente, el gobierno mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre del mismo año. El Convenio entró en vigor en México en septiembre de 1991.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, art. 1.1.b.
- <sup>5</sup> Convenio OIT, *op. cit.*, art. 1.2.
- <sup>6</sup> Contribución de Guadalupe Martínez Pérez, véase la nota 1.
- <sup>7</sup> Véase discusiones en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de la ONU, disponible en <<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/indigenas/#5>> y BBC, “Indígenas: ¿pueblo, población o minoría?”, 9 de agosto de 2006, disponible en <[http://news.bbc.co.uk/1/spanish/international/newsid\\_4776000/4776537.stm](http://news.bbc.co.uk/1/spanish/international/newsid_4776000/4776537.stm)>.
- <sup>8</sup> *Idem.*
- <sup>9</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, México, junio 2001, disponible en <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disagnostico\\_situac\\_indigena.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disagnostico_situac_indigena.html)>.
- <sup>10</sup> El aumento de las migraciones de personas indígenas es otra de las expresiones de desigualdad y pobreza generada por éstas. La migración forzada de los pueblos indígenas es el resultado de la situación, muchas veces desesperada, que experimentan en sus lugares de origen.

- <sup>11</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social (DGEDS), 2001, p. 1.
- <sup>12</sup> Pablo Yanes, ponencia realizada en la mesa 20, parte relativa a los grupos de personas. Comunidades y pueblos indígenas, durante Seminario Los Derechos Humanos en la Ciudad de México: Diagnóstico y Programa, realizado en FLACSO del 23 al 25 de octubre de 2007.
- <sup>13</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal...*, op. cit., p. 1.
- <sup>14</sup> El concepto “pueblo originario” también ha sido usado por los pueblos indígenas para autodenominarse, sobre todo antes de que se iniciara lo que Yanes llama el proceso de reindianización impulsado por el movimiento zapatista. Esto debido a que el término “indígena” tiene una connotación peyorativa. Véase más detalles en Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad. Los pueblos indígenas, la ciudad de México y las políticas del gobierno del Distrito Federal, 1998-2006*, tesis de maestría, México, junio de 2007.
- <sup>15</sup> Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2006, pp. 40 y 41. En el mismo sentido, véase J. Flores, “El pueblo se está levantando”, *Memoria de los encuentros sobre presencia indígena en la ciudad de México*, Instituto de Cultura-Gobierno del Distrito Federal (col. Babel), octubre de 2000, p. 37.
- <sup>16</sup> “Los inmigrantes indígenas son reconocidos por los urbanos, como coloquialmente les dicen, los indígenas o los nativos de la ciudad, no sólo por el número elevado, sino por su irrupción en la escena política nacional tras el levantamiento y la marcha del EZLN; circunstancia que impulsó su lucha por el derecho al trabajo, a la vivienda y a sus reivindicaciones culturales en la nueva residencia ciudadana”. Ponencia de Teresa Mora, Rocío Durán, Leonardo Vega y Laura Corona, “La etnografía de los grupos originarios y lo emigrantes indígenas de la ciudad de México”, México, agosto de 2002, <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/seminario/02\\_ago\\_sexta\\_mora.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/seminario/02_ago_sexta_mora.html)>.
- <sup>17</sup> A la que le corresponde la “tutela de los derechos indígenas”, de acuerdo con el artículo 23 quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- <sup>18</sup> Éstas son las lenguas que se han detectado en el Distrito Federal: aguacateco, amuzgo, cakchiquel, cora, cuicapá, cuicateco, chatino, chichimeco, chinanteco, chocho, chol, chontal de Oaxaca, chontal de Tabasco, chuj, guarijío, huasteco, suave, huichol, ixcateco, ixil, jacalteco, kanjobal, kekchí, kikapú, lacandón, mame, matlazinca, maya, mayo, mazahua, mazateco, mixe, mixteco, motocinteco, náhuatl, tlahuica, otomí, pame, pima, popoloca, popoluca, purépecha, quiché, seri, tacuate, tarahumara, tepehua, tepehuano, tlapaneco, tojolabal, tonaca, triqui, tzeltal, tzotzil, yaqui, zapoteco y zoque. Para más información, véase Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 152.
- <sup>19</sup> Cabe aclarar que el indicador de hablantes de lengua indígena no es determinante para establecer la identidad indígena inequívoca. La utilización de este indicador por el INEGI ha provocado discrepancias importantes en la cuantificación de los pueblos indígenas en el país.
- <sup>20</sup> Virginia Molina et al., *Perfil sociodemográfico de la población indígena en la zona metropolitana de la ciudad de México. Los retos para la política pública*, Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., p. 29.
- <sup>21</sup> INEGI, *Resultados definitivos del II Censo de Población y Vivienda 2005* para el Distrito Federal, comunicado núm. 119/06, 25 de mayo de 2006, p. 3.
- <sup>22</sup> INI-Conapo-PNUD, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos Indígenas en México, 2002*, disponible en <<http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/>>.
- <sup>23</sup> *Ibid.*, cuadro 1, disponible en <[http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/en\\_cuadro01.pdf](http://www.cdi.gob.mx/ini/indicadores/en_cuadro01.pdf)>.
- <sup>24</sup> CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, México, 2006, p. 11.
- <sup>25</sup> Sederec, *Atención a los pueblos indígenas y comunidades étnicas*, p. 2.
- <sup>26</sup> Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 148.
- <sup>27</sup> *Ibid.*, p. 21.
- <sup>28</sup> GDF, Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, 2007-2012. Anexos estadísticos, p. 13.
- <sup>29</sup> Contribución del antropólogo Alejandro López Mercado, jefe de Unidad Departamental de Atención a Comunidades Étnicas de la Sederec, durante revisiones de los borradores del presente *Diagnóstico*.
- <sup>30</sup> El artículo 8j del Convenio sobre Diversidad Biológica afirma el valor del conocimiento tradicional indígena en relación con la conservación, el desarrollo sostenible y regímenes de propiedad intelectual.
- <sup>31</sup> IWGIA, información de la página en inglés, tomado de “International Human Rights Instruments”, disponible en <<http://www.iwgia.org/sw15716.asp>>.
- <sup>32</sup> CAT, CERD, CEDAW y CCPR. Aunque con la ratificación de convenciones y tratados también se sujeta al escrutinio de otros órganos, como los mecanismos convencionales (relatorías y grupos de trabajo), y otros que no reciben quejas individuales, pero sí se encargan de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados.
- <sup>33</sup> La mayoría de los tratados internacionales mencionados anteriormente, que no se especializan en la situación de los pueblos indígenas, contienen disposiciones que se refieren a grupos de personas vulnerables o minorías, expresiones que, tal como explicamos, aunque han sido rechazadas por el movimiento indígena por no ser consideradas como términos que reflejen su problemática, en las regulaciones sobre estos grupos se contemplan lineamientos importantes de protección para los pueblos indígenas.
- <sup>34</sup> ONU, *Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, presentado de conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión, E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002, párr. 12.
- <sup>35</sup> *Ídem*.
- <sup>36</sup> Para más detalles, véase BID, “México. Compilación de legislación sobre asuntos indígenas”, 2004, en <<http://www.iadb.org/sds/IND/ley/pdocs/Mexico.pdf>>.
- <sup>37</sup> Véase la nota 48.
- <sup>38</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 158.

- <sup>39</sup> Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 13.
- <sup>40</sup> CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, op. cit., p. 30. A raíz de la falta de cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de San Andrés, más de 300 municipios indígenas solicitaron la nulidad del procedimiento mediante 320 controversias constitucionales presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que las desechó el 5 de septiembre de 2002.
- <sup>41</sup> Dra. Rosa Márquez Cabrera, op. cit.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, p. 1.
- <sup>43</sup> Para más detalles, véase *Agenda de derechos indígenas urbanos para la ciudad de México y zona metropolitana*, acordada durante diplomado coordinado por la Asamblea de Indígenas Migrantes de la Ciudad de México, el 13 de diciembre de 2004. Disponible en <[http://www.equidad.df.gob.mx/boletines/detalleBoletines.html?id\\_boletin=34](http://www.equidad.df.gob.mx/boletines/detalleBoletines.html?id_boletin=34)> (visitada el 8 de febrero de 2007).
- <sup>44</sup> Artículos: 54. V, 72.V, 281 bis, fracs. I a IV.
- <sup>45</sup> Artículos: 9.VI, 59, 72 fracs. I y II, 83, 183, 185, 186, 203 fracs. I, II y III, 269 frac. IV, 285, 285 bis, 290, 431.III.bis.
- <sup>46</sup> CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas...*, op. cit., p. 110.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 110 y 111.
- <sup>48</sup> Código Penal del Distrito Federal, art. 72.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, art. 206.
- <sup>50</sup> Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, arts. 24, 83, 165 bis, 171m 183, 269 y 285 bis.
- <sup>51</sup> Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, arts. 101-106 y 139.
- <sup>52</sup> Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal, art. 11.
- <sup>53</sup> Estos temas son de extrema relevancia para la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el Distrito Federal, pero son de competencia federal. Por eso, sólo los mencionamos brevemente, bajo el entendido de que para los efectos de este *Diagnóstico*, tienen calidad de información complementaria que cae fuera de la competencia del Gobierno del Distrito Federal.
- <sup>54</sup> Palabras de la Dra. Rosa Márquez Cabrera, secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, en la mesa redonda Retos y desafíos. La declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, Museo de la ciudad de México, 12 de octubre de 2007.
- <sup>55</sup> GDF-Secretaría de Desarrollo Social, Lineamientos Principales de la Política en materia indígena del Gobierno del Distrito Federal, disponible en página <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/programa\\_gobierno.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/programa_gobierno.html)>.
- <sup>56</sup> ONU, *Derechos humanos y cuestiones indígenas. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Adición. Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003, párr. 66.
- <sup>57</sup> Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación.
- <sup>58</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 158.
- <sup>59</sup> GDF, Programa General de Desarrollo 2007-2012. Eje 2 Equidad”, disponible en <[http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe\\_gobierno/programa\\_gral/eje2/diagnostico.html](http://www.df.gob.mx/jefatura/jefe_gobierno/programa_gral/eje2/diagnostico.html)>.
- <sup>60</sup> *Idem.* Véase también la parte III, capítulos 11, 12 y 15: Derecho al agua, Derecho a una vivienda adecuada y Derecho a la salud.
- <sup>61</sup> Véase también la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- <sup>62</sup> OACNUDH, op. cit., p. 155.
- <sup>63</sup> También la Recomendación 5/2004 trata de un caso en que no se prestó la asistencia de un traductor para una persona indígena. En esta recomendación se planteaban violaciones del derecho a no ser discriminado, de seguridad jurídica en relación con las garantías del debido proceso, de los derechos del niño y protección a la infancia y del derecho a la integridad personal.
- <sup>64</sup> CDHDF, “Cumple la PGJDF la Recomendación 8/2002 de la CDHDF”, Boletín de prensa núm. 79/2003, 25 de agosto de 2003.
- <sup>65</sup> PGJDF, “Acuerdo número a/010/2003 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la actuación de los agentes del Ministerio Público que conozcan de una averiguación previa en la que se encuentre detenida o involucrada una persona que pertenezca a un pueblo o comunidad indígena”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de julio de 2003, disponible en <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=41&disp=172>>.
- <sup>66</sup> La Organización de Traductores, Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas, A. C., ha sido beneficiaria del financiamiento otorgado a los “Proyectos de indígenas beneficiados dentro del programa de coinversión” de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F. Es relevante notar que, de acuerdo con la información encontrada, el financiamiento otorgado a esta organización, desde 2001 hasta 2006, ha ido disminuyendo constantemente. No se localizó información actualizada sobre el otorgamiento de beneficios a la organización en el año 2007 o lo asignado en 2008. Para más información, véase en la página de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social en <[http://www.equidad.df.gob.mx/dgeds/padrones\\_beneficiarios/proyectos\\_indigenas\\_beneficiados\\_2001.pdf](http://www.equidad.df.gob.mx/dgeds/padrones_beneficiarios/proyectos_indigenas_beneficiados_2001.pdf)>.
- <sup>67</sup> Véase también la parte V, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- <sup>68</sup> La Constitución Federal, en su artículo 2A VIII, dispone: “Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales”.
- <sup>69</sup> CDHDF, “Conciliación entre la CDHDF y el TSJDF para protección de indígenas procesados”, Boletín de prensa núm. 60/2004, 22 de junio de 2004.
- <sup>70</sup> Información aportada al Comité Coordinador por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- <sup>71</sup> CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante el 2004*, pp. 58 y 59.
- <sup>72</sup> *Idem.*
- <sup>73</sup> Véase también la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- <sup>74</sup> CDHDF, “Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal”, México, 2005, pp. 276-278.
- <sup>75</sup> Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos de las mujeres.

- <sup>76</sup> Datos no atribuibles al gobierno. CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, p. 118.
- <sup>77</sup> Lo que tiene un aspecto positivo, ya que no fomenta prácticas segregatorias, pero es una situación en la que, sin que haya una cultura de respeto a la diversidad étnica, puede resultar en prácticas discriminatorias.
- <sup>78</sup> Datos no atribuibles al gobierno. CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, pp. 118-119.
- <sup>79</sup> Véase también la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- <sup>80</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, *op. cit.*
- <sup>81</sup> *Idem.*
- <sup>82</sup> Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, p. 161.
- <sup>83</sup> OEA/CIDH, 1998, *op. cit.*, párr. 513.
- <sup>84</sup> Enrique Provenio *et al.*, *La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general*, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, noviembre de 2006, pp. 117-143.
- <sup>85</sup> La mayor parte de la información de este apartado fue tomada del documento Secretaría de Desarrollo Social del D.F., *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*
- <sup>86</sup> Artículos 26 a 28.
- <sup>87</sup> J. Anaya y R. Williams, “The Protection on Indigenous Peoples Lands over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System”, *Harvard Human Rights Journal*, v. 14, Spring 2001, ISSN 1057-5057. Disponible en <<http://www.law.harvard.edu/students/orgs/hrj/iss14/williams.shtml#Heading72>>.
- <sup>88</sup> J. Anaya y R. Williams, “The Protection on Indigenous Peoples...”, *op. cit.* El estudio realizado fue con base al caso Awas Tingni vs. Nicaragua, que actualmente se encuentra ante la Corte Interamericana.
- <sup>89</sup> CDHDF *et al.*, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, *op. cit.*, p. 29.
- <sup>90</sup> Secretaría de Desarrollo Social, *Situación de los pueblos originarios y poblaciones indígenas radicadas en el Distrito Federal*, *op. cit.*
- <sup>91</sup> Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, pp. 16 y 17.
- <sup>92</sup> Definición hecha en el texto original del cual se sacó la cita. Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural del acuífero, las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales o por explotaciones o aprovechamiento de cualquier tipo, que representen riesgos permanentes o accidentales; así como el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal y agroindustrial y los poblados rurales. Ley Ambiental del Distrito Federal, artículo 6°.
- <sup>93</sup> Referirse a “Políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal hacia el área rural del D.F. 1998-2000”, Comisión de Recursos Naturales, Secretaría del Medio Ambiente (mimeo, 1999). Cita hecha en el documento de la Secretaría de Desarrollo Social del D.F., *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 2.
- <sup>94</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 4.
- <sup>95</sup> Reglas básicas de operación del Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito Federal, Semarnap y otras, 1998.
- <sup>96</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 3.
- <sup>97</sup> *Idem.*
- <sup>98</sup> *Ibid.*, p. 14.
- <sup>99</sup> *Ibid.*, p. 15.
- <sup>100</sup> *Idem.*
- <sup>101</sup> *Ibid.*, p. 6. Cabe aclarar que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal tiene un registro de un total de 470 asentamientos humanos en las siete delegaciones rurales, de los cuales se han regularizado 122 y quedan todavía sin regularizar 348. El total de asentamientos ha implicado la pérdida de unas 7 500 ha de las 88 442 hectáreas del área de conservación en cuestión. La delegación más afectada es Xochimilco, con un total de 169 asentamientos, de los que 107 son irregulares. Para esta información específica véase misma publicación, p. 20.
- <sup>102</sup> *Ibid.*, p. 7.
- <sup>103</sup> El texto original de la Secretaría de Desarrollo del Distrito Federal hace referencia a la siguiente información. Para más detalles, véase el texto original en Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 14.: “Durante febrero y marzo de 1998 la Semarnap, conjuntamente con representantes comunitarios de las delegaciones rurales y diferentes instituciones de los gobiernos del D.F. y Federal, desarrollaron una serie de talleres delegacionales para la integración del Proders ZR-DF (Programa de Desarrollo Rural Sustentable del D.F.), durante los cuales se abordó, entre otros temas, el asunto de la comercialización, señalándose “la falta de impulso a la comercialización de los productos agrícolas”. En este problema se incluye también la comercialización de otros productos de la zona rural. Programa de Desarrollo Rural Sustentable del D.F. (Taller Delegación Xochimilco), p. 3.
- <sup>104</sup> Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, *Diagnóstico de los pueblos originarios del Distrito Federal*, *op. cit.*, p. 14.
- <sup>105</sup> *Ibid.*, p. 19.
- <sup>106</sup> Véase arts. 5°, 18, 23, 27 y 43.
- <sup>107</sup> Los coordinadores de Enlace Territorial o subdelegados son, en primera instancia, los encargados de la solución de conflictos entre vecinos que no requieren la participación de algún órgano jurisdiccional con facultades para organizar celebraciones de todo tipo, impulsar trabajos colectivos, desarrollo cultural, y establecer acuerdos de resolución de conflictos entre vecinos. Sin embargo, cabe aclarar que esta figura, “que deriva de la figura tradicional de ‘autoridad política del pueblo’, carece del reconocimiento jurídico que establezca y valide los ámbitos y facultades de su competencia”. Para más detalles, véase *Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de Enlace Territorial de las Delegaciones Sur de la ciudad de México*, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, disponible en <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag\\_coord\\_territoriales.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diag_coord_territoriales.html)>.

- 108 “Son el enlace oficial entre vecinos y autoridades de la ciudad, como órganos de representación ciudadana electo por los vecinos de un área a través de la votación directa que por primera vez se efectuó el 4 de julio de 1999. Cada comité está formado por un coordinador y un número de integrantes proporcional a los habitantes del área vecinal que representan”. Información tomada de G. M. Fournier, “¿Qué sucede con los Comités Vecinales?, disponible en <<http://www.uam.mx/comunicacionuniversitaria/enfoques/1-semester-01/semest-1.html>>.
- 109 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 253.
- 110 *Idem.*
- 111 “En no pocos casos la existencia de asentamientos irregulares ha dado origen a procesos conflictivos en el tejido social con serias divisiones entre los *originarios* y los *avciados*, que tienen por trasfondo una fuerte disputa por recursos escasos, tierra, agua y bosques maderables, que en su mayoría, además, están bajo el régimen de propiedad social. En no pocos casos estos conflictos se han traducido en la oposición de los originarios a que la autoridad delegacional otorgue servicios básicos, principalmente de abasto de agua potable, a los asentamientos irregulares que por su propia condición se encuentran en situaciones de gran precariedad urbanística”. Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 310. También Alejandro López, véase la cita 31.
- 112 “Son personas morales VI. ‘las asociaciones distintas de los enunciados que se propongan fines políticos, científicos, de recreo o cualquier otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley’”, Código Civil para el Distrito Federal, Libro primero, Título Segundo. De las personas morales, artículo 25.
- 113 CDHDF et al., *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la ciudad de México, 2000-2004*, op. cit., p. 72.
- 114 Magdalena Gómez, *Una reflexión sobre la ciudadanía en naciones pluriculturales: el caso mexicano*, en Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 245.
- 115 *Idem.*
- 116 Pablo Yanes et al., *Urbi indiano: la larga marcha a la ciudad diversa*, op. cit., p. 302.
- 117 Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- 118 INEGI, *XII Censo general de población y vivienda 2000*, Base de Datos, México, 2000.
- 119 Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, Situación de la niñez indígena en el Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, México, 2002, <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/situacion\\_ninez.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/situacion_ninez.html)>.
- 120 S. Chávez, “Mujeres domésticas del servicio doméstico en la ciudad de México. Su lucha por el respeto a sus derechos humanos, laborales y culturales”, octubre de 2006, p. 2.
- 121 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas para la ciudad pluricultural*, op. cit., p. 41.
- 122 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 106.
- 123 Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., p. 110.
- 124 S. Chávez, op. cit., p. 2.
- 125 Alejandro López, “Mujeres indígenas en la ciudad de México”, 2007, p. 112.
- 126 *Ibid.*, p. 113.
- 127 S. Chávez, op. cit., p. 4.
- 128 Pablo Yanes et al., *El triple desafío...*, op. cit., pp. 86 y 87.
- 129 *Ibid.*, p. 90.
- 130 Las actividades actuales de educación que son de competencia del GDF son reducidas a la enseñanza inicial, media superior y superior. A pesar de esto, analizaremos la situación del goce del derecho a la educación para personas indígenas en los diferentes niveles de educación para identificar necesidades que deban ser atendidas cuando complete el traslado de responsabilidades de la Federación al GDF, y que a su vez sirva en el diseño de políticas públicas. Véase también la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación, y la parte VI, capítulos 27 y 28: Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- 131 UNESCO, *La EPT, evaluación 2000*, Informe sobre Paraguay, Educación para Todos, 5.3 Educación indígena, primer párrafo. Disponible en <[http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport\\_2\\_7.html](http://www.unesco.org/education/wef/countryreports/paraguay/rapport_2_7.html)> (visitada el 8 de febrero de 2008).
- 132 *Idem.*
- 133 OEA/CIDH, 1998, op. cit., párr. 585.
- 134 *Ibid.*, párr. 511.
- 135 OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 157.
- 136 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 106.
- 137 *Idem.*
- 138 *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007.
- 139 Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, op. cit., p. 162.
- 140 *Idem.*
- 141 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 73.
- 142 Véase también la parte II, capítulos 15 y 16: Derecho a la salud y Derechos sexuales y reproductivos.
- 143 ONU, Observación general núm. 14, “El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud”, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22º periodo de sesiones, 2000, párr. 11.
- 144 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 334.
- 145 *Idem.*
- 146 GDF, “Programa General de Desarrollo 2007-2012”, p. 11.
- 147 Pablo Yanes et al., *El triple desafío. Derechos, instituciones y políticas...*, op. cit., p. 348.
- 148 *Ibid.*, p. 348.
- 149 *Idem.*

<sup>150</sup> Pablo Yanes, *El desafío de la diversidad...*, *op. cit.*, p. 354.

<sup>151</sup> Véase también la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 351.

<sup>153</sup> *Ibid.*, pp. 351 a 353.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 353.

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> Creada por Acuerdo publicado el 14 de febrero de 2007.

<sup>157</sup> Es relevante mencionar que, actualmente, el reglamento del funcionamiento de este Consejo está en proceso de ser aprobado, pero que ha sido un tanto accidentado, ya que la estructura que se había propuesto inicialmente sugería que los pueblos indígenas sesionaran en Consejo para hablar de sus problemáticas al mismo tiempo que representantes de otros grupos étnicos no indígenas. Esto fue modificado en diversos acuerdos internos de la propia Comisión Interdependencial para separar ambos grupos, por considerarse poco conveniente la estructura inicial, por la diferencia de agendas y asuntos que ambos grupos tienen interés en tratar.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 354.

# Capítulo 30. Derechos de lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero, travestis y transexuales (LGBTTT)<sup>1</sup>

## 30.1 Marco conceptual

### Introducción

3045. La discriminación y violaciones reiteradas a los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgéneros y transexuales (LGBTTT) hace necesario reiterar el principio de igualdad entre todas las personas, con base en el cual se debe garantizar su libertad, los derechos fundamentales y la igualdad de oportunidades.

3046. Junto con el derecho a la no discriminación, ha cobrado fuerza y vigencia el reconocimiento del derecho a la diversidad, dentro de la cual se encuentra la diversidad sexual. En general, cuando se habla de ésta, “se hace referencia a prácticas no heterosexuales”.<sup>2</sup> Esta concepción también lleva implícito el aspecto reproductivo por el que se “conceptualiza a las parejas heterosexuales”.<sup>3</sup>

### Definiciones<sup>4</sup>

3047. La definición del grupo LGBTTT no es sencilla. A la multiplicidad de términos que circulan, no siempre neutros, con los que se suele denominar a las sexualidades discriminadas,<sup>5</sup> se suma la falta de consenso acerca de lo que cada término representa y significa.

3048. La *orientación sexual*<sup>6</sup> es la organización específica del erotismo y el vínculo emocional de un individuo en relación con el género de la pareja involucrada en la actividad sexual. Puede manifestarse en forma de comportamientos, pensamientos, fantasías o deseos sexuales, o en una combinación de estos elementos.

3049. La *identidad de sexo-género*<sup>7</sup> se refiere a la vivencia profunda e individual del sexo o del género, tal como cada persona la siente y la vive internamente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento y con el género socialmente asociado a aquél. La identidad de género se establece entre los 12 y los 18 meses de edad y es inmodificable, mientras que el cuerpo, los aspectos fenotípicos del sexo sí son modificables.<sup>8</sup> La discordancia entre identidad de género y sexo biológico puede llevar a la modificación de los aspectos somáticos y funciones corporales a través de medios hormonales, quirúrgicos o de otra índole (siempre que los mismos sean libremente escogidos), así como de las expresiones de género que incluyen la vestimenta, forma de hablar y comportamientos.

3050. En español, el uso indiscriminado de los términos “sexo” y “género” provoca que no se incorpore o se tergiverse la perspectiva de género, así como una enorme confusión y falta de identificación de la desigualdad social basada en la diferencia sexual como argumento naturalizador y base justificatoria de la discriminación de género; es decir, a partir de las capacidades (que son algo potencial y elegible y no un destino irrenunciable, a pesar de que así lo indique el mandato social) de las mujeres

a concebir, gestar, parir y amamantar, se hace una extensión de estas funciones biológicas a funciones sociales, lo que conlleva la adscripción de las mujeres al ámbito privado y su reclusión en el hogar para que se dediquen al cuidado de “otros”, por lo tanto, se les excluye del acceso a la igualdad de derechos, oportunidades, trato, condición y posición en el mundo público.<sup>9</sup>

3051. Las identidades de género que no corresponden al sexo asignado de nacimiento y el género socialmente asignado a aquél son la transgeneridad, transexualidad y el travestismo. El concepto de identidad de sexo-género es importante, ya que la diferencia entre personas transgénero (en sentido restringido) y transexuales radica en que la identidad personal de estas últimas involucra la modificación de los caracteres sexuales primarios y no solamente los secundarios y lo relacionado con los aspectos referidos al género.

3052. Es relevante mencionar los diferentes términos que se han usado para aludir a las diversidades sexuales. Entre los órganos de las Naciones Unidas, no hay uniformidad en los conceptos utilizados. Algunos relatores especiales<sup>10</sup> y tribunales internacionales usan el término vago de “minorías sexuales”. El problema que plantea esta expresión es que es un vocabulario político “que tiende a perpetuar la idea de la sociedad como intrínseca y normalmente heterosexual”.<sup>11</sup>

3053. Por otra parte, la mayoría de los documentos internacionales se refieren a “orientación sexual”, aunque también en ocasiones usan el de “preferencia sexual”. En las decisiones de las Cortes Europea e Interamericana de Derechos Humanos, en algunos de los informes de relatores especiales, y en normas de organismos internacionales como ONUSIDA y la Organización Mundial de la Salud (OMS), se utiliza de manera predominante la expresión “orientación sexual”, lo mismo ocurre con la Declaración de Noruega entregada al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 1 de diciembre de 2008 y con los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a la Orientación Sexual y la Identidad de Género.

3054. En el país, la posición que se inclina por la denominación “preferencia sexual” sobre el término “orientación sexual” se basa en particular en destacar el aspecto de conciencia y de libre decisión sobre el ejercicio de la sexualidad, al tiempo que cuestiona los enfoques biologicistas o psicologicistas sobre ésta.<sup>12</sup> La Ley Para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal<sup>13</sup> define la orientación sexual como “la capacidad de una persona para sentirse atraída por las de su mismo sexo, por las del sexo opuesto o por ambas”.<sup>14</sup> En el presente documento se empleará la expresión *orientación* o *preferencia sexual*, con el fin de dar cabida a los aspectos positivos de ambas.

3055. A continuación se muestran algunos ejemplos de los términos usados en la legislación vigente en el Distrito Federal:

Instrumento jurídico	Artículo	Término
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	1	Preferencias
Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)	4	Preferencia sexual
Normas de salud relativas al virus de inmunodeficiencia humana (VIH)		Se usan dos términos: minorías sexuales (2002), preferencias sexuales (modificación a la norma de 1993)
Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (LPEDDF)	5	Orientación sexual
Código Civil para el Distrito Federal	2	Orientación sexual

3056. Respecto de la homosexualidad, un hombre gay o una mujer lesbiana son personas que sienten una atracción emocional, afectiva, romántica y sexual por personas de su mismo sexo. En cuanto a los diferentes tipos de orientación sexual, se habla de homosexuales, lesbianas, bisexuales y heterosexuales.

3057. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal define la *identidad de género* como “la manifestación personal de pertenencia a un género determinado, a la aceptación o rechazo entre el sexo biológico y el género psicológico”.<sup>15</sup> Las identidades de género que no corresponden al sexo asignado de nacimiento y al género socialmente asignado a aquél son: transgeneridad, transexualidad y travestismo.

3058. El término *transgénero* se utiliza en un sentido amplio para describir a la gama de personas cuyas expresiones o identidades de sexo-género transgreden el género socialmente asignado a su sexo de nacimiento. En sentido restringido, se utiliza para referirse a quienes su *identidad de género* (sentido de sí mismas como hombre o mujer) es contraria tanto a la del género que socialmente se asigna a su sexo biológico, como a éste, y que pueden recurrir a modificaciones hormonales, quirúrgicas y de otro tipo para cambiar sus caracteres sexuales secundarios.<sup>16</sup>

3059. En la gama de personas transgénero (desde una definición más amplia), se encuentran las personas transexuales y travesti. Las personas *transexuales* requieren, para superar la discordancia de sexo-género y alcanzar su bienestar, de modificaciones hormonales, quirúrgicas y de otro tipo, que pueden llegar incluso a la cirugía de reasignación de sexo. Implica la modificación tanto de caracteres sexuales secundarios como primarios (órganos pélvicos sexuales internos y externos), así como la vivencia permanente en el papel del género deseado y el acompañamiento psicoterapéutico para enfrentar los desajustes en sus relaciones con ellas y ellos mismos y con su entorno familiar, social y laboral. Estas diferentes acciones forman parte de un Protocolo, aceptado ya internacionalmente, referido al proceso de reasignación integral para la concordancia de sexo-género.

3060. Las personas *travesti* o travestidas son aquellas que adoptan vestimentas, manierismos y lenguaje que socialmente corresponde al otro sexo. Varían en cuanto a los motivos y el tiempo que pasan con la apariencia del otro género. Vale la pena destacar que, generalmente, la identidad de sexo-género de las personas travestis permanece vinculada a la de su sexo de nacimiento y a la del género socialmente asignado a aquél, de no ser así, estarían en transición a una situación de transgeneridad o, incluso, de transexualidad tardía (o secundaria).

3061. Respecto de las personas *intersexuales* o personas con condiciones intersex o intersexuales, el término “condiciones intersexuales” se utiliza en referencia a una variedad de condiciones (hermafroditismo o pseudohermafroditismo) que conducen a un desarrollo atípico de las características físicas de sexo. Estas condiciones implican ciertas especificidades de los genitales externos, los órganos reproductivos internos, los cromosomas de sexo u hormonas relacionadas con el sexo.<sup>17</sup> El término intersexual, de origen médico, ha sido adoptado por personas intersexuales y por organizaciones de la sociedad civil que defienden sus derechos.<sup>18</sup>

3062. Por otra parte, también es importante identificar las definiciones sobre las fobias sociales hacia los diversos tipos de sexualidad. La *homofobia* y la *lesbofobia* se refieren al “miedo irracional –la fobia– a personas con una práctica sexual homosexual [o lesbiana]. A veces, el miedo se manifiesta

como rechazo, otras se expresa como agresión, y unas pocas más implica disgustos ante mujeres “masculinas” y hombres “femeninos”, aunque éstos puedan tener una práctica sexual heterosexual. En la homofobia y en la lesbofobia se juegan cuestiones subjetivas, pero básicamente su carga negativa tiene que ver con la concepción dominante que la cultura tiene de la sexualidad”.<sup>19</sup> Un concepto de homofobia que puede ser de mucha utilidad para entender los impactos del estigma y la discriminación por orientación o preferencia sexual e identidad y expresión de rol de género, es aquella que considera que se trata de la intolerancia irracional en contra de quienes transgreden los convencionalismos de género y que afecta no solamente a homosexuales, lesbianas, bisexuales, transsexuales, rrransgenéricos, travestistas y personas intersexuales, sino también a hombres que tienen sexo con otros hombres, pero que no asumen una identidad gay, a hombres y mujeres heterosexuales con actitudes y comportamientos socialmente asignados al otro género, e incluso a mujeres y hombres heterosexuales que cuestionan con sus ideas y acciones los estereotipos de género.

3063. La *bifobia* es el rechazo y repulsa contra bisexuales, a quienes se les obliga a declararse heterosexuales u homosexuales sin reconocer la orientación sexual bisexual.<sup>20</sup>

3064. La *transfobia* es el miedo irracional hacia las personas transgénero en sentido amplio. La transfobia generalmente se complementa y alimenta de la misoginia y la homofobia,<sup>21</sup> pues tienen causas comunes: el rechazo a las mujeres y a las personas homosexuales.

3065. La *misoginia* se entiende como “el odio, rechazo, aversión o desprecio que los hombres manifiestan en relación con las mujeres o en lo concerniente a lo femenino. Sin embargo, es necesario señalar que, aunque la misoginia es ejecutada por los hombres, es en ocasiones aceptada por la propia mujer, en un contexto donde el Estado incumple con la obligación de romper con las construcciones patriarcales que la fomentan. Así, la misoginia ha provocado que las mujeres sufran violencia física, abuso sexual, degradación, tratamiento injusto y discriminación legal y económica a causa del poder masculino. La misoginia se alimenta de creencias en la supuesta inferioridad de la mujer y la supervaloración del poder masculino, viéndose reforzada por múltiples vías, como los tradicionalismos, la familia y los medios de comunicación”.<sup>22</sup>

### Datos estadísticos

3066. Usualmente se considera que la comunidad LGBTTT es numéricamente marginal. Aunque no hay un censo preciso de esta comunidad en el país y en el Distrito Federal, el *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México* estima que las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual oscilan entre 5 y 6% de la población total.<sup>23</sup>

3067. Los niveles de persecución e intolerancia hacia esta comunidad en todo el país han motivado que las personas LGBTTT migren no sólo dentro del territorio nacional, sino también al extranjero. Incluso, hay casos en los que se ha solicitado asilo a otros países, como Canadá, que en ocasiones ha sido concedido.<sup>24</sup>

3068. Las estimaciones que parecen más certeras establecen que en países occidentales la comunidad lésbico-gay alcanza 10% de la población total, entre 2 y 3% de varones travestis y una prevalencia de transexualismo de 1 en 10 000 varones biológicos y de 1 en 30 000 mujeres biológicas,<sup>25</sup>

mientras que se considera que 1 en cada 1 500 bebés serían intersex.<sup>26</sup> En el caso de la comunidad bisexual, no hay estimaciones debido, en parte, a la flexibilidad de este tipo de sexualidad, es decir, por un lado, a la posibilidad de que las personas durante periodos de tiempo se orienten hacia un sexo (del otro o del mismo sexo) y, por el otro, a que evitan ser objeto de una doble discriminación (tanto entre personas heterosexuales como entre personas homosexuales) y se mantienen en lo que algunos autores denominan “un doble clóset” (social, familiar y de la pareja).<sup>27</sup>

3069. Específicamente, sobre los índices de población de los grupos LGBTTT<sup>28</sup> en el Distrito Federal se encontraron los siguientes datos:

Población LGBTTT <sup>a</sup>	
Lesbianas y gays	Lesbianas y gays: entre 5 y 6% <sup>b</sup> y 10% de la población Ciudad de México: entre 208 584 y 250 301 personas mínimo, y 872 092 personas máximo
Bisexuales	No hay estimaciones.
Transgénero	Ciudad de México: entre 83 434 y 125 150 personas
Travestis	Entre 2 y 3% de hombres biológicos se visten al menos ocasionalmente. 1 en 10 000 varones biológicos y 1 en 30 000 mujeres biológicas.
Transexuales	Ciudad de México: 417 y 152 hombres y mujeres respectivamente Los expertos estiman que 1 en cada 1 500 bebés nace con genitales que no pueden fácilmente clasificarse como masculinos o femeninos.
Intersex	Ciudad de México: 5 814 personas

<sup>a</sup> Estimaciones gruesas propias, con base en la información para el Distrito Federal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *II Censo de población y vivienda 2005*, México, 2006.

<sup>b</sup> Estimación para el grupo definido como “personas con una preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual”, OACNUDH, 2003, *op. cit.*, p. 161.

## 30.2 Marco jurídico

### Marco jurídico internacional

3070. Actualmente no hay tratados internacionales específicos que protejan los derechos de las personas LGBTTT, y la mayoría de los tratados vigentes no mencionan particularmente las cuestiones de orientación sexual e identidad de género de manera explícita.

3071. Sin embargo, los organismos internacionales y relatores/as especiales han interpretado los instrumentos que consagran los principios de igualdad en el disfrute de los derechos humanos, aplicándolos en favor de las personas gays, lesbianas, bisexuales, transgénero, transexuales y travestis.

3072. En este sentido, los principios de derechos humanos a los cuales se debe recurrir para la protección, defensa y promoción de los derechos de las personas LGBTTT, son el principio de igualdad y no discriminación, tal como lo sugiere la Observación general núm. 18 del Comité de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas.<sup>29</sup>

3073. Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación y menciona, entre las categorías protegidas explícitamente, la orientación sexual de las personas (en su artículo 21.1), aunque no la identidad de género.<sup>30</sup>

3074. En el año 2003, Brasil presentó en la 59 sesión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una resolución sobre Derechos Humanos y Orientación Sexual que llama a los Estados a proteger los derechos de todas las personas, independientemente de la orientación sexual. Ésta fue la primera ocasión en que se incorporó el tema de la orientación sexual en una declaración dirigida a la entonces Comisión de Derechos Humanos, misma que no ha sido votada todavía.

3075. Hasta la fecha, la propuesta más avanzada para la aprobación de un instrumento específico sobre los derechos de las personas LGBTTT es la de los Principios sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género o Principios de Yogyakarta, que son un grupo de principios innovadores, considerados como un hito en la lucha por los derechos humanos e igualdad de género.<sup>31</sup> Los principios fueron presentados ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 26 de marzo de 2007, con el respaldo de 29 representantes de países y personas expertas en temas de derechos humanos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales no gubernamentales.<sup>32</sup>

3076. Los Principios de Yogyakarta profundizan tanto en los derechos civiles y políticos como en los económicos, sociales y culturales, y muestran cómo los derechos sexuales y la igualdad de género están interconectados intrínsecamente con todo el rango de derechos humanos. Entre los temas desarrollados están: la violación y otras formas de violencia sexual; ejecuciones extrajudiciales; tortura y otras formas de trato cruel, inhumano y degradante; abusos médicos; represión del derecho a la libertad de expresión y asociación; discriminación en derecho al trabajo, salud, educación, vivienda y acceso a la justicia. También contienen recomendaciones para los Estados sobre cómo detener los abusos y la discriminación, e incluyen acciones dirigidas al Sistema de Naciones Unidas, a las instituciones nacionales de derechos humanos (o comisiones gubernamentales), a los medios, a las organizaciones de la sociedad civil (osc) y otros actores.<sup>33</sup> Hasta el momento, la difusión de estos principios no ha suscitado reacciones oficiales por parte del Sistema de Naciones Unidas ni del gobierno mexicano.

3077. Por otra parte, en la tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (diciembre de 2006), la representación de Noruega, a nombre de 54 Estados –incluido México–, presentó una posición sobre violaciones a derechos humanos por orientación sexual e identidad de género –es la primera vez que se incluye el tema de identidad de género en una declaración dirigida al máximo órgano de la ONU encargado de vigilar el cumplimiento y vigencia de los derechos humanos–, por la cual se manifestó la necesidad de reafirmar estándares de protección a los derechos humanos que sean aplicables a las personas y grupos LGBTTT.<sup>34</sup>

3078. En el plano internacional hay jurisprudencia de la Corte Europea y del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH). En ella se reconoce que la pertenencia a este grupo resulta en el menor disfrute de derechos.<sup>35</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos declaró admisible una denuncia interpuesta contra el Estado colombiano, que involucraba violaciones a una persona lesbiana. El caso fue presentado por Marta Lucía Álvarez Giraldo, a quien el sistema penitenciario del Estado colombiano le impedía tener acceso a la visita íntima de su pareja debido a su orientación sexual. La petición fue declarada admisible y se emitieron medidas cautelares. El caso sigue pendiente de que se emita informe de fondo.<sup>36</sup>

3079. Otro caso de violaciones contra las personas y grupos LGBTTT, presentado ante instancias internacionales, es la petición de Nicholas Toonen contra el Estado de Australia, presentada ante el CDH. El señor Toonen consideró que su vida estaba amenazada, ya que la legislación penal de Tasmania (uno de los estados de Australia) considera como “delitos diversas formas de contacto sexual entre hombres, incluida cualquier forma de contacto sexual entre hombres homosexuales adultos, con su consentimiento y en privado”.<sup>37</sup> El CDH, al estudiar este caso, interpretó que la referencia al sexo en los artículos 2º, párrafos 1 y 26,<sup>38</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), incluye “la inclinación sexual”.<sup>39</sup> Además encontró que la legislación de Tasmania injería en el derecho a la vida privada del señor Toonen. Esto significa que los Estados no pueden limitar el disfrute de los derechos humanos en función de la orientación sexual y de la identidad de género de las personas.

### Marco jurídico nacional

3080. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el tercer párrafo del artículo 1º, protege el derecho a la “preferencia” –que se ha interpretado como incluyente de la orientación sexual y la identidad de género– y a la no discriminación, mientras que la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>40</sup> incluye explícitamente, en sus artículos 4º y 9º las preferencias sexuales.

3081. En los últimos meses se ha presentado un conjunto de iniciativas de reformas constitucionales<sup>41</sup> y legales que buscan proteger en nuestro país los derechos relacionados con la preferencia sexual y la identidad y expresión de rol de género, entre las que mencionaremos la que busca reformar y adicionar la CPEUM con el fin de explicitar en su artículo 1º la prohibición de la discriminación por “preferencia sexual”, y que hasta el momento, en términos del procedimiento legislativo, ha sido aceptada en la Mesa de Garantías Sociales de la Comisión Nacional de Construcción de Acuerdos (CNCA) de la Cámara de Diputados (marzo de 2008) como prohibición de discriminación por “orientación o preferencia sexual”, turnándose a la Comisión de Puntos Constitucionales.

3082. Grupos de la comunidad trans han demandado que esta iniciativa de reforma y adición de la CPEUM incluya, además, la prohibición de la discriminación por razón de expresión e identidad de sexo-género, a fin de ser plenamente congruentes con la iniciativa de reforma y adición al artículo 4º constitucional (13 de junio), que demanda incorporar a dicho artículo el derecho a la libre expresión de género y el reconocimiento de la identidad de sexo-género, y que en este caso, por la cerrazón, ignorancia y transfobia de algunas y algunos legisladores federales, ha quedado únicamente como el reconocimiento al derecho a la identidad y a su expresión, sin mención explícita a la expresión e identidad de sexo-género, en la mencionada Mesa de Garantías Sociales de la cnca (marzo de 2008).

3083. En las leyes federales, el 23 de febrero de 2006 (durante la LIX Legislatura) se presentó al pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley General de Salud, a favor del pleno reconocimiento de la personalidad jurídica de quienes forman y hacen vida de pareja entre personas del mismo sexo, pero que no genera los mismos derechos que el matrimonio. Esta iniciativa fue retomada durante la presente LX Legislatura para su discusión y aprobación, lo que aún no ha ocurrido.

3084. El 6 de marzo de 2007 fue presentada una iniciativa de Ley Federal para la No Discriminación de los Derechos Humanos y Civiles de las Personas Transgénero y Transexuales,<sup>42</sup> que busca garantizar jurídicamente el derecho humano de toda persona a ser reconocida y tratada reconociendo su identidad, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la dignidad de la persona, y el acceso a servicios de salud integrales requeridos, derechos que actualmente no se respetan a este grupo.<sup>43</sup>

3085. En la Cámara de Diputados Federal se creó, en la LX Legislatura, una Comisión Especial Sobre no Discriminación, Nuevos Sujetos y Nuevos Derechos. En el ámbito local, la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables es la que principalmente ha estudiado los dictámenes enfocados a este grupo,<sup>44</sup> y la que dio una opinión favorable, en noviembre del año pasado, sobre las iniciativas de reforma y adición de los artículos 1° y 4° señaladas anteriormente, así como a la ley federal que busca el reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas transgenéricas y transexuales, y que, de acuerdo con el procedimiento legislativo, pasó a estudio, en el caso de las iniciativas de reforma y adición a la CPEUM a la Comisión de Puntos Constitucionales, y en el de la ley federal, a las Comisiones de Derechos Humanos, Justicia y Presupuesto y Cuenta Pública..

3086. También en lo federal, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó, el 12 de junio de 2007, un punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo federal y al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a establecer el 17 de mayo como el Día Nacional contra la Homofobia<sup>45</sup> Además, se han presentado iniciativas en los siguientes rubros: proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal, en la que se propone que se considere homicidio calificado el que se cometa con odio, a fin de incorporar el reconocimiento de la homofobia en sus diferentes manifestaciones;<sup>46</sup> reforma el artículo 4° de la Ley Federal para Eliminar y Prevenir la Discriminación y creación de Ley Federal para la no Discriminación de las Personas Transgénero y Transexuales, anteriormente mencionada.<sup>47</sup>

3087. Las iniciativas de reformas y adiciones a la CPEUM y de una ley federal a favor del reconocimiento de los derechos de las personas transgenéricas y transexuales en México dieron origen a la conformación del Frente Ciudadano Pro Derechos de Transexuales y Transgénero, organización de la sociedad civil integrada por personas y agrupaciones trans y de la población LGB.

### **Marco jurídico local**

3088. Hay disposiciones en 15 leyes que se refieren a la situación específica de personas y grupos LGBTTT<sup>48</sup> y el Código Penal del Distrito Federal, en su artículo 206 (de acuerdo con su reforma del 2 de febrero de 1999), tipifica la discriminación como delito que se persigue por querrela. Sin embargo, no se explicita cuáles son los elementos que configuran ese delito. Hasta ahora, no ha habido sentencias condenatorias por el mismo.<sup>49</sup>

3089. De las leyes locales citadas anteriormente, ocho<sup>50</sup> prohíben actos discriminatorios en general, y especifican en listados los grupos mayormente discriminados; seis prohíben la exclusión o negación de prestación de servicios a los mismos grupos,<sup>51</sup> y hay legislaciones que se enfocan a proteger la información personal de quienes están a resguardo de instituciones públicas.<sup>52</sup>

3090. La Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal considera en su definición de discriminación, la orientación sexual<sup>53</sup> y la identidad de género como categorías protegidas. En el Distrito Federal se reconocieron derechos parciales a personas del mismo o distinto sexo que firmen un convenio donde se otorgan derechos recíprocamente, a través de la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, tema que se desarrollará con más detalle en apartados posteriores.

3091. La ley en materia de información pública gubernamental establece que la información personal relacionada con la orientación sexual de las personas, o que pudiera darla a conocer, es confidencial.<sup>54</sup>

3092. Actualmente, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se encuentran en dictamen de comisiones cuatro iniciativas sobre los derechos de las personas LGBTTT. Por un lado, hay dos iniciativas que buscan agravar las sanciones a las agresiones de todo tipo contra esta comunidad, tipificando el odio como agravante en la comisión de delitos dentro del Código Penal. Esta tipificación de la figura de crimen de odio debería hacer referencia específica a la homofobia, lesbofobia, transfobia y misoginia que se ejercen contra personas LGBTTT y contra las mujeres como poblaciones discriminadas. Las otras iniciativas debaten los términos en que se establecen las sociedades de convivencia. Finalmente, el 5 de febrero del presente año fue entregada a la Comisión de Gobierno de la IV ALDF, misma que la turnó a las Comisiones de Procuración y Administración de Justicia y de Salud, un decreto de reformas legales que modifica y adiciona el Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código Penal y la Ley de Salud, todos ellos del Distrito Federal, con el fin de reconocer la personalidad jurídica de la identidad de género y el acceso a los servicios públicos de salud a las personas transgénéricas y transexuales en el Distrito Federal, así como de tipificar como delito la discriminación por identidad y expresión de rol de género. Este decreto fue trabajado conjuntamente por la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata y la Red de Trabajo Trans (organización de la sociedad civil formada por activistas trans y de la comunidad LGBTTT, miembros de la comunidad científica y abogados litigantes), y cuya parte civil, referida al reconocimiento de la personalidad jurídica de personas transgénéricas y transexuales está próximo a votarse en el pleno de la ALDF, postergándose la discusión de la parte de acceso a los servicios públicos de salud para mediados de 2008.<sup>55</sup> Las comisiones legislativas que se enfocan a atender a estos grupos en el ámbito federal se concentran en la Comisión de Derechos Humanos y en la de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados.

### 30.3 Principales problemas que enfrentan las personas LGBTTT

#### Discriminación

3093. A pesar de que el Distrito Federal se considera uno de los lugares más respetuosos de la diversidad sexual en México, aún son muchos los problemas a los que las personas y grupos LGBTTT se enfrentan. La discriminación por orientación o preferencia sexual e identidad y expresión de rol de género aún permea en gran parte de los grupos sociales, las instituciones públicas y privadas, y en los hogares.

3094. Además de que el marco jurídico nacional e internacional que prohíbe la discriminación es aplicable, los Principios de Yogyakarta establecen que “la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género incluye toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género que tenga por objeto o por resultado la anulación o el menoscabo del reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género puede verse, y por lo común se ve agravada por la discriminación basada en otras causales, incluyendo el género, raza, edad, religión, discapacidad, estado de salud y posición económica”.<sup>56</sup>

3095. Debido a la ausencia de cifras sobre la situación de discriminación contra la comunidad LG-BTTT en el Distrito Federal, en esta parte del análisis se utilizarán algunas de las cifras disponibles en el ámbito federal, ya que se considera que reflejan la realidad de la discriminación el Distrito Federal. De acuerdo con la *Encuesta nacional sobre discriminación*,<sup>57</sup> realizada en 2005, 48.8% de las personas encuestadas no estarían dispuestas a convivir con personas homosexuales y sólo 11% preferiría dar una oportunidad laboral a este grupo.

3096. Otros datos interesantes son los que arroja la encuesta nacional en viviendas sobre Mitos y preconcepciones sobre la homosexualidad, elaborada por Consulta Mitofksy en enero de 2007. Por ejemplo, revela que en lo nacional 46% de los mexicanos preferiría no conocer a la pareja de un hijo homosexual. La encuesta no considera datos específicos para el Distrito Federal, pero refleja una cultura de la homofobia enraizada en todo el país.

3097. Un ejemplo concreto del tipo de discriminación que enfrentan los grupos LG-BTTT son las acciones realizadas por las diferentes autoridades en situaciones como las que se explican a continuación. La Comisión Internacional de Derechos Humanos de Gays y Lesbianas reporta: “El 20 de julio [de 2007] un grupo de siete jóvenes homosexuales, todos ellos estudiantes, fueron arrestados en la Zona Rosa, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, y acusados de estar ejerciendo la prostitución. Tres de los jóvenes tuvieron que pagar multas para ser liberados, y los otros cuatro estuvieron detenidos durante 13 horas. Según una mujer policía, la razón por la cual el grupo de amigos llamó la atención del personal policial fue porque dos de los jóvenes estaban tomados de la mano”.<sup>58</sup>

3098. Otro caso es el de José, de 21 años, y Ross, ciudadano canadiense de 22 años, que el 15 de abril de 2007 fueron remitidos al Juzgado Cívico Tercero de lo Familiar y multados por tomarse de la mano y besarse en público en una banca de la avenida Reforma.<sup>59</sup>

3099. También se puede citar la Recomendación 1/2007 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), dirigida a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, por haber negado en varias ocasiones la visita íntima de su pareja del mismo sexo a uno de los reclusos en el Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla. Esta recomendación está siendo atendida por la autoridad correspondiente.<sup>60</sup>

3100. En la recomendación, la CDHDF señaló que “una pareja con preferencia sexual distinta a la heterosexual [no cuenta] con los recursos legales o documentos oficiales para probar su situación de relación estable, y cumplir con los requisitos formales exigidos a las parejas heterosexuales, el no darles la posibilidad de contar con una visita íntima [...] es flagrantemente discriminatorio”.<sup>61</sup>

3101. Si bien esta recomendación fue aceptada y está sujeta a seguimiento, todavía es necesario combatir estas prácticas discriminatorias. El 25 de noviembre de 2007, con motivo de la conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, diversas OSC hicieron un llamado a las autoridades federales y locales “para que se incluya en el manual específico de procedimientos de los reclusorios el acceso a la visita íntima de las compañeras con sus parejas del mismo sexo”.<sup>62</sup>

3102. Desafortunadamente, en el caso de la población lesbiana, no se cuentan con datos específicos sobre la discriminación de la que son objeto en la ciudad de México, a pesar de ser víctimas de doble discriminación: por ser mujeres y por ser lesbianas. Esta falta de información refleja el grado al que este grupo poblacional está invisibilizado.<sup>63</sup>

## Violencia

3103. El relator especial sobre tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la ONU menciona en su informe que “en una parte considerable de los casos de tortura a miembros de minorías sexuales [sic] hay indicaciones de que a éstos se les somete a menudo a actos de violencia de índole sexual, como violaciones o agresiones sexuales, a fin de ‘castigarlos’ por traspasar las barreras del género o por cuestionar ideas predominantes con respecto al papel de cada sexo”.<sup>64</sup> Esto fue reiterado en el *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México*<sup>65</sup>

3104. En el *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* se señaló que la Comisión Ciudadana Contra los Crímenes de Odio por Homofobia documentó 213 casos entre 1995 y 2000, y 337 hasta el año 2004. A pesar de la alta tasa, hasta el momento el odio homofóbico no es considerado como agravante en la comisión de delitos.<sup>66</sup>

3105. Se ha señalado que “de 1995 a 2005 se asesinaron a 126 homosexuales de forma violenta en el Distrito Federal, de los cuales, 75% de los cuerpos fueron reclamados por los familiares; en 10% de los casos, los familiares identificaron a la víctima, pero no reclamaron el cuerpo y acabaron en la fosa común; y el 5% restante no fue identificado”.<sup>67</sup> En ese sentido, se ha detallado que “más del 80% de los crímenes por homofobia están archivados y siguen en la impunidad, por lo que el libro busca rastrear desde las Procuradurías de Justicia del país la negligencia y el prejuicio de los servidores públicos al momento de investigar los asesinatos”.<sup>68</sup>

3106. Un ejemplo de este tipo de crímenes de odio son los que dieron motivo a la Recomendación 1/2005 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, hecha al Sistema de Transporte Colectivo Metro. Tres guardias del STC Metro, adscritos a la estación Rosario, fueron acusados de agredir, física y verbalmente, a un usuario, sólo por razón de su orientación sexual.<sup>69</sup> Es importante subrayar que el STC Metro no aceptó en su momento la recomendación emitida en 2005, pero la CDHDF y el STC Metro trabajan hoy en día para instrumentar un mecanismo que permita proteger los derechos de la población LGBTTT que reciben el servicio.

3107. Otro caso que da muestra de las actitudes homofóbicas que resultan en la pérdida de la vida de personas LGBTTT, es el de Raúl Osiel Marroquín Reyes, alias *el Sádico*, quien fue detenido el 23 de enero de 2006 por haber cometido, presuntamente, cuatro homicidios y seis secuestros de jóve-

nes homosexuales, además de torturar y mutilar a sus víctimas. Raúl Marroquín, al ser detenido, manifestó claras actitudes homofóbicas al hacer declaraciones a la prensa en las que afirmaba no ser homosexual y no tener remordimientos por sus actos, ya que los homosexuales hacen que se malee la infancia.<sup>70</sup>

## Derechos laborales

3108. La legislación mexicana tiene todavía serias deficiencias que afectan el goce de los derechos laborales de las personas LGBTTT. El *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* identificó que la orientación sexual o la identidad de género fue causa común de despidos y rescisiones de contrato con base en el ambiguo término “actos inmorales”, usado en el artículo 47, fracción VIII, de la Ley Federal del Trabajo (LFT), y recomendó que dicho término fuera eliminado de la legislación,<sup>71</sup> aunque hasta el momento sigue vigente.

3109. A pesar de que hay algunos ordenamientos que protegen a la comunidad LGBTTT, actualmente las posibilidades del goce de este derecho en el Distrito Federal son limitadas debido a los prejuicios sociales y actitudes discriminatorias en la población. En el Distrito Federal todavía se sigue segregando a las personas y grupos LGBTTT y se les siguen negando el goce de sus derechos laborales.

3110. El primer caso en que el aparato judicial del Distrito Federal sentenció a una compañía al pago de daño moral contra un empleado por despido injustificado, basado en prejuicios sociales y actitudes discriminatorias, es el de Roberto Mendoza Ralph, quien demandó a Coca-Cola FEMSA, filial de la multinacional estadounidense en América Latina, The Coca-Cola Company, por haber sido despedido sin causa justificada el 12 de octubre de 2005, después de haber laborado en la compañía por más de seis años, sólo por el hecho de haber manifestado abiertamente su orientación sexual.<sup>72</sup>

3111. El informe elaborado por la Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas llamado *La invisibilidad aseguraba el puchero: lesbianas y discriminación laboral en América Latina*, señala que si bien, de manera general, las mujeres son discriminadas en los ámbitos laborales, “las lesbianas no son la excepción: por el contrario, a la desventaja de género, le suman las consecuencias de la discriminación por su preferencia sexual. Al percibir las mujeres salarios inferiores a los de los hombres, las familias lésbicas están más expuestas a la pobreza que las familias en las que hay varones (tanto heterosexuales como hombres gays). Pero, también, al contar las mujeres con menores ingresos y al acceder en menor medida a los niveles superiores de la educación, las jóvenes lesbianas tienen menos posibilidades que los hombres gays de independizarse, lo que resulta imperioso en los casos (muy frecuentes) en que las familias condenan la preferencia sexual. Y al percibir menores ingresos durante toda su vida, las lesbianas mayores tendrán menores ingresos como jubiladas y —debido a la falta de reconocimiento legal de las relaciones entre personas del mismo sexo— no podrán sumar a sus ingresos la pensión de su pareja, como sí lo hacen las mujeres heterosexuales”.<sup>73</sup>

3112. Asimismo, el informe entregado por LesVoz a la CDHDF sobre las solicitudes de asesoría de parte de mujeres lesbianas incluye violaciones a sus derechos laborales en el Distrito Federal.

## Derecho a la salud

3113. De acuerdo con los documentos internacionales, el derecho a la salud debe cumplirse con base en cuatro características: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.<sup>74</sup> Sin embargo, los servicios de salud del Distrito Federal no consideran las especificidades propias de las personas LGBTTT.

3114. En el caso particular de las personas transgéneras y transexuales, las intervenciones orientadas a la reasignación integral para la concordancia sexo-genérica no son un servicio que otorguen los hospitales públicos de la ciudad de México, a pesar de que son una obligación del Estado, si se atiende a la letra y espíritu del artículo 4° constitucional, que establece el derecho a la salud como una de las garantías individuales Asimismo, de acuerdo con Juan Luis Álvarez Gayou, director del Instituto Mexicano de Sexología (Imesex), realizar este tipo de intervenciones no significaría un alto costo para el sistema de salud del Distrito Federal,<sup>75</sup> sino una erogación de entre 260 000 y 350 000 pesos para preparar en este tipo de intervenciones a cuatro equipos de especialistas (endocrinólogos, cirujanos, psicoterapeutas o psiquiatras con formación y entrenamiento en sexología), en cuatro hospitales que ya cuentan con la infraestructura y el personal humano necesarios: La Villa, Balbuena, Rubén Leñero y Xoco.

3115. El *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* elaborado por la OACNUDH identificó dos problemáticas principales para las personas y grupos LGBTTT: la de la atención al VIH/SIDA y el de la igualdad de condiciones para gozar de la seguridad social.<sup>76</sup>

### VIH/SIDA

3116. De acuerdo con cifras de noviembre de 2007, el Distrito Federal es la entidad donde se registra el mayor número de casos de SIDA en el país:<sup>77</sup>

- El Distrito Federal tiene un total de 20 881 casos, con una incidencia acumulada de 236.9 por 100 000 habitantes, mientras que en el ámbito nacional es de 115 651 casos, con una incidencia acumulada de 106.2 por 100 000 habitantes.
- El Distrito Federal tuvo 179 nuevos casos en 2006, y 134 en 2007, mientras que en el país fueron 3 503 en 2006, y de 3 705 en 2007.

3117. Respecto de las causas de transmisión del VIH, a continuación se incluyen cifras nacionales de 2007:<sup>78</sup>

Causa	Hombres		Mujeres	
	Casos 2007	Porcentaje	Casos 2007	Porcentaje
Transmisión sexual	2702	95.8 <sup>a</sup>	740	98.4
Homosexual/lesbiana	781	27.7	0	0
Bisexual <sup>b</sup>	609	21.6	0	0
Heterosexual	1312	46.5	740	98.4

<sup>a</sup> De acuerdo con estas cifras de Conasida, 95.8% de los casos de transmisión de VIH son por transmisión sexual. La subdivisión en homosexual, bisexual y heterosexual es sobre 100% de los casos por transmisión sexual.

<sup>b</sup> Incluir cifras de transmisión sexual en población bisexual puede constituir un problema metodológico, ya que no se menciona en este documento de la SSA cómo se define y ubica la población bisexual.

3118. En el Distrito Federal hay un Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos que cubre los gastos derivados de la atención del VIH. De acuerdo con el documento *La política social del Distrito Federal 2000-2006, una valoración general*, publicado por la Secretaría de Desarrollo Social, el VIH es la única enfermedad que tiene cobertura universal en tratamiento ambulatorio (antirretrovirales). Este documento también menciona la creación del Programa de VIH/SIDA de la ciudad de México, aunque no se valora su eficacia y aceptabilidad.

3119. Sin embargo, de acuerdo con organizaciones sociales y cobertura de prensa, la Clínica Condesa, centro de salud especializado para el tratamiento de las personas con VIH/SIDA, después de la salida de la administración anterior, ha sido una fuente de conflictos y desajustes, pues, conforme a un convenio que se tenía con la UNAM, fue reclamado el equipo de laboratorio, por lo que dejaron de realizarse exámenes de detección, lo que pone en riesgo la continuidad del programa.<sup>79</sup>

3120. Por otra parte, otros obstáculos que tienen que enfrentar las personas LGBTTT son la estigmatización y maltrato por parte del personal de los órganos de salud. En un estudio realizado en diversas clínicas del IMSS se encontró que “66% del personal de salud en hospitales públicos estuvo a favor de aplicar la prueba obligatoria del VIH en homosexuales”.<sup>80</sup>

3121. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se ha pronunciado desde hace casi un año sobre las casi 50 quejas interpuestas por las personas que forman parte del Grupo de Apoyo de Personas Enlazadas contra el SIDA (GAPES), por la negación de medicamentos antirretrovirales en que incurrió el IMSS y que obligó a muchas personas con VIH a la interrupción de sus tratamientos.<sup>81</sup>

3122. Existen otros factores relacionados con la población LGBTTT y con el VIH/SIDA que no son tomados en cuenta por los programas que conforman la política social del Distrito Federal.

3123. Por ejemplo, organizaciones como ONUSIDA han llamado la atención sobre el impacto que ha tenido la homofobia en la expansión de la infección del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lo que es preocupante en la realidad de países como México. La homofobia permite que la enfermedad se expanda, porque muchos portadores la ocultan por temor al rechazo.<sup>82</sup>

3124. Según ONUSIDA, en América Latina, el VIH afecta desproporcionadamente a “gays, bisexuales, trans, travestis, y a aquellos hombres que tienen sexo con hombres (HSH) que se consideran a sí mismos bajo diversas identidades, incluyendo la heterosexual. El impacto desproporcionado de la epidemia se debe en gran medida a la discriminación por orientación sexual e identidad de género que, a su vez, impide o impone enormes dificultades a la aplicación de políticas de prevención, atención y apoyo que sean universales y eficaces”.<sup>83</sup>

3125. El 20 de diciembre de 2006, el diputado Sergio Cedillo Fernández presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la Iniciativa de Ley que crea el Consejo de SIDA del Distrito Federal. Sin embargo, el dictamen correspondiente en la Comisión de Salud y Asistencia Social no ha sido aprobado.<sup>84</sup>

### *Seguridad social*

3126. En cuanto a la cuestión de la seguridad social, en el Diagnóstico de la OACNUDH ya se había establecido la necesidad de llevar a cabo varias reformas legales para mejorar la situación de esta comunidad, “tal como a la Ley General de Salud, del ISSSTE, IMSS y del Trabajo, para que las parejas del mismo sexo puedan gozar de las mismas prestaciones y servicios que aquellas formadas por personas de sexo diferente”.<sup>85</sup> Hasta el momento, estas reformas, de carácter federal (por tratarse de competencias legales en ese ámbito), no se han realizado, como se comentó en el apartado anterior, a pesar de que se han presentado ya varias iniciativas de reformas legales al respecto, tanto en la Legislatura pasada como en la actual.

### **Igualdad ante la ley**

#### *Derecho a la identidad*

3127. Uno de los grandes pendientes para la comunidad de personas transgéneras y transexuales se centra en el reconocimiento y protección del derecho a la identidad, por medio de la incorporación del tema al texto constitucional y la generación de legislación específica que reconozca su identidad y expresión de sexo-género, independientemente del sexo biológico de nacimiento y del género socialmente asignado a aquél.<sup>86</sup> Esto con el fin de facilitar el derecho a rectificar sus actas de nacimiento mediante un proceso de rectificación, lo que les otorgaría seguridad jurídica, requisito indispensable para el ejercicio de una auténtica y plena ciudadanía y a fin de que dejen de ser “indocumentadas e indocumentados” en su propio país.<sup>87</sup>

3128. Al respecto, el 13 de enero del año 2004 se modificó el artículo 135 del Código Civil del Distrito Federal, y se reconoció el derecho a la identidad por medio de un juicio ordinario civil de rectificación de acta.<sup>88</sup> No obstante lo anterior, en los hechos resulta muy complicado obtener dicha rectificación por parte del Registro Civil, ya que el proceso legal toma por lo menos un par de años, representa una inversión pecuniaria importante por el pago de peritos, y la o el solicitante enfrentan, comúnmente, los prejuicios y la transfobia de los oficiales del Registro Civil y de los jueces, los que generalmente no reconocen y se oponen a la reforma mencionada del año 1999, aduciendo que no ha lugar a la rectificación.<sup>89</sup>

3129. Ante la Cámara de Diputados, el diputado federal David Sánchez Camacho presentó, como ya se mencionó, durante el año 2007, tanto una iniciativa de reforma constitucional al artículo 4º, al cual se adicionaría el siguiente texto: “Toda persona tiene derecho a la libre expresión de género y al reconocimiento de su identidad sexo-genérica”,<sup>90</sup> como una iniciativa de Ley Federal para la No Discriminación de los Derechos Humanos y Civiles de las Personas Transgéneras y Transexuales, mismas que aún se discuten en comisiones de la Cámara de Diputados.

3130. También se presentó, en el primer periodo de sesiones de 2008 de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, una iniciativa para esta comunidad a fin de facilitar la adecuación de su registro de documentos de acuerdo con su identidad de género, su acceso a los servicios públicos de salud y la penalización de la discriminación por causa de identidad o expresión de rol de género. Se trata de la llamada Ley de Adecuación Sexual en caso de cambio de sexo o discordia con identidad o expresión

de género, misma que en su parte civil podría ser votada en el pleno antes de que concluya el primer periodo de sesiones.

3131. Vale la pena señalar que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación dio a conocer públicamente su posición institucional de respaldo a la aprobación del proyecto de decreto de reformas legales en el Distrito Federal para el reconocimiento de la personalidad jurídica de la identidad de género, y el acceso a los servicios públicos de salud para las personas transgénéricas y transexuales, así como la incorporación como delito de la discriminación por identidad y expresión de rol de género, en conferencia de prensa realizada en abril de 2008.

### *Ley de Sociedad de Convivencia*

3132. La aprobación de la Ley de Sociedad de Convivencia entró en vigor el 16 de marzo de 2007. Si bien algunas OSC consideran que debe avanzarse hasta conseguir el matrimonio para las parejas del mismo sexo, esta ley es un paso indudable en el reconocimiento de derechos. Esta ley permitió el registro –en seis meses– de 194 uniones de parejas, en 96% de los casos son parejas del mismo sexo (186), y de las que seis de cada diez son entre hombres, principalmente concentradas en las demarcaciones políticas Cuauhtémoc (31 uniones), Iztapalapa (28), Benito Juárez y Coyoacán (23 cada una).<sup>91</sup> Esto no necesariamente significa que esas personas tenían una relación sexo-afectiva o amorosa, sólo que son contratantes del mismo sexo.

3133. Aunque esta Ley constituye un avance sustantivo, no pone en plano de igualdad a las parejas heterosexuales y a las homosexuales y lesbianas, pues los derechos que se generan mediante la sociedad de convivencia son menores que los derechos generados por el matrimonio y el concubinato.

3134. La Sociedad de Convivencia se entiende como “una sociedad voluntaria que se constituye exclusivamente entre dos personas, que pueden ser de diferente o del mismo sexo”.<sup>92</sup> En comparación, la figura jurídica del matrimonio y concubinato sólo puede darse entre personas de diferentes sexos. Hay aspectos de protección legal de la sociedad de convivencia que son similares a las del concubinato, tal como el régimen de alimentación<sup>93</sup> y sucesión legítima.<sup>94</sup>

3135. Hay aspectos de este tipo de sociedad que tienen menor protección que la que brindan las figuras del concubinato y del matrimonio. Estos son:<sup>95</sup>

- Es requisito ser mayor de edad para suscribir la sociedad de convivencia, mientras que el matrimonio puede realizarse por menores con autorización de sus padres o del juez.
- Para asumir la tutela de un conviviente por el otro, se requieren dos años; en el matrimonio es inmediato.
- Una pareja heterosexual podría casarse para evitar que el mayor sea acusado de estupro –relación sexual entre un mayor y un menor con su consentimiento–. Una pareja homosexual no podría hacer lo mismo.
- En caso de terminación de la Sociedad de Convivencia, el conviviente con derecho a una pensión alimenticia sólo la recibiría por la mitad del tiempo que duró la sociedad; en el caso de los concubinos este derecho es por el mismo tiempo que duró el concubinato.

- Al terminar la Sociedad de Convivencia, aquel con derecho a heredar sólo podrá hacerlo si su sociedad tiene más de dos años de vigencia, sin importar que hubiese participado en la generación del patrimonio; en el matrimonio este derecho se adquiere al momento de su celebración.
- La disolución de una sociedad de convivencia es más sencilla que la del matrimonio, ya que se disuelve por la decisión unilateral de una de las personas involucradas y no hay obligación de notificar sobre su disolución y, por lo tanto, tampoco una sanción por no hacerlo.<sup>96</sup> Este aspecto ha sido considerado como un problema técnico, ya que, a pesar de ser considerada como una ley de orden público e interés social, este acto bilateral puede disolverse de manera unilateral.<sup>97</sup>
- “Las relaciones patrimoniales entre los miembros de una sociedad de convivencia no tienen una protección significativa”,<sup>98</sup> porque se rigen exclusivamente por el acuerdo mutuo al que se haya llegado con base en los artículos 3° y 10, párrafo final.
- La esencia de este tipo de sociedades es un acto bilateral de carácter privado (ya que no existe la obligación de registrarse oficialmente), por lo que podría interpretarse que sólo es válido en la circunscripción donde fue celebrado, es decir, en el Distrito Federal.<sup>99</sup>

### *Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres*

3136. La Ley de Igualdad Sustantiva entre Hombres y Mujeres, que tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado, considera, en su artículo 6°, la necesidad de eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer. Sin embargo, el texto de dicho artículo omite señalar la orientación o preferencia sexual y la identidad y expresión de rol de género como causa común de discriminación, aun cuando las mujeres lesbianas, así como las mujeres transgéneras y transexuales son sujetas a frecuentes actos discriminatorios en los ámbitos público y privado.

### **Acceso a la justicia**

3137. La legislación que protege los derechos de las personas LGBTTT —o que puede ser invocada para ello— carece, muchas veces, de mecanismos de exigibilidad.

3138. En el artículo 2° del Código Civil para el Distrito Federal y en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal se establece protección contra cualquier forma de discriminación, y en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, se establecen penas para quien discrimine por orientación sexual y por la apariencia.

3139. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación puede conocer de quejas contra particulares o reclamaciones contra autoridades federales por discriminación a personas LGBTTT, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal puede conocer de quejas contra autoridades locales respecto de cualquier violación a los derechos humanos de estos grupos.

3140. En lo que se refiere al delito de discriminación, considerado en el Código Penal para el Distrito Federal, la integración de las denuncias en materia de discriminación por parte de las y los agentes del Ministerio Público es deficiente por falta de conocimiento en la materia y por las dificultades que presenta el tipo penal del artículo 206 del Código Penal. No ha habido sentencias condenatorias por este delito.<sup>100</sup>

3141. Un tema determinante en la falta de acceso a la justicia es que el clima de impunidad “silencia a las personas cuyos derechos se han violado, o porque no se sienten capaces de denunciar los abusos, bien porque la policía decide no atender sus quejas”.<sup>101</sup> En el caso de los crímenes de odio, el argumento que se utiliza frecuentemente para no investigar es que se trata de “crímenes pasionales”.<sup>102</sup>

3142. Una de las recomendaciones del *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México* señala que se deben abrir espacios para atender a esta comunidad dentro de comisiones y organismos públicos autónomos de derechos humanos.

3143. Actualmente, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con una Visitaduría (Cuarta Visitaduría General) que tiene el mandato de conocer los casos de violaciones a derechos humanos contra las personas LGBTTT, con lo que se pretende implementar acciones estratégicas para influir en el reconocimiento de la igualdad, equidad, oportunidad y no violencia. Una de las acciones que ha implementado la CDHDF al respecto, es la de concertar con las autoridades presuntamente responsables, capacitación específica para todo el personal adscrito a la dependencia involucrada en hechos de violación de derechos humanos de esta comunidad.

3144. Datos globales sobre la atención de la CDHDF a esta comunidad indican que, en el periodo de enero de 2005 a marzo de 2007, se proporcionaron 104 servicios de orientación, se registraron 45 quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, y se emitieron dos recomendaciones al Gobierno del Distrito Federal, específicamente al STC Metro,<sup>103</sup> y la citada recomendación sobre visita íntima a los centros de reclusión. De las 45 quejas, 42 fueron consideradas por la Comisión como presuntamente violatorias de derechos humanos.<sup>104</sup>

3145. Las autoridades mencionadas como implicadas en los hechos, motivo de las quejas, son principalmente tres: la Secretaría de Gobierno, con 19 menciones relativas a centros de reclusión; la Procuraduría General de Justicia, con 12 menciones, en las que destaca la Policía Judicial con 2 menciones; y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal con 9 menciones.<sup>105</sup>

3146. Los derechos humanos vulnerados que determinaron las Visitadurías de la CDHDF en las quejas calificadas como presuntamente violatorias, se concentran en los derechos de las personas privadas de su libertad (17 menciones) y el derecho a la igualdad ante la ley (16); atendiendo a la incidencia, le siguen los derechos a la honra y la dignidad (9), a la seguridad jurídica (7), a la integridad personal (6), a la libertad y seguridad personales (6), y de la víctima o persona ofendida (6). Otros derechos violados son el derecho al debido proceso, garantías judiciales; el derecho de petición y pronta respuesta; el derecho a la salud y el derecho a una adecuada protección judicial.<sup>106</sup>

### 30.4 Políticas públicas e instituciones

3147. Las políticas públicas encaminadas a esta comunidad son limitadas. La mayoría se han ubicado en el marco de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, que anunció la puesta en marcha de acciones a favor de la igualdad y no discriminación a través de la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social. Uno de los temas que más afecta a esta comunidad es el relacionado con el derecho a la salud y a la información en torno al VIH/SIDA, sin embargo, las instancias federales encargadas de la prevención e información han señalado que reducirán su presupuesto para el año 2008. Para más detalles sobre las políticas de salud y VIH, referirse al apartado correspondiente desarrollado con anterioridad.

3148. La Dirección General de Igualdad y Diversidad Social de la Secretaría de Desarrollo Social creó la Red de Atención a la Diversidad Sexual, que tiene como propósito construir un espacio interinstitucional que promueva el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas LGBTTT en el Distrito Federal, además de institucionalizar el combate a la discriminación por orientación o preferencia sexual en las dependencias del gobierno del Distrito Federal. Asimismo, busca contar con un catálogo de servicios y derechos de la comunidad LGBTTT en el Distrito Federal, con un sistema eficiente y oportuno de canalización y seguimiento de las denuncias de atención a esta comunidad y constituir un grupo de funcionarias y funcionarios públicos promotores de la no discriminación por orientación o preferencia sexual.<sup>107</sup>

3149. Los trabajos de sensibilización y educación en materia de sexualidad a los y las servidoras públicas que se han llevado a cabo, particularmente en lo relacionado con la orientación o preferencia sexual y con la expresión e identidad de sexo-género, no tienen una estrategia general y dependen en cada caso de la disposición de la institución. Los cursos impartidos en las instituciones de gobierno no involucran directamente la participación de la sociedad civil ni, en concreto, de los grupos y organizaciones LGBTTT. La mayor parte de estos cursos han estado a cargo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

3150. El Gobierno del Distrito Federal creó en agosto del año 2000 el Programa de Diversidad Sexual como parte de la Procuraduría Social del Distrito Federal. Este programa tenía como objetivos brindar orientación jurídica, administrativa y social a lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales, travestis y transgéneros, en la presentación de denuncias en caso de agresiones físicas o verbales, de detención arbitraria o discriminación por parte de un funcionario público.<sup>108</sup> Desafortunadamente, no se obtuvo información reciente sobre los resultados de este programa ni se pudo confirmar su actual funcionamiento. Es de notar que, por ejemplo, en la valoración general que hizo la Secretaría de Desarrollo Social sobre la política social del Distrito Federal entre 2000 y 2006, los asuntos relacionados con personas LGBTTT aparecen sólo de manera marginal, sin que se señale una política pública específica para esta comunidad.<sup>109</sup>

3151. La CDHDF se encuentra en proceso de publicar el Informe Especial sobre violaciones a los Derechos Humanos de la población LGBTTT en el Distrito Federal, resultado de una investigación y de audiencias públicas y privadas llevadas a cabo durante 2007.

3152. En el ámbito federal, pero con impactos en el Distrito Federal, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación cuenta con el Programa de la Presidencia en Materia de No Discriminación

por Género, Preferencia Sexual e Identidad de Género, articulando las perspectivas del derecho a la no discriminación, de equidad de género y de lucha contra la homofobia en sus diferentes manifestaciones y que ofrece orientaciones en la materia, canaliza y acompaña denuncias ciudadanas, y participa en actividades de sensibilización, educación y divulgación.

3153. Finalmente, aún hace falta que, en cumplimiento de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, se adopten una serie de estrategias transversales en las políticas públicas para atender la situación específica de la población LGBTTT.

### 30.5 Conclusiones del capítulo

3154. Hasta la fecha, las recomendaciones elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en 2003, en materia de orientación sexual e identidad de género, no se han retomado en la elaboración de políticas públicas y, por lo tanto, las problemáticas que se examinaron entonces no han sido erradicadas.

3155. Los estereotipos y prejuicios respecto de las personas LGBTTT permean las leyes, políticas públicas y prácticas administrativas, lo cual resulta en la discriminación reiterada de este grupo de población.

3156. Si bien los derechos de las personas LGBTTT están reconocidos por el marco jurídico nacional e internacional, se requiere de leyes específicas que protejan sus derechos. En particular, se debe impulsar el reconocimiento por parte del GDF, la Asamblea Legislativa y otros órganos gubernamentales, de los Principios de Yogyakarta para la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.

3157. Las leyes federales y locales no usan términos homogéneos, varían entre orientación sexual, preferencia sexual, lesbiana, bisexual, transgénero o transexual. Por lo tanto, es necesaria la homologación, en particular porque con estos conceptos se constituye la base para generar políticas públicas.

3158. Hasta el momento no se han tipificado los “crímenes de odio”<sup>110</sup> como delitos, y no se ha establecido que el odio homofóbico es una agravante en cualquier delito, en la que se incluya la identidad y la expresión de rol de género, y la orientación o preferencia sexual como categorías protegidas en la legislación.

3159. La PGJDF no recaba, procesa ni difunde estadísticas sobre estos delitos. Por lo tanto, es necesario tipificar este tipo de conductas y mejorar los sistemas estadísticos sobre los crímenes cometidos contra personas LGBTTT.

3160. La actual legislación contra la violencia hacia las mujeres no considera la violencia contra las mujeres transexuales y transgénicas. Esta laguna jurídica y de política pública debe de ser superada para incluir este tipo de violencia, y que dichos actos violentos puedan ser sancionados, erradicados y prevenidos.

3161. No se ha modificado completamente la legislación ni se han cubierto las lagunas legales para permitir que las personas transgéneras y transexuales tengan derecho a realizar cambios en su documentación personal en materia de actualización, rectificación y modificación de documentos de identidad, lo que las coloca en una situación de inseguridad jurídica que merma gravemente el ejercicio y disfrute de su ciudadanía.

3162. Las personas LGBTTT no tienen, hasta la fecha, acceso a servicios de salud apropiados que les permitan el ejercicio del derecho a la salud consagrado en el artículo 4° constitucional.

3163. La situación de las personas transgéneras, transexuales y travestistas es comúnmente tratada por las autoridades de cualquier nivel como si fuera una enfermedad, desviación o perversión, lo que genera estigmatización, discriminación y exclusión. Es necesario cambiar esta concepción en las diferentes instituciones gubernamentales para superarla y reconocer los derechos humanos y dignidad de estas personas con el fin de incidir positivamente en el mejoramiento de su existencia y calidad de vida.

3164. No ha habido una política continua de desarrollo y especialización de los centros de atención de salud para las personas LGBTTT, por lo que es necesario que se implementen políticas públicas para que ocurra tal desarrollo y especialización.

3165. El derecho a la libertad de expresión, establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no incluye el derecho a la “libertad de expresión de la personalidad”. Es necesario modificarlo, pues este concepto contribuiría a proteger de la discriminación y de cualquier otra conducta arbitraria, la identidad y expresión de rol de género.

3166. Las autoridades, en especial en las instituciones encargadas de la administración de justicia (policías, agentes del Ministerio Público, entre otros), practican actos de estigmatización y discriminación contra las personas y grupos LGBTTT. Los servidores públicos no tienen suficientes conocimientos sobre los incidentes de violencia homofóbica, transfóbica o misógina que se producen en la sociedad, ni sobre la forma de atender a las víctimas de manera adecuada.

3167. Hay una persistente cultura de discriminación hacia la comunidad LGBTTT en la sociedad en general. El sistema de educación vigente en el Distrito Federal no ha incorporado temas sobre el respeto a la diversidad sexual y de género. En este sentido, es necesario ampliar las campañas de educación, difusión y sensibilización, no solamente en relación con la homofobia, sino también con los temas de la lesbofobia, la bifobia, la transfobia y la misoginia, a lo que mucho ayudaría que se legislara en materia de reforma constitucional para incorporar al artículo 3° la educación en la sexualidad como parte del derecho a la educación, de acuerdo con una iniciativa de reformas y adiciones que se presentó a la Cámara de Diputados en 2007 y que aún no concluye su deliberación y votación.

## Notas

<sup>1</sup> Generalmente, se le ha denominado LGBTI a este conjunto de personas en consideración de las personas intersexuales. Sin embargo, al momento de realizar el presente diagnóstico, se carece de información sobre el tema en la ciudad de México. Se incluye en las definiciones del presente documento el concepto de intersexualidad por la importancia que tiene el tema.

<sup>2</sup> Martha Lamas, “¿Qué es la diversidad sexual?”, *La Jornada, Suplemento Letra S*, núm. 115, febrero de 2006.

- <sup>3</sup> *Ibid.*
- <sup>4</sup> Las definiciones que siguen se basan en The Yogyakarta Principles. Principles on the Application of International Human Rights Law in Relation To Sexual Orientation and Gender Identity, Ginebra, marzo de 2007, p. 6; American Psychological Association (APA), *Answers to Your Questions about Sexual Orientation and Homosexuality*, Washington, Oficina de Comunicaciones, 2006; Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración de silencio. Tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Barcelona, EDAI, 2001, y Amnistía Internacional, *Stonewall*, 2006. Se consultó también Human Rights Watch, *Resource Library for International Jurisprudence on Sexual Orientation and Gender Identity*, en el sitio <[www.hrw.org](http://www.hrw.org)>.
- <sup>5</sup> Otros términos que se han utilizado son el de “no heterosexual” o “sexualidades alternativas”, que no se han considerado como adecuados, ya que implican un referente central en la heterosexualidad y, por lo tanto, refuerzan el heterocentrismo.
- <sup>6</sup> Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en colaboración con la Asociación Mundial de Sexología (WAS), *Promoción de la salud sexual. Recomendaciones para la acción. Actas de una Reunión de Consulta convocada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)*, Celebrada en Antigua, Guatemala, 19 al 22 de mayo de 2000.
- <sup>7</sup> En la iniciativa de Ley Federal acerca de los derechos de las personas transgénero, se proponen los términos *identidad sexogénica* y *expresión sexogénica*, una adaptación extensiva del término “identidad de género” de uso internacional. El concepto sexogénica es de origen antropológico.
- <sup>8</sup> Tal y como lo establece con claridad la Declaración de los Derechos de Género, redactada por los asistentes a la Segunda Conferencia Internacional sobre Legislación de Transgénero y Política Empleo, celebrada en Houston, Texas. Estos preceptos fueron aprobados y adoptados el 28 de agosto de 1993, y entre ellos se encuentran el derecho de los individuos a reivindicar su identidad de género, el derecho a la libre expresión de la identidad y el papel de género, el derecho a determinar y modificar el propio cuerpo, el derecho a un servicio médico competente y profesional, por citar algunos.
- <sup>9</sup> Aportación de Rosalinda Ávila Selvas al *Diagnóstico de derechos humanos para el Distrito Federal*.
- <sup>10</sup> Véase *Informe del relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, E/CN.4/2004/49, 16 de febrero de 2004.
- <sup>11</sup> *Idem.*
- <sup>12</sup> Véase Claudia Hinojosa, “La batalla cultural contra la impunidad: la necesidad de trascender la noción de la tolerancia hacia las minorías sexuales”, en CNDH, *Memoria del Seminario Internacional sobre tolerancia*, México, 2001, pp. 211-219, y Claudia Hinojosa y Arturo Díaz Betancourt, *En la cultura de la igualdad todos/as somos diversos/as. Preferencias sexuales y discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2007.
- <sup>13</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006.
- <sup>14</sup> LEPDDE, art. 4.XIII.
- <sup>15</sup> Gobierno del Distrito Federal, Ley para prevenir y erradicar la discriminación en el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006, artículo 4, fracciones VIII y XIII.
- <sup>16</sup> American Psychological Association (APA), *Answers to Your Questions about Transgender Individuals and Gender Identity*, Washington, Oficina de Comunicaciones, 2006.
- <sup>17</sup> APA, *Answers To Your Questions...*, *op. cit.*, y Guillermo González Méndez, “Los estados intersexuales y la disforia de género”, en Celia Pérez Fernández y Eusebio Rubio Auriolles, *Antología de la sexualidad humana*, 2ª ed., México, Porrúa 1998, pp. 123-172.
- <sup>18</sup> Declaración de las organizaciones de lesbianas, gays, bisexuales, travestís, transexuales, transgénero e intersex, ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), ciudad de Panamá, 31 de mayo-1 de junio de 2007.
- <sup>19</sup> Marta Lamas, “Explicar la homofobia”, *A primera plana: revista de género y comunicación*, año 3, núm.11, 2004, disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/noticias/homofobia/articulos/marthalamas.pdf>> (consultada el 25 de noviembre de 2007).
- <sup>20</sup> Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, México, 2008, en prensa.
- <sup>21</sup> Gloria Hazel Davenport, *Transfobia: entre la misoginia y la homofobia*, México, Agencia de noticias sobre diversidad sexual (Anodis), 2006.
- <sup>22</sup> René Alejandro Jiménez Ornelas, La presencia de la misoginia en el fenómeno de la inseguridad, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, en <<http://www.derechoshumanos.org.mx>> (26 de noviembre de 2007).
- <sup>23</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p.161.
- <sup>24</sup> Véase el artículo de Antonio Medina, *Refugio por homofobia: el caso de Canadá*, 2006, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2006/10/05/ls-refugio.html>> (consultado el 25 de noviembre de 2007). Asimismo, véase *Refugiados mexicanos, retrata las diferentes visiones, la vida de quienes salieron huyendo por su preferencia sexual*, del 19 de mayo de 2005, en Cimacnoticias, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com/noticias/05may/05051902.html>> (consultado el 13 de febrero de 2008).
- <sup>25</sup> APA, *Answers to Your Questions...*, *op. cit.* De acuerdo con un estudio holandés, dado a conocer en 2001, la proporción sería de una persona transexual por cada 11 900 hombres y uno por cada 30 400 mujeres.
- <sup>26</sup> APA, *Answers to Your Questions...*, *op. cit.*
- <sup>27</sup> Véase Rinna Riesenfeld, *Bisexualidades*, México, Paidós, 2006, pp. 137-138.
- <sup>28</sup> En esta ocasión se incluye la población intersexual, ya que se cuenta con información.
- <sup>29</sup> Comité de los Derechos Humanos, Observación general núm. 18 (No discriminación), 37º periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 168 (1989).
- <sup>30</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000/C 364/01.
- <sup>31</sup> Human Rights Watch, “Yogyakarta Principles’ a Milestone for Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights”, Human Rights News, 26 de marzo de 2007. disponible en <<http://hrw.org/spanish/docs/2007/03/26/global15548.htm>>.
- <sup>32</sup> Entre las personas participantes en la elaboración de estos principios están: Mary Robinson, ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Paul Hunt, Philip Alston, Yakin Ertürk, Miloon Kothari y otros/as relatores/as y expertos/as independientes de las Naciones Unidas, antiguos miembros de la OACNUDH, miembros de los Órganos de los tratados (o comités) de la ONU, jueces, académicos y activistas. Los principios fueron adoptados en Yogyakarta antes de ser presentados ante

- el Consejo, durante una reunión llevada a cabo del 6 al 9 de noviembre de 2006. Para más detalles, véase Principios de Yogyakarta, disponibles en <[http://www.yogyakartaprinciples.org/principles\\_sp.pdf](http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.pdf)>.
- <sup>33</sup> Human Rights Watch, “Yogyakarta Principles’...”, *op. cit.*
- <sup>34</sup> Tercera sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Declaración de S.E. Wegger Chr. Strommen, embajador de Noruega, 1 de diciembre de 2006, Ginebra.
- <sup>35</sup> Corte Europea de Derechos Humanos, caso Norris vs. Ireland, 1991. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/norris.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Modinos vs. Cyprus Ireland, 1991. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/modinos.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, L. y V. vs. Austria, 2003. Consultado en <[http://hrw.org/LGBTI/pdf/l\\_v\\_austria.pdf](http://hrw.org/LGBTI/pdf/l_v_austria.pdf)>. Corte Europea de Derechos Humanos, S.L. vs. Austria, 2003. Consultado en <[http://hrw.org/LGBTI/pdf/s\\_l\\_v\\_austria.pdf](http://hrw.org/LGBTI/pdf/s_l_v_austria.pdf)>. Corte Europea de Derechos Humanos, Silva Mouta vs. Portugal, 1999 del de Salgueiro. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/saguerio.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Karner vs. Austria, 2003. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/karner.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Goodwin vs. Reino Unido, 2002. Consultado en <<http://hrw.org/LGBTI/pdf/goodwin.pdf>>. Corte Europea de Derechos Humanos, Van Kuck vs. Alemania, 2003. Consultado en <[http://hrw.org/LGBTI/pdf/van\\_kuck.pdf](http://hrw.org/LGBTI/pdf/van_kuck.pdf)>.
- <sup>36</sup> Informe núm. 71/99. Caso 11.656. Marta Lucía Álvarez Giraldo vs. Colombia. 4 de mayo de 1999, fuente <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Colombia11656.htm>>.
- <sup>37</sup> Comité de Derechos Humanos, Toonen vs. Australia, Comunicación núm. 488/1992, 31 de marzo de 1994, CCPR/C/50/D/488/1992, párr. 2.1.
- <sup>38</sup> Artículo 2º: 1. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Artículo 26: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, párr. 6.10.
- <sup>40</sup> Esta ley fue promulgada el 11 de junio de 2003.
- <sup>41</sup> Presentada el 17 de abril de 2007 en el Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, LX legislatura.
- <sup>42</sup> Presentada ante el H. Congreso de la Unión por el diputado David Sánchez Camacho.
- <sup>43</sup> PRD, “Presentará David Sánchez Camacho iniciativa de ley para defender los derechos de las personas transexuales”, boletín núm. 1000, 25 de enero de 2007.
- <sup>44</sup> *Gaceta Parlamentaria*, año X, núm. 2352, 1 de octubre de 2007.
- <sup>45</sup> Esta fecha es significativa, porque el 17 de mayo de 1990 la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud suprimió la homosexualidad de la lista de enfermedades mentales.
- <sup>46</sup> Dirección de Enlace Legislativo y Acción Política. Lo más relevante del Congreso de la Unión/LX Legislatura al 24 de octubre de 2006.
- <sup>47</sup> LX Legislatura, iniciativa presentada por el diputado David Sánchez Camacho el 6 de marzo de 2007.
- <sup>48</sup> Éstas son: Código Penal para el Distrito Federal (art. 206); Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (art. 16); Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal (arts. 9.XI y 51, segundo párrafo); Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal; Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal; Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal (arts. 9 ter, inciso c, 96 y 48 inciso d) ; Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal; Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal (art. 17.V); Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (arts. 4.V y 29); Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal; Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (art. 3); Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal; Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (arts. 4.VII, 4.XIII, 6, 14.XXIX y 27).
- <sup>49</sup> PGJDF, Oficio DGDH/DSQR/503/1019/03-07, de fecha 27 de abril de 2007, en respuesta a una solicitud de información referida a delitos y grupo de población LGBTI, bajo la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal.
- <sup>50</sup> Código Penal para el Distrito Federal, Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal, Ley de las y los Jóvenes del Distrito Federal, Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal, Ley de los Derechos de las Niñas y Niños en el Distrito Federal, Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, Ley de Establecimientos Mercantiles.
- <sup>51</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal, Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal, Ley para la Celebración de Espectáculos Públicos en el Distrito Federal, Ley del Heroico Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal.
- <sup>52</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- <sup>53</sup> Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y a la no discriminación. La legislación local utiliza indistintamente los términos “orientación” y “preferencia sexual”.
- <sup>54</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículo 4º.
- <sup>55</sup> El proyecto de decreto de reformas legales fue presentado a la opinión pública el 31 de enero y entregado el 5 de febrero de este año a la Comisión de Gobierno de la IV ALDF por el diputado del Distrito Federal Jorge Carlos Díaz Cuervo del Partido Alternativa.
- <sup>56</sup> Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género, principio núm. 2.
- <sup>57</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Secretaría de Desarrollo Social, *Encuesta nacional sobre discriminación en México*, México, 2005.

- <sup>58</sup> Comisión Internacional de los Derechos Humanos de Gays y Lesbianas, *Defensa de los derechos sexuales Informe sobre el trabajo realizado en 2002*, en <<http://www.iglhr.org>>.
- <sup>59</sup> Hazel Gloria Davenport, *Cuando la incongruencia nos alcance*, en <<http://notiese.com.mx>>, 27 de noviembre de 2007.
- <sup>60</sup> Véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión, y parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.
- <sup>61</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 1/2007.
- <sup>62</sup> CIMAC, M. Tesoro, “Inició mujeres por una vida libre de violencia... Camino a la libertad”, disponible en <<http://www.cimacnoticias.com/site/07112401-Inicio-Mujeres-por.31168.0.html>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- <sup>63</sup> La organización LesVoz reportó haber recibido 38 solicitudes de asesoría por discriminación en 2007, sin embargo no todas son del Distrito Federal. Documento enviado por LesVoz a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en enero de 2008.
- <sup>64</sup> ONU, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/56/156, 3 de julio de 2001, párr. 17.
- <sup>65</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de derechos humanos en México 2003*, op. cit., p. 183.
- <sup>66</sup> *Ibid.*, p. 183.
- <sup>67</sup> CDHDF, *Realizará la CDHDF informe especial sobre homofobia y crímenes de odio*, 28 de julio de 2007, boletín de prensa 147/2007.
- <sup>68</sup> *Idem.*
- <sup>69</sup> Recomendación emitida el 25 de febrero de 2005.
- <sup>70</sup> LetraS, *Reporte anual de crímenes de odio por homofobia*, disponible en <<http://www.letraese.org.mx/contracrímenes.htm>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- <sup>71</sup> OACNUDH, op. cit., p. 215.
- <sup>72</sup> Europa Press, Primer fallo a favor de un trabajador que acusó a Coca-Cola de discriminación laboral por su condición sexual, 3 de febrero de 2006. Disponible en <[http://enkidumagazine.com/art/2006/300106/E\\_014\\_300106.htm](http://enkidumagazine.com/art/2006/300106/E_014_300106.htm)>.
- <sup>73</sup> Comisión Internacional de los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas, *La invisibilidad asegura el puchero: lesbianas y discriminación laboral en América Latina*, 2006. Disponible en <[www.iglhr.org](http://www.iglhr.org)> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- <sup>74</sup> Observación general núm. 14 (2000), relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La definición de estos conceptos se incluye en la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>75</sup> Ella Grajeda, “Ven fácil y barato cambiar de sexo”, *El Universal*, 2 de febrero de 2008. Disponible en <<http://www.el-universal.com.mx/ciudad/88781.html>> (consultado el 14 de febrero de 2008).
- <sup>76</sup> OACNUDH, op. cit., p. 183.
- <sup>77</sup> ss/DGE, Registro Nacional de Casos de SIDA, datos al 15 de noviembre de 2006 y 2007. Disponible en <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2007/entidadfederanoviembre.pdf>> (consultada el 14 de febrero de 2008).
- <sup>78</sup> *Ibid.*, <<http://www.salud.gob.mx/conasida/estadis/2007/transysexonoviembre.pdf>> (consultada el 14 de febrero de 2008). Estos documentos señalan que en 2007 hubo 3 606 casos de adultos y 98 casos pediátricos. Esto suma un total de 3 704 casos, lo cual implica una diferencia de un caso respecto de la cifra total que Censida presenta de casos en 2007.
- <sup>79</sup> *Milenio diario*, 31 de mayo de 2007.
- <sup>80</sup> CIMAC, “Inicia la campaña contra la discriminación de personas VIH”, 23 de agosto de 2007.
- <sup>81</sup> *Idem.*
- <sup>82</sup> Associated Press, “Homofobia, escollo en lucha contra VIH-SIDA”, 17 de mayo de 2006.
- <sup>83</sup> Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH-SIDA, *Guía de acciones estratégicas para prevenir y combatir la discriminación por orientación sexual e identidad de género: Derechos humanos, salud y VIH*, México, junio de 2007.
- <sup>84</sup> Información disponible en <<http://www.asambleadf.gob.mx/cm/29/dictamenes.pdf>> (consultada el 12 de febrero de 2008).
- <sup>85</sup> OACNUDH, op. cit., p. 183.
- <sup>86</sup> PRD, “Debe reconocerse el derecho a la identidad transgénero-transexual de las personas: Marcela Contreras Julián”, *Boletín* núm. 2313, 28 de junio de 2007.
- <sup>87</sup> Se han presentado iniciativas en los siguientes rubros: Iniciativa por la cual se reforman diversas disposiciones de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en Distrito Federal; Iniciativa por la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Sociedades de Convivencia e Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 125, 139, y se adiciona el artículo 125 bis al Código Penal para el Distrito Federal.
- <sup>88</sup> Véase artículo 137 del Código Civil para el Distrito Federal.
- <sup>89</sup> NotieSe, “Vacíos legales impiden el pleno reconocimiento a las personas transexuales en México”, 10 de junio de 2005.
- <sup>90</sup> Iniciativa disponible en <[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun\\_2347079\\_20070613\\_1181758897.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/06/asun_2347079_20070613_1181758897.pdf)> (consultada el 14 de febrero de 2008).
- <sup>91</sup> Con base en información solicitada bajo la Ley de Acceso a la Información Gubernamental, agencia de noticias NotieSe, 18 de septiembre de 2007.
- <sup>92</sup> J. Adame, “Análisis y juicio de la Ley de Sociedades de Convivencia para el Distrito Federal”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, nueva serie, año XI, núm. 120, septiembre-diciembre de 2007, p. 932.
- <sup>93</sup> Ley de Sociedades de Convivencia del Distrito Federal, arts. 5 y 13.
- <sup>94</sup> *Ibid.*, art. 14.
- <sup>95</sup> Muchos de los argumentos aquí incluidos fueron retomados de Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, México, 2008 (en prensa).
- <sup>96</sup> J. Adame, op. cit., p. 939.
- <sup>97</sup> *Ibid.*, pp. 939 y 940.
- <sup>98</sup> *Ibid.*, p. 939.
- <sup>99</sup> *Ibid.*, p. 940.
- <sup>100</sup> Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad.

- <sup>101</sup> Amnistía Internacional, *Crímenes de odio, conspiración de silencio: tortura y malos tratos basados en la identidad sexual*, Madrid, Amnistía Internacional, 2001, p. 31.
- <sup>102</sup> Jaime López Vela, *Una agenda para las poblaciones LGBT de la República mexicana*, op. cit.
- <sup>103</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 01/2005, Expediente CDHDF/121/04/CUAUH/D2475.000, 2004.
- <sup>104</sup> CDHDF/Dirección General de Quejas y Orientación, Quejas en agravio de personas con orientación sexual o identidad genérica diferentes a las de los heterosexuales registradas de enero de 2005 a marzo de 2007, información con base en el Sistema Integral de Atención a Peticionarios de la CDHDF.
- <sup>105</sup> El número de tipos de violación y autoridades no corresponde al total de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos en virtud de que en una queja puede señalarse más de una denuncia o autoridad probable responsable.
- <sup>106</sup> En total se presentaron en el periodo 74 menciones de derechos vulnerados, según tipo de violación implicado en las 42 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos.
- <sup>107</sup> Esta información fue proporcionada por la Dirección de Igualdad y Diversidad Social a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2007.
- <sup>108</sup> CIMAC, “En México, la diversidad sexual sufre de discriminación e intolerancia”, 11 de agosto de 2000, disponible en <<http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/00081109.html>>.
- <sup>109</sup> Secretaría de Desarrollo Social (Consejo de Desarrollo Social), “La política social del gobierno del Distrito Federal 2000-2006. Una valoración general”, noviembre de 2006.
- <sup>110</sup> Se dice de actos delictivos cometidos con motivo de la orientación o preferencia sexual y de la expresión o identidad de sexo-género de las personas, y sería un avance notable en esta esfera, lo mismo que la tipificación jurídica de la homofobia, la lesbofobia, la bifonia, la transfobia y la misoginia.

## Capítulo 31. Derechos de las poblaciones callejeras

### 31.1 Introducción

3168. Las condiciones de desigualdad social expresadas en la extrema pobreza y polarización económica han generado condiciones de exclusión social para amplias capas de la población, que han buscado en las calles alternativas de supervivencia, por lo que este grupo social carece de condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales.

3169. La presencia de niñas y niños callejeros en el Distrito Federal encuentra sus primeros registros académicos en los estudios sobre adicciones realizados en la plaza de Garibaldi,<sup>1</sup> cuando en 1977 una investigación los identificó erróneamente como “niños inhaladores” y describió su contexto de supervivencia en la vía pública y sus relaciones con el entorno, pero desde aquella fecha han transcurrido más de tres décadas de un fenómeno social que se multiplicó y ha evolucionado notablemente.

3170. Ante el crecimiento del fenómeno de niños y niñas en las calles, en la década de los ochenta surgieron diversas iniciativas públicas y ciudadanas para su atención. La mayoría se mantuvieron en el asistencialismo y con una mirada conservadora sobre la infancia que estaba fuera del ámbito familiar. En este contexto aparecen las conceptualizaciones de UNICEF que los identifica como “niño en la calle” al que trabaja y tiene familia, y como “niño de la calle” al que duerme en la vía pública y carece de contacto con sus familiares naturales.

3171. Esta descripción operacional, sin embargo, poco aportó para entender el complejo fenómeno social de niños y niñas que viven en las calles de la ciudad, ya que la realidad dista mucho de limitarse a estos dos grupos de población. El fenómeno social callejero ha evolucionado en las últimas décadas y ahora coexisten en el mismo espacio niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores. Todas y todos ellos conforman las “poblaciones callejeras”,<sup>2</sup> las cuales comparten la misma red social de supervivencia y, en conjunto, han gestado una cultura callejera que les permite la transmisión de saberes que facilitan la supervivencia en un medio hostil como lo es la calle.

3172. Usar el concepto “poblaciones callejeras” significa reconocer el carácter activo de las y los más pobres y excluidos de la estructura social de un país como México, es decir, grupos humanos que sobreviven, con sus propios recursos, en medio de las adversidades de la calle. Además, esta categoría social permite acercarse a una demografía diversa y cambiante. La particularidad de esta población está en la construcción de su identidad en torno a la calle y la vulnerabilidad social en la que se encuentran en el ejercicio de sus derechos. Esta categoría social está colaborando a la incorporación de nuevas miradas para repensar “las infancias”, “la exclusión”, “la discriminación”, “la tutela”, “la demografía”, “la cultura” y “la identidad”, entre otros temas sociales.

3173. Quienes sobreviven en las calles de la ciudad afrontan su exclusión social buscando los factores a los que la estructura social de oportunidades no les permitió acceder dentro de las familias, el sistema educativo, el mundo laboral, etc. De este modo, vivir en la calle se convierte (y los convierte) en motivo de atención pública; la mirada de “el otro” les otorga visibilidad social a través

del estigma y la sobredimensión negativa de su modo de vida. Irónicamente, esta discriminación no significa “existencia legal”, pues generalmente carecen de documentos de identidad (registro de nacimiento, identificación oficial, etcétera).

3174. Las poblaciones callejeras se constituyen como un sujeto histórico social que construye una identidad cultural resultado de la exclusión social. La identidad callejera en un contexto de exclusión se convierte en una posibilidad de “incluirse en un grupo social” sustentado en la autonomía personal, la participación grupal, el consumo de sustancias y la búsqueda de actividades que resulten gratificantes.

3175. Las personas callejeras son una clara expresión de la “muerte social” que significa la negación de sus derechos humanos por su condición social, contraria a la noción de “ciudadano responsable”, y representan un reto para ejercer la ciudadanía más allá de los discursos políticos. Sin duda, uno de los mayores conflictos está en el uso del espacio, es decir, entre “lo público y lo privado”. Estos dos temas serán detonantes para justificar la violación de los derechos humanos de las y los callejeros, hasta alcanzar expresiones particulares en el caso de las mujeres, por su condición de género en una sociedad culturalmente machista.

3176. El impacto mayor de las poblaciones callejeras está en el uso permanente del espacio público y en su carácter horizontal para organizarse en grupos de sobrevivencia, con lo que demuestran la eficacia de la participación y organización desde la exclusión. Han colocado en la discusión internacional la necesidad de hacer valer los derechos humanos y las políticas públicas por encima de su condición social. Un ejemplo claro fue el pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el llamado “Caso Villagrán Morales y Otros” (caso de los niños de la calle) en 1999, en torno a las graves violaciones a los derechos humanos de las personas callejeras en Guatemala.

3177. Dimensionar las poblaciones callejeras como expresión de la exclusión social hace visible la desigual distribución de la riqueza, resultante del modelo económico de las últimas décadas. Así pues, sólo será posible observar cambios reales mediante políticas sociales de empleo, apoyo a las familias, acceso a servicios educativos y de salud, entre otros. Sin ello, seguiremos presenciando en la vía pública la sobrevivencia de miles de personas.

3178. Desde hace más de tres décadas se han desarrollado diversos programas públicos y privados<sup>3</sup> para ofrecer alternativas de vida fuera de las calles. Sin embargo, un grupo importante de ellos y ellas mantiene el modo de vida callejero. La decisión de quedarse en la vía pública y hacer de la calle una alternativa de vida sólo se entiende a través de la construcción de una cultura callejera,<sup>4</sup> entendida como el conjunto de modos de vida, costumbres, conocimientos y grado de desarrollo que le permite a la población en situación de calle cimentar un juicio de valor para decidir su permanencia en los grupos callejeros, misma que representa, a su vez, un proceso de socialización entre las poblaciones excluidas.

3179. Durante las últimas décadas ha habido una constante necesidad de contabilizar este fenómeno social para tener una dimensión numérica del mismo; la mayoría de las experiencias conocidas no han resultado de gran utilidad. Las imprecisiones conceptuales para definir el perfil de la población callejera, sean por condición (niños, niñas, mujeres, personas adultas), o por modo de vida (trabaja-

dora o callejera), llevan a encontrar dificultades metodológicas para el conteo. Además, la movilidad de la población y el uso político de los datos hacen poco confiables estos estudios.

3180. En el Distrito Federal se han realizado dos conteos de los llamados “niños en situación de calle”. El último fue en 1995,<sup>5</sup> cuando el entonces Departamento del Distrito Federal y UNICEF realizaron el conteo en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal y en 1 214 puntos donde se concentraban estas personas. Este registro arrojó un total de 13 373, de los cuales 31.5% eran niñas y 68.5%, niños; cabe señalar que, del total, 14.8% eran indígenas. El 77% de estos niños y niñas tenía menos de 16 años. En el rango de 0 a 5 años, 53.3% eran niños y 46.7% niñas. En los siguientes grupos de edad el número de varones es aún mayor.

3181. Las principales actividades económicas de las personas menores de edad en la calle son: el comercio (53%), mendicidad (10%) y limpiaparabrisas (10%). Por grupos de edad, destaca la de vendedores e indigentes en el grupo de 0 a 5 años. Estos niños y niñas trabajan para ayudar a la familia (67%), para mantenerse a sí mismos (9%), en busca de libertad (1.6%), los amigos (0.7%), y por otros motivos (6%). Los datos del censo en cuestión señalan que 74% de niños y niñas que trabajan en la calle son originarios del Distrito Federal.

3182. En otros ámbitos, se encontró que 27% de la población entrevistada manifestó tener vida sexual activa. Es importante señalar que los hogares de las y los chicos callejeros se componen, la mayoría de las veces, por madre, padre, hijos y otros familiares (66%). De este porcentaje, 25% de los niños y niñas reportó maltrato por la gente, y 13% declaró haber sido víctima de hostigamiento sexual.<sup>6</sup> Aunque no se tengan datos, como en el resto de los ámbitos sociales, el acoso, el hostigamiento sexual y la violencia tienden a afectar sobre todo a niñas y jóvenes.

3183. El Gobierno del Distrito Federal ha realizado conteos sobre la población adulta en la calle, sus registros en 2005 reportaban:

Hay más de 6 mil indigentes en las calles de la Ciudad de México, según el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (Iasis), que elaboró un padrón con datos específicos de cada uno de ellos con el propósito de incorporarlos a los programas permanentes del gobierno local.

Cabe señalar que 60 por ciento de dicha población está conformado por varones de entre 30 y 55 años de edad, la mayoría originaria de la capital, pero concentrada fundamentalmente en Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Así lo dio a conocer María Rosa Márquez Cabrera, titular del Iasis, quien señaló que el registro de indigentes ha sido integrado en buena medida gracias al trabajo realizado durante las últimas campañas de invierno.<sup>7</sup>

3184. No obstante las limitaciones antes señaladas, éstas son las únicas fuentes de referencia con datos estadísticos. Los datos relativos al nacimiento de bebés en las calles o la muerte de personas callejeras son cifras imprecisas que impiden conocer el cambio demográfico de esta población. Así pues, es posible afirmar que se carece de un mecanismo confiable para actualizar la información y conocer los cambios significativos del fenómeno social, ya que, entre otros detalles, la población callejera no está considerada en los censos de población y vivienda que realiza el INEGI.<sup>8</sup>

## 31.2 Principales problemas que enfrentan las poblaciones callejeras en el Distrito Federal

### Democracia y derechos humanos

3185. Una de las expresiones más lacerantes de la exclusión social es la infancia y juventud callejera. En la mayoría de las iniciativas públicas y privadas ha habido una visión asistencial que los mira como “objetos de protección” y “necesitados de tutela”. La representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias que evita la reflexión sobre la complejidad de este grupo social para reducir el tema al ámbito familiar/privado y considerarlos *víctimas* o *peligrosos*.

3186. En fechas recientes se ha incorporado un nuevo concepto a la reflexión del fenómeno callejero. Partiendo del hecho cotidiano de discriminar/rechazar a las y los callejeros, se observa otra manera de relacionarse verticalmente, es decir, cuando en la intención de ayudarles se les disminuye en su calidad humana. Esto es lo que se denomina *discriminación tutelar*,<sup>9</sup> una forma de relación que violenta los derechos humanos de la infancia y juventud callejera, ya que no escucha su opinión en los temas que les afectan y les niega su calidad de sujetos de derechos, pues la visión tutelar no reconoce la ciudadanía de las y los excluidos en la vida social. La propia definición conceptual que se ha usado para designar a esta población representa un debate interesante sobre la dificultad intrínseca para reconocerlos como actores sociales: *inhaladores, drogadictos, menores en circunstancias especialmente difíciles*, entre otras expresiones discursivas discriminatorias que no atinan a reconocerlos como ciudadanos e interlocutores válidos.

3187. La discriminación tutelar<sup>10</sup> es una expresión sutil y encubierta de la discriminación tradicional, aquella que hace diferencia de los que están fuera de “la normalidad”. Este tipo de discriminación sustenta su intervención en dos principios fácticos: *estado de minoridad e incapacidad*, sin importar la edad o capacidades cognitivas; esto significa que no todas las acciones de protección son una “acción afirmativa con enfoque de derechos” que faciliten el ejercicio de los derechos humanos, ya que en el fondo se usa como medio para justificar acciones autoritarias. Aunque no se cuenta con cifras desagregadas, siguiendo la misma lógica cabe plantear que las niñas y mujeres pueden ser más susceptibles de ser vistas como seres con “necesidad de protección” a las que se impondrían modelos de conducta tradicionales.

3188. En el caso de la infancia que vive en la calle esto adquiere mayor complejidad, ya que desde “el discurso de derechos” se impone la mirada tradicional sustentada en la *visión de necesidades por sobre un enfoque de derechos*, por lo que parece sencillo llegar a la conclusión de que es posible *violar un derecho para tutelar otros derechos*. Por ejemplo, “salvarles la vida” se hace aparecer en contradicción con respetar su derecho a la libertad y a opinar sobre los temas que les afectan, cuando una visión integral de los derechos humanos no podría establecer una jerarquía entre ellos, ya que todos tienen que ser respetados al mismo tiempo.

3189. Un ejemplo paradigmático en el Distrito Federal consiste en llevar a niñas, niños y jóvenes y ancianos/as callejeros/as, por la fuerza, a instalaciones cerradas con la noción básica de protegerlos.<sup>11</sup> En todos los casos, las personas callejeras regresan nuevamente a las calles, pero ahora en condiciones de mayor exclusión y vulnerabilidad de sus derechos, ante la necesidad de ocultarse para evitar estas

*acciones de salvamento.* Este tipo de prácticas habla de desconocimiento de la población, de la negación de sus derechos y de la carencia de interlocución para encontrar alternativas que desencadenen procesos de cambio de mayor impacto. Son acciones inmediatistas que sólo expresan la ausencia de una política pública para esta población.

3190. Otros ejemplos de discriminación por condición social hacia las y los callejeros están en el Gobierno del Distrito Federal (GDF), que en varias administraciones ha instrumentado programas que de manera inmediata afectan a las poblaciones callejeras. Durante la administración capitalina anterior (2000-2006), de octubre a diciembre de 2004 se realizó el Programa Emergente de Mejoramiento de la Imagen Urbana, denominado Ciudad Bonita,<sup>12</sup> en que se destacaba la atención brindada al corredor turístico y cultural Paseo de la Reforma-Centro Histórico, con 147 kilómetros de recorrido urbano remozado, donde el retiro de limpiaparabrisas, indigentes y otras poblaciones callejeras se realizó en el marco de la entonces recién aprobada Ley de Cultura Cívica (31 de mayo de 2004), por lo que se vieron obligados a buscar nuevos territorios en la periferia de la ciudad.

3191. Con el gobierno actual (2006-2012) han continuado estas acciones. Es el caso de la Secretaría de Obras y Servicios y la Dirección General de Servicios Urbanos que impulsan el Programa de Rescate de Espacios Públicos Manos a la Obra, que incluyó en su primera etapa la “recuperación de (20) espacios públicos alternos: parques, plazas y áreas verdes” que, entre otras acciones de limpieza y remozamiento del lugar, incluyen: “Barrido fino del parque, recolección de basura, jornada de triques para los vecinos que habitan alrededor del parque, retiro de grafitis en bardas y fachadas, retiro del comercio ambulante e indigentes”.<sup>13</sup> En ambas estrategias publicas no se ofrecen alternativas para la población indigente; en algunos casos los invitan a pasar la noche en los albergues del Instituto de Asistencia en Integración Social (Iasis), pero dejan de considerar que la red de sobrevivencia callejera, los vínculos sociales y afectivos están presentes en el lugar donde habitan. Por ello, sin proceso gradual de desincorporación de la calle, estos programas tienden a afectar más que apoyar a la población en cuestión.

3192. En el documento de trabajo del Programa de Rescate de Espacios Públicos Manos a la Obra se enlistan veinte lugares. El marcado con el número 6: Parque Felipe Ángeles, Av. Congreso de la Unión, Col. Morelos, Venustiano Carranza; la aplicación del programa se acompañó de los siguientes acontecimientos:

El pasado viernes 6 de abril (2007), aproximadamente a las 18 horas, el grupo callejero que habita en el parque ubicado en Av. Congreso de la Unión y Jardineros, Col. Morelos, recibió la visita de personal de la Delegación y policías para notificarles que ya no podrían permanecer en este espacio “por dar mal aspecto a la vía pública y por estar inhalando solventes”, por lo que les invitaban a “retirarse (del lugar) por las buenas, o la policía llegaría a llevárselos”. Inmediatamente procedieron a “limpiar la zona” retirando las pertenencias de las y los chicos subiéndolas a un camión de basura, lo que provocó conatos de violencia con la policía. De forma paralela, personal de la Delegación los seguía “persuadiendo” para retirarse del lugar. Quienes opusieron resistencia fueron levantados por una camioneta. El grupo se dispersa y regresa a las 20 hrs., pero reciben una nueva incursión policiaca, que levanta a otras personas del grupo. Uno de los jóvenes detenidos en el operativo comentó que a varios los llevaron a anexos, y a otros al Ministerio Público para buscarles órdenes de aprehensión pendientes. El operativo continuó el día sábado, sólo que ahora con una patrulla de Seguridad Pública que los amedrenta diciendo “qué no entienden, cabrones, que no pueden estar aquí”. Minutos después regresaron las camionetas blancas de la Delegación para llevarse a todos los callejeros que encontraban

sobre Av. Congreso de la Unión (Testimonio de un grupo de jóvenes callejeros presentado por El Caracol, A.C. ante la CDHDF, abril 2007).

3193. En el seguimiento realizado a este tipo de acciones de “limpieza social”,<sup>14</sup> se encuentra que las y los funcionarios intermedios y operativos implicados creen que con estas prácticas realmente lograrán que las y los callejeros se retiren del espacio público que tienen bajo su responsabilidad. Y cuando el grupo callejero permanece en la vía pública, tienden a personalizar (responsabilizar) la complejidad de este fenómeno social en personas específicas, contra quienes se incrementa la violencia. Lamentablemente, las condiciones límite en que se encuentran las y los callejeros por su exclusión social, les impide considerar la denuncia como herramienta, ya que por su vulnerabilidad en el espacio público son objeto de represalias, y las actuales instituciones de defensoría social carecen de mecanismos que garanticen la protección inmediata de este tipo de víctimas. Son, sin duda, un caso paradigmático de las deficiencias en la defensoría social contemporánea.

### Seguridad humana

3194. El acceso a servicios de salud en el Distrito Federal tiene un carácter gratuito. Lamentablemente, la capacidad de atención queda superada ante la demanda de pacientes del área metropolitana y por la carencia de recursos presupuestales suficientes. Así, para las y los habitantes de la calle, acceder a servicios médicos en la ciudad sólo es posible si se superan dos obstáculos: disponibilidad de espacios y la discriminación del personal de salud, obstáculos muy significativos.<sup>15</sup>

3195. El Caracol, A.C., ha denunciado que continúa siendo una práctica recurrente, entre el personal sanitario, la negación de servicios médicos a la población callejera por su falta de higiene personal. Esta organización y personal de la Delegación Venustiano Carranza enfrentaron el pasado 11 y 16 de agosto de 2006 la negación de atención médica a la joven “Bertha” (28 años) con el argumento de ser indigente.<sup>16</sup>

3196. Esta realidad llevó a que la Secretaría de Salud de Distrito Federal desarrollara el llamado “Hospital para el niño de la calle” como un servicio piloto del Hospital Pediátrico Iztacalco,<sup>17</sup> donde se dispuso de regaderas y personal médico sensible para atender a niños, niñas y jóvenes callejeros. Esta iniciativa, ampliamente reconocida por la población callejera, fue cerrada en 2005 por falta de presupuesto, sin que hasta el momento haya un servicio similar.<sup>18</sup>

### *Niña y mujer callejera, una realidad compleja*<sup>19</sup>

3197. La situación de niñas y mujeres que habitan las calles es doblemente compleja, pues la condición de género y de callejera se conjugan para colocarlas en situación de mayor exclusión y vulnerabilidad ante el machismo imperante en la sociedad mexicana.<sup>20</sup>

3198. Al igual que sucede con otras mujeres mexicanas, una de las mayores violaciones a sus derechos humanos está en negarles la decisión sobre sus cuerpos. Una de las formas de negarles sus derechos sexuales y reproductivos<sup>21</sup> es la maternidad no deseada; otra muy grave es la violencia sexual. En la calle, a menudo van juntas.

3199. Es frecuente que niñas y mujeres adultas lleguen a estar embarazadas como consecuencia de prácticas sexuales de riesgo (sexo recompensado y sexo desprotegido) o por abuso y violación sexual; la decisión sobre el producto del embarazo suele quedar fuera de su voluntad y en manos de las instituciones y programas encargados de ayudarles. Su maternidad cuenta con muy pocos espacios de atención profesional y una negación inmediata del deseo de ser madre en la calle. Es tan profunda esta exclusión social por género, que se invisibiliza el problema y se carece de datos sobre su verdadera dimensión. Otras organizaciones sociales han llevado a la prensa escrita la grave situación de las niñas que viven en la calle: “Por problemas de desnutrición, drogadicción, enfermedades de transmisión sexual como el VIH/SIDA, así como por la violencia, las niñas y las adolescentes que viven en las calles de la ciudad sufren múltiples abortos espontáneos o viven periodos de gestación en los que la mayoría de las veces están solas y sin recibir la atención médica necesaria. Son escasos los programas gubernamentales destinados a atenderlas”, explicó Ramiro Macías, del grupo que atiende a Niños de la Calle con Sida (Nicasi).<sup>22</sup>

3200. En los casos donde adolescentes y mujeres jóvenes solas viven con sus hijos e hijas en las calles, la tendencia es a priorizar la situación de vulnerabilidad del bebé y se le aleja de su madre para llevarlo por la fuerza a una institución (pública o privada). Sin duda, el conflicto moral *a priori* permite violentar los derechos, es decir, aún con lo difícil que es aceptar el modo de vida de una adolescente callejera con hijos o una mujer adulta en estado de gravidez, está asociada a una red social de sobrevivencia que la protege de los riesgos y necesidades más apremiantes. Lamentablemente, es extraño que se escuche la voz y necesidades de la joven madre, como se haría en una intervención con enfoque de derechos para garantizar al bebé y a la joven madre mejores condiciones de vida juntos. Lo cotidiano es el uso de la fuerza para retirarle a sus hijos y responsabilizarla públicamente de su modo de vida.<sup>23</sup>

#### *El consumo de sustancias como desencadenante de exclusión y negación de derechos*

3201. En el modo de vida callejero el consumo de drogas está asociado a la identidad y socialización del grupo, pero desde una mirada integral, el uso problemático de sustancias se convierte en una expresión de la exclusión social, así como elemento básico para vivir la discriminación y la negación de sus derechos humanos.

3202. Así es cómo las personas callejeras –en su mayoría usuarios de sustancias– viven la discriminación como parte de la “normalidad”, motivo por el que este sector padece dificultades para acceder a servicios básicos de educación y salud, escasez o nulidad de espacios de participación, vulnerabilidad en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, indefensión ante la violencia y enfrentamiento a leyes que criminalizan al individuo (exculpando el origen estructural del fenómeno callejero), y estigmatización que niega o limita el ejercicio de derechos.

3203. Diversos estudios en México<sup>24</sup> sostienen que el consumo de drogas en la población callejera tiene un fuerte componente de identidad y socialización entre el grupo de pares. Así es cómo, frecuentemente, niñas, niños, jóvenes, mujeres y adultos callejeros tienen un uso problemático de sustancias, razón por la cual cada día es más complejo el proceso de inserción en espacios alternativos en la calle. La carencia de redes sociales positivas y el estigma social que les acompaña les impide

conseguir empleo formal que sostenga los procesos de inclusión. Una espiral descendente de acontecimientos negativos expresaría la idea de las y los consumidores de *tocar fondo*.

3204. En México el sistema de salud no tiene incorporado el tratamiento de adicciones como una enfermedad, por consiguiente la población empobrecida no cuenta con espacios públicos de tratamiento para sus adicciones. La única opción son los llamados “anexos” —espacios civiles de encierro forzado, sin regulación— que carecen de personal profesional y supervisión oficial, pese a las denuncias de malos tratos, uso extremo de violencia y atención sin profesionalización. Estas formas de atención del uso problemático de sustancias responden más al estigma asociado al modo de vida callejero, que lleva a considerarlo como *infracción a la normalidad*.<sup>25</sup>

### *Violencia y muerte en las calles*

3205. En el modo de vida callejero el riesgo de morir está presente en todo momento, desde la “muerte social” que implica la negación de derechos humanos por su condición social hasta la desaparición física como consecuencia del modo de vida callejero.

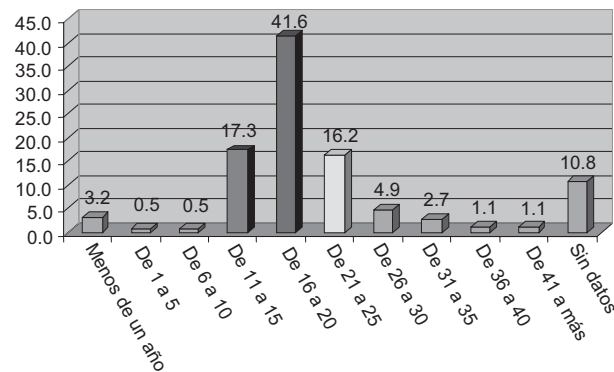
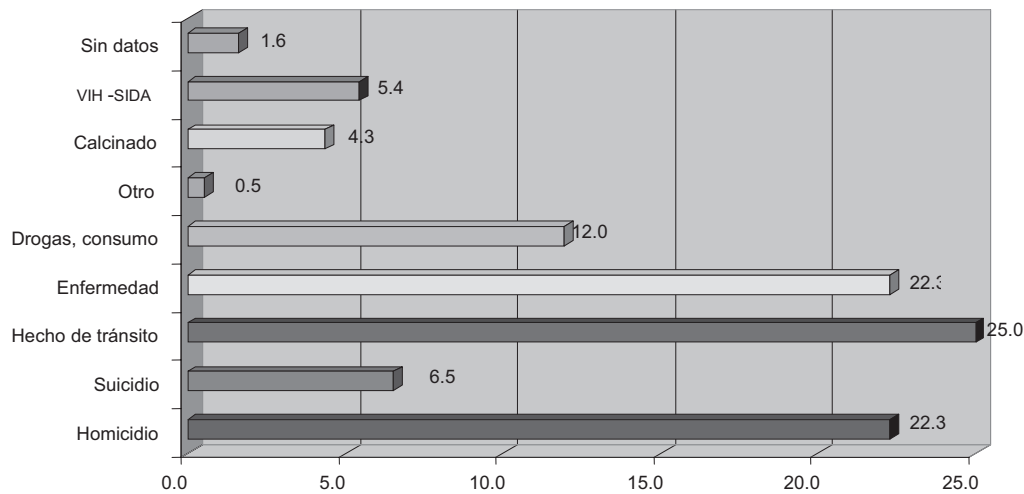
3206. Las personas callejeras tienden a vivir en la inmediatez de lo cotidiano y en una lucha persistente contra el aburrimiento, donde el consumo de sustancias se convierte en uno de los principales divertimentos y medios de obtención de placer, o una manera de maquillar el hambre y de distanciarse de la realidad. Es importante destacar que ellas y ellos saben de los daños que ocasiona a su cuerpo. Es decir, cuentan con una percepción del riesgo disminuida, pero presente en sus decisiones.

3207. Por esa razón la muerte forma parte del mosaico de sucesos cotidianos en la vida callejera, no significa que carezcan de temor a la muerte, su actitud temeraria está asociada más a un sentimiento de invulnerabilidad física por el sorteo diario de la vía pública.

3208. El Caracol, A.C., ha realizado un seguimiento de la muerte de niños, niñas y jóvenes callejeros en la capital, denominado *Estadísticas de la muerte callejera, 1995 a 2005, ciudad de México*. En dicho registro se documentaron 184 muertes de niños, niñas, mujeres, jóvenes y adultos callejeros en el Distrito Federal. Destaca el número de muertes por género, en la que los varones representaron 74%, con 136 casos, como se muestra a continuación.

	Causas de muerte									
	Homicidio	Suicidio	Hecho de tránsito	Enfermedad	Drogas, consumo	Otro	Calcinado	VIH/SIDA	Sin datos	Total
Hombre	34	12	40	28	10		3	8	1	136
Mujer	7		6	13	12	1	5	2	2	48
Total	41	12	46	41	22	1	8	10	3	184

3209. El cuadro muestra con claridad el mayor riesgo que viven los jóvenes callejeros, quienes mueren en hechos asociados a sucesos violentos, especialmente de tránsito (atropellamiento), seguidos por los homicidios (34 casos) y suicidios (12). Sin embargo, el modo de vida callejero y el deterioro físico que representa se manifestó en 28 muertes por enfermedad, 8 casos por SIDA y 10 muertes asociadas directamente al consumo de sustancias, como puede verse en estas gráficas.



3210. En cuanto a las mujeres, las enfermedades asociadas al modo de vida en la calle (infecciones intestinales, insuficiencia renal, problemas cardiacos, etc.) ocuparon el primer sitio con 13 casos, seguidas de cerca por los decesos atribuidos a una sobredosis de sustancias. Sin embargo, las muertes acumuladas por sucesos violentos suman 18 casos, y de estos, cinco presentan una agresión brutal: cuerpos calcinados. Estos pueden verse casos de feminicidio y homicidios que se invisibilizan u ocultan en el Distrito Federal y otras ciudades.

3211. En la tabla de edad es posible identificar que ser joven representa mayor riesgo de muerte en las calles. Un perfil de alto riesgo es ser joven varón o mujer de entre 16 y 20 años. Es interesante observar que el riesgo de morir en la calle se reduce cuanto más tiempo se lleve en ella; esto permite ampliar el argumento de las poblaciones callejeras, las cuales se transmiten conocimientos de una generación a otra. Otras oportunidades para incrementar la sobrevivencia están asociadas a la participación de los chicos y chicas en los programas de instituciones sociales, al ingreso a grupos religiosos o a la cárcel, u otras situaciones que los alejan del modo de vida callejero.

3212. La muerte en la calle continúa siendo una gran desconocida, los registros oficiales son inexistentes y el uso de la fosa común parece lo normal, con lo que se pierde información epidemiológica de las poblaciones callejeras, que sería de gran valor ante la falta de seguimiento puntual de este tema. Además, en términos culturales, la fosa común representa la negación de la individualidad de las personas que viven y mueren en la calle.

### ¿Ciudadanía sin existencia legal?, reto para el sistema de justicia

3213. Resulta complicado pensar que las poblaciones callejeras serán reconocidas en su carácter ciudadano, si carecen de las formas legales mínimas para reclamar sus derechos: acta de nacimiento, comprobante de domicilio, registro de seguridad social, constancia de estudios o credencial de elector. Generalmente, las personas callejeras carecen de dichos documentos, pues al perder contacto con su familia de origen, resulta difícil rastrear su documentación; en otros casos, los cambios de domicilio, incendios o robo de sus pertenencias les deja sin ellos. Tramitar un acta de nacimiento implica presentar otros documentos oficiales, de tal forma que la tarea se convierte en un círculo vicioso. Hoy en día los programas sociales del Distrito Federal (vivienda, seguro de desempleo, créditos, educación, etc.) requieren algún documento oficial para acceder a los beneficios, por lo que la mayoría de las personas callejeras queda en desventaja para obtener participación de ellos.

3214. Su acceso más inmediato a los servicios públicos es a través de programas dirigidos a “niños de la calle”, sin importar que sean mayores de edad o familias callejeras, son la puerta de entrada a las instituciones y programas públicos (comida, regaderas, dormitorio y recreación), pero más allá de cubrir sus necesidades básicas, dentro de este circuito asistencial tienden a quedarse al margen del ejercicio de sus derechos ciudadanos. Es decir, se mantienen en la exclusión social, sin la posibilidad de ejercer sus derechos como ciudadanos, si no es a través del estigma de “niño de la calle”.

#### *Criminalización y represión*

3215. El otro extremo de la mirada asistencial está en la criminalización de la pobreza. En el Distrito Federal las agresiones hacia los grupos callejeros se han incrementado. Nuria Fernández, de la Brigada Pro Derechos Humanos Observadores por la Paz, denunció en 1997 a un “grupo organizado” para agredir a niños de las coladeras de la Central Camionera del Norte,<sup>26</sup> además de un cuerpo de seguridad con perros para atacar a los niños y niñas que ingresaran a los andenes. Otra expresión mayúscula de lo antes expuesto fueron las acciones de limpieza social en algunas zonas de la ciudad por la visita del papa Juan Pablo II:

Un grupo de aproximadamente 250 niños, niñas y jóvenes de la calle vivieron discriminación por su condición social al ser desalojados de los espacios públicos donde sobrevivían para evitar que afectaran la imagen de la ciudad en la reciente visita del Papa Juan Pablo II. El Gobierno del Distrito Federal realizó operativos de limpieza social el pasado 24 de julio en el Centro Histórico, las inmediaciones de las estaciones de los metros: Indios Verdes, La Raza, Morelos, Garibaldi y Niños Héroeos en contra de los niños, niñas, jóvenes y adultos mayores en situación de calle, a petición de la Arquidiócesis de la Ciudad de México.

(Carta de la Red por los Derechos de la Infancia en México dirigida al presidente de la CDHDF el 7 de agosto 2002)<sup>27</sup>

3216. En general, a los distintos gobiernos les resultó más sencillo implementar programas asistenciales y temporales para atender el fenómeno callejero (Ahora por Ellos, 1992; De la calle a la vida, 2002),<sup>28</sup> financiados en conjunto con empresas y fundaciones privadas, enmarcados en una política social tutelar que se limitó a acciones específicas que quedaron muy lejos de impactar realmente el fenómeno.

3217. La respuesta oficial al fenómeno social de las y los habitantes de la calle ha mantenido la tendencia a controlar y reprimir su desarrollo a través de distintas estrategias. Quizás una de las más documentadas por sus flagrantes violaciones a los derechos humanos de las personas callejeras es el denominado modelo “Giuliani”, que aplicado en la ciudad de Nueva York alcanza visibilidad internacional. Esencialmente consiste en la llamada “cero tolerancia” y dispositivos asistenciales subvencionados para las poblaciones fuera del “estilo de vida americano”. Junto con ello aparecieron las denuncias por brutalidad policiaca y deterioro de las condiciones de vida en las calles de aquella ciudad.<sup>29</sup>

3218. En el Distrito Federal, durante la anterior administración (2002-2006), se contrató al señor Giuliani para realizar una propuesta desde su experiencia como alcalde de Nueva York, para adaptarla a la ciudad capital. El caso se conoció mediáticamente como “las Recomendaciones Giuliani”.<sup>30</sup> Las enlistadas como la 121, 123 y 124 se refieren directamente al modo de vida de las poblaciones callejeras y muestran con claridad la tendencia a profundizar el estigma social y la discriminación en el referido informe:

- Enero 2004:
  - 121. Recuperar espacios públicos.<sup>31</sup>  
Vía pública
  - 123. Medidas efectivas de control para evitar la proliferación de franeleros y limpiaparabrisas.  
En los últimos años se ha multiplicado exponencialmente el número de personas que hacen de la vía pública su espacio de trabajo. Ya sean los “franeleros” que apartan con objetos los lugares de estacionamiento en la calle para luego cobrar por su uso, o los “limpiaparabrisas” que imponen un servicio no solicitado. El hecho es que ambos casos constituyen un problema para los habitantes de la Ciudad. La SSP ha considerado necesario que todos ellos sean identificados y que se instrumenten mecanismos para impedir su proliferación y arrancar con una política de empleo-estudio obligatoria para los más jóvenes.
- Febrero 2004:
  - 124. Atención a los niños de la calle e indigentes.  
En relación a los 14 mil niños en situación de calle (según cálculos de las instituciones de asistencia privada y del Gobierno de la Ciudad), se recomienda hacer un esfuerzo de mayor escala para establecerlos en albergues por la alta vulnerabilidad que tienen a problemas de adicciones e ilícitos. Se proponen experiencias exitosas de México y Estados Unidos que pueden ser el modelo a seguir en combinación con la sociedad civil.

3219. La mirada de Rudolph Giuliani sobre el espacio público y los habitantes callejeros da cuenta de la discriminación tutelar antes mencionada, esencialmente porque reduce la pobreza a la responsabilidad de las personas que “constituyen un problema para los habitantes de la ciudad”, es decir, se invierte la relación de inequidad y se niega que fue la sociedad quien falló a las y los jóvenes que están desempleados y se ven orillados a trabajos informales. En la misma dimensión, desconoce que las poblaciones callejeras, especialmente la infancia, están asociadas a miseria, trabajo precario, ausencia de políticas sociales redistributivas del ingreso, etc., para identificar directamente la vida callejera como generadora de potenciales delincuentes.

3220. Para dar cuenta del efecto de dicha consultoría entre las autoridades de la ciudad, es pertinente recordar un comunicado de prensa de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, emitido a principios de 2007, el cual confirma la tendencia expresada: “La SSP-D.F. puso en marcha 91 por ciento de las 137 propuestas [de Giuliani] que corresponden a la dependencia”.<sup>32</sup>

3221. El impacto de las Recomendaciones Giuliani en las redes sociales de la ciudad se sustentan en el miedo a la convivencia social, al colocar la “seguridad” como garante del bienestar y la paz social. Bajo esta premisa, algunos/as ciudadanos/as están dispuestos a ceder en sus libertades civiles, a demandar mayor presencia policiaca y a considerar situaciones de excepción ante las violaciones de los derechos humanos.

### 31.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal

#### Leyes que afectan a las poblaciones callejeras

3222. Con las Recomendaciones Giuliani se legislan en la ciudad de México varias estrategias que convierten la sobrevivencia callejera en “infracciones”. Es decir, el uso del espacio público para pernoctar (en parques, avenidas, plazas, etc.), la mendicidad encubierta (limpiar parabrisas en los cruceros) y el consumo de sustancias, se considera que “atentan contra la tranquilidad de las personas y contra la seguridad ciudadana”.

3223. La idea central de Giuliani de crear una asociación simple entre *drogas y delitos*, y con ello hablar de la “alta vulnerabilidad que tienen a problemas de adicciones e ilícitos” las personas callejeras, justifica la creación de programas de atención basados en el uso de la fuerza. No se trata de una política social sustentada en metodologías profesionales y de largo alcance que logren desincorporar gradualmente la vida callejera.

3224. El modo de vida callejero, ampliamente documentado por las organizaciones sociales y por periodistas, muestra grupos humanos habitando en el espacio público, haciendo uso de jardines y registros de agua, instalando casas provisionales, jugando y lavando ropa en la vía públicas, haciéndose acompañar de perros para su protección, pidiendo dinero o limpiando parabrisas en los cruceros. Así, al revisar el Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, encontramos que las personas callejeras están incumpliendo la ley en cuestión.<sup>33</sup>

Artículo 24. Son infracciones contra la tranquilidad de las personas:

- I. Prestar algún servicio sin que le sea solicitado y coaccionar de cualquier manera a quien lo reciba para obtener un pago por el mismo. La presentación del infractor sólo procederá por queja previa [se refiere a petición ciudadana];
- II. Poseer animales sin adoptar las medidas de higiene necesarias que impidan hedores o la presencia de plagas que ocasionen cualquier molestia a los vecinos;
- III. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o la salud de las personas;
- IV. Impedir el uso de los bienes del dominio público de uso común.

Artículo 25. Son infracciones contra la seguridad ciudadana:

- I. Impedir o estorbar de cualquier forma el uso de la vía pública, la libertad de tránsito o de acción de las personas, siempre que no exista permiso ni causa justificada para ello;
- III. Usar las áreas y vías públicas sin contar con la autorización que se requiera para ello;
- V. Ingerir bebidas alcohólicas en lugares públicos no autorizados o consumir, ingerir, inhalar o aspirar estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas en lugares públicos, independientemente de los delitos en que se incurra por la posesión de los estupefacientes, psicotrópicos, enervantes o sustancias tóxicas.

### Reformas a las leyes de tutela en el código civil

3225. El 30 de enero de 2007, el director del DIF-DF, Jesús Salvador Valencia Guzmán, anunció que la administración capitalina asumiría la patria potestad de los menores de 14 años que viven en situación de calle: “De acuerdo con el servidor público, en los próximos días el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubon, presentará la propuesta, y aclaró que la intención ‘no es desaparecer’ esta problemática de la ciudad de México, sino ‘educar’ y reinsertar a la sociedad a los menores, y que en un plazo ‘de dos años no haya ningún niño de la calle’”.<sup>34</sup>

3226. Desde aquella fecha se ha encargado de dicha reforma de ley el diputado Juan Ricardo García, presidente de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).<sup>35</sup> En los primeros documentos el diputado sustentó los cambios al Código Civil, al incorporar la figura de “Ministerio de Ley” como herramienta para que el DIF asumiera la tutela inmediata: “así como prever una excepción para que no sea requerida la declaración [de un juez] de estado de minoridad y grado de capacidad de la persona cuando se trate de un caso de tutela por ministerio de Ley [...] En estos casos, los efectos jurídicos se producen necesaria e inevitablemente cuando se realiza el supuesto legal y, por lo tanto, puede constituirse derechos y obligaciones independientemente, y aun contra la voluntad de sus titulares”. En la legislación vigente hasta 2006, el DIF tenía la posibilidad de adquirir la “tutela dativa” por intermediación de un juez de lo familiar que conocía de cada caso para tomar la decisión. Con esta reforma, se buscó convertir el hecho en un acto administrativo.

3227. Una mirada detenida al espíritu de la iniciativa genera preocupación por la ausencia de políticas públicas que atiendan y prevengan las raíces del fenómeno callejero, y especialmente por la prioridad en que coloca la institucionalización forzada de niños y niñas y cancela su derecho a vivir en familia. Diversas organizaciones sociales<sup>36</sup> expresaron su preocupación al jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard, por el insuficiente diálogo con las autoridades responsables, quienes no modificaron el espíritu tutelar de la iniciativa, contraviniendo el sentido del artículo 3° de la Convención de los Derechos del Niño (CDN, 1989) y las recomendaciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en su Opinión consultiva núm. 17,<sup>37</sup> que invitan a considerar la institucionalización de la infancia como último recurso, y sólo después de fortalecer las familias como espacio de desarrollo de la niñez.

3228. La iniciativa de reformas al Código Civil, propuesta por la ALDF, fue entregada a la Oficina de la Defensoría de la Infancia (ODI) el pasado 15 de mayo de 2007, para que realizara un “Dictamen jurídico relativo a las implicaciones del proyecto denominado ‘hijas e hijos de la ciudad’”, el cual anticipa algunos problemas de viabilidad en una iniciativa como la expuesta. Cita textual:

3229. Se vislumbra, a partir de la reforma propuesta, el interés del gobierno de la ciudad de facultar al DIF-D.F. para asumir de manera inmediata la tutela de las y los niños y jóvenes que se encuentran viviendo en las calles de nuestra ciudad. La propia reforma establece la obligación del DIF-D.F. de canalizar o internar a dichos jóvenes en centros previamente autorizados para tal fin. En este sentido, se desprende que dichos centros pudieran ser públicos o privados. Dado que la infraestructura actual del gobierno de la ciudad es insuficiente para albergar adecuadamente a dicha población, se esperaría que pudieran darse alguno de los siguientes escenarios:

*a) Canalización de los jóvenes a organizaciones civiles especializadas en la atención a la infancia callejera que gozan de amplia experiencia y reconocimiento en su labor*

3230. “Dadas las características y naturaleza de la mayor parte de las organizaciones civiles que gozan de experiencia y reconocimiento en su labor, la canalización de los jóvenes se haría hacia instituciones llamadas ‘de puertas abiertas’. Es decir, las y los jóvenes estarían en condiciones de decidir libremente permanecer o no en dichas instituciones. Amplias experiencias han demostrado que sin un proceso adecuado de desarraigo o desvinculación con la vida en la calle, la gran mayoría de las y los jóvenes optan por regresar a las zonas de calle permaneciendo poco tiempo en un contexto institucional. Esta situación devendría en un ir y venir de los jóvenes entre la calle y las diversas instituciones”.

*b) Canalización de las y los jóvenes a organizaciones privadas de puertas cerradas*

3231. “La configuración actual de las organizaciones civiles arroja que la mayoría de aquellas que desarrollan programas a puerta cerrada, salvo algunas excepciones, se caracterizan por ser especializadas en tratamiento de adicciones para adultos y jóvenes de manera indistinta, o bien por carecer de metodologías adecuadas para la atención de niños y jóvenes. Diversas experiencias lamentables han demostrado un alto grado de riesgo para la integridad psicológica y física de los jóvenes dentro de instituciones de puertas cerradas. La falta de supervisión y regulación adecuada de las instituciones privadas ha facilitado la existencia de grupos que operan con fines inciertos bajo el manto de brindar servicios de atención a niños de la calle”.

*c) Creación de centros públicos de atención a jóvenes que viven en la calle*

3232. “Ante la falta de organizaciones adecuadas para brindar atención a puerta cerrada o bien la falta de efectividad de la canalización a organizaciones de puertas abiertas, el gobierno de la ciudad podría optar por la construcción o habilitación de centros públicos de atención para esta población. De crearse centros de puertas abiertas, sería de esperarse resultados similares a los antes descritos con relación a la canalización a organizaciones civiles”.

*d) La captación de los jóvenes*

3233. “Dadas las numerosas experiencias públicas y privadas que contemplan la canalización obligatoria de niños y jóvenes que viven en las calles, la mayoría de ellos muestra renuencia a la interna-

ción voluntaria. Las características propias de los jóvenes en comento hacen probable la oposición física a ser canalizados. Este escenario previsible, presenta riesgos de que se den casos de violencia física en contra de los niños y jóvenes. Numerosas experiencias pasadas han demostrado las enormes dificultades que presenta la intención de llevar a cabo “canalizaciones forzadas”. El número y edad de una gran parte de la población de calle, genera dificultades evidentes para llevar a cabo dichas canalizaciones sin violentar los derechos de los jóvenes”.<sup>38</sup>

3234. El dictamen jurídico y social de la iniciativa de reformas al Código Civil en materia de tutela, presentado por las organizaciones sociales, fue atendido parcialmente por el Gobierno de la ciudad de México. Así, después de amplias negociaciones entre los partidos políticos locales y ajustes finales al dictamen presentado en la Comisión de Grupos Vulnerables de la ALDF, se aprobó con mayoría parlamentaria el 30 de octubre de 2007. El artículo más interpelado por la violación a los derechos de la infancia callejera es el siguiente:

Artículo 492: La ley coloca a los menores en situación de desamparo bajo la tutela de la institución autorizada que los haya acogido, quien tendrá las obligaciones, facultades y restricciones previstas para los demás tutores [...] Se considera como situación de desamparo, la que se produce de un hecho a causa de la imposibilidad, del incumplimiento o inapropiado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la patria potestad, tutela o custodia de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia material o moral; ya sea en carácter de expósitos o abandonados.

3235. Mas de 50 organizaciones sociales que desde hace décadas trabajan directamente con la población callejera e infancia excluida, advirtieron al jefe de Gobierno sobre los riesgos de esta modificación al Código Civil, realizando un llamado a vetar dichos cambios por violentar el artículo 23 de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, vigente en el Distrito Federal desde el año 2000, mismo que señala:

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en familia. La falta de recursos no podrá considerarse motivo suficiente para separarlos de sus padres o de los familiares con los que convivan, ni causa de la pérdida de la patria potestad. El Estado velará porque sólo sean separados de sus padres y de sus madres mediante sentencia u orden preventiva judicial que declare legalmente la separación y de conformidad con causas previamente dispuestas en las leyes, así como de procedimientos en los que se garantice el derecho de audiencia de todas las partes involucradas incluidas niñas, niños y adolescentes. Las leyes establecerán lo necesario, a fin de asegurar que no se juzguen como exposición ni estado de abandono, los casos de padres y madres que, por extrema pobreza o porque tengan necesidad de ganarse el sustento lejos de su lugar de residencia, tengan dificultades para atenderlos permanentemente, siempre que los mantengan al cuidado de otras personas, los traten sin violencia y provean a su subsistencia. Se establecerán programas de apoyo a las familias para que esa falta de recursos no sea causa de separación.

3236. El documento entregado por las organizaciones sociales al jefe de Gobierno también expresaba: “Nos preocupa en particular que la vulneración del derecho de niños y niñas a vivir en familia se utilice como medida de presión para forzar a familias, niños y niñas a dejar las calles como forma de supervivencia. Junto a la falta de políticas públicas que reduzcan de manera eficaz la pobreza y que fortalezcan a las familias como el espacio ideal para el adecuado desarrollo de la infancia, tales medidas generarían mayor exclusión social. La entrada en vigor de estas reformas vulneraría el artículo 9°

de la Convención de los Derechos del Niño, que establece que ningún niño o niña puede ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando exista una determinación judicial”.

3237. Sin modificaciones, la mencionada reforma fue publicada en el *Diario Oficial del Distrito Federal* el día 6 de enero de 2008.<sup>39</sup> Posteriormente, el DIF-D.F. y la Consejería Jurídica desarrollaron los “lineamientos de operación y seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo”, publicado en el *Diario Oficial del Distrito Federal* el día 28 de marzo de 2008,<sup>40</sup> y obligando a su cumplimiento antes de 30 días naturales a su publicación.

### 31.4 Políticas públicas enfocadas a las poblaciones callejeras

3238. El investigador Sergio Aguayo Quezada apunta un marco de referencia para entender los cambios en las políticas públicas, al comentar: “México vive las consecuencias de una redistribución masiva del poder económico y político que está redefiniendo, en leyes y en la práctica, la forma en la que funciona la democracia, la economía y las relaciones con el mundo. Mientras que el gobierno federal y el presidente se han debilitado, ha crecido la fuerza de gobernadores, grandes empresas, partidos políticos y el crimen organizado. Pese a que en cultura y leyes sigue siendo un país presidencialista, en la práctica ha dejado de serlo. En estas condiciones la sociedad sigue siendo el actor más político, más desprotegido, aunque por doquier surgen indicios de una mejor organización –lo que repercutirá en una mayor incidencia en los asuntos públicos”.<sup>41</sup>

3239. En este contexto adverso para las iniciativas sociales, México se convierte en un ejemplo desafortunado de que los avances macroeconómicos sin políticas públicas de beneficio social que no alcanzan a las poblaciones altamente excluidas, como las personas callejeras. Es ahí donde se hace evidente la necesidad de incidir en el desarrollo de políticas sociales en la ciudad de México, para hacer visibles y ponderar a las poblaciones excluidas (*aid orphans*) en los países de renta media con frágil institucionalidad, tal como define la Organización Mundial del Comercio (OMC) a un país como México.<sup>42</sup>

3240. La clase política mexicana, en general, federal y localmente, tienden a repetir el mismo método que ofrece un resultado similar en sus programas sociales. Es decir, desarrollan programas que carecen de continuidad, porque dependen de los tiempos económico-electorales. Asimismo, en su diseño no se retoman suficientemente las experiencias que han demostrado eficacia, sean públicas o privadas, y en general falta que las políticas públicas sean evaluadas sistemáticamente para medir su impacto real.

3241. En 1995, en el Distrito Federal se abandonó la atención gubernamental directa de la población callejera para dejarla a las posibilidades de las organizaciones sociales que financian sus actividades con fondos privados. Oscar Espinosa Villareal, jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) argumentó que había un número importante de organizaciones con recursos para atender a niñas y niños callejeros. Cerró los albergues públicos y canalizó a la población infantil a diversas organizaciones sociales a cambio de becas económicas.

3242. Después del desmantelamiento de la infraestructura del Distrito Federal para atender a la infancia callejera, en la década de los noventa, ha resultado complejo para el Gobierno de la ciudad remontar los programas destinados a esta población. Cuauhtémoc Cárdenas (1997-2000) creó el Fideicomiso de los Institutos para los Niños de la Calle y las Adicciones (FINCA), que recibió recursos importantes para su atención. Sin embargo, no logró los necesarios para concretar sus proyectos y fue sustituido en la administración siguiente (2000-2006) por el Instituto de Asistencia e Integración Social (Iasis), que cuenta con escasos recursos públicos, y ha retomado un esquema –muy frecuente en los programas oficiales para esta población– que consiste en competir con las organizaciones sociales por los recursos de empresas y fundaciones privadas.

3243. Los gobiernos federal y estatal no cuentan con un presupuesto especialmente dirigido a programas de atención para esta población; generalmente se mezclan los recursos para distintas poblaciones excluidas, y tampoco hay organismos con autonomía y presupuesto suficiente para monitorear la situación y evolución de este fenómeno social. Frente al escenario planteado anteriormente, es posible dimensionar las dificultades para impulsar políticas sociales favorables a la población callejera.

### 31.5 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales

3244. El Estado mexicano en su conjunto, y la ciudad de México en particular, están obligados a cumplir con sus compromisos internacionales en la promoción y defensa de los derechos humanos.

3245. Una recomendación especialmente importante (y vinculante) para la atención de la infancia y juventud callejera se refiere al Caso Villagrán Morales y otros, “Caso niños de la calle”, emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del gobierno de Guatemala, el 19 de noviembre de 1999, y que centra la sentencia en el deber del Estado en garantizar la vida y en la indivisibilidad de todos los derechos humanos:

4. El deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.<sup>43</sup>

3246. El gobierno mexicano fue uno de los promotores de la Convención de los Derechos del Niño, asumida por el pleno de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y asumió con ello la obligación de rendir informes periódicos sobre el estado de los derechos de la niñez mexicana. Las primeras observaciones que recibió el gobierno mexicano fueron realizadas en 1994, por el Comité de Derechos del Niño, que ha manifestado de manera constante su preocupación sobre la situación en que se encuentran las niñas y niños en situación de calle, y ha realizado recomendaciones específicas al Estado mexicano para que atienda esta problemática:

El Comité se siente alarmado por el gran número de niños [sic] que se han visto obligados, para sobrevivir, a vivir y/o trabajar en la calle. El Comité recomienda que se adopten medidas urgentes para combatir la discriminación contra los niños pertenecientes a los grupos más vulnerables, en particular los niños que son objeto de abusos o violencia en el seno de la familia, los niños [sic] que viven o trabajan en las calles y los niños [sic] pertenecientes a las comunidades indígenas, incluidas las medidas para eliminar e impedir actitudes discriminatorias y prejuicios como los basados en el sexo.<sup>44</sup>

El Comité ve con especial preocupación que el Estado Parte, en su segundo informe periódico, clasifica a los “niños de la calle” [sic] entre los “niños que trabajan”. El Comité opina que esta concepción errónea influye en el alcance y la percepción de este fenómeno social.<sup>45</sup>

El Comité toma nota de la indicación de que el número de niños de la calle ha disminuido en los últimos años y del programa para el desarrollo educativo de los niños de la calle “De la Calle a la Vida”. Sin embargo, preocupa al Comité que aún siga siendo elevado el número de niños de la calle en el Estado Parte, que no se hayan realizado investigaciones comparativas, y que no se hayan adoptado suficientes medidas para prevenir este fenómeno y proteger a esos niños. En particular, el Comité lamenta la violencia de que son objeto estos niños a manos de la policía y de otras personas.<sup>46</sup>

El Comité recomienda que el Estado Parte redoble sus esfuerzos para proporcionar asistencia a los niños de la calle, en particular servicios de atención de la salud; servicios de reintegración a los niños víctimas de malos tratos, abuso sexual y uso indebido de sustancias, y a los niños con problemas de salud mental; servicios para la reconciliación con las familias; enseñanza, en particular capacitación profesional y preparación para la vida.<sup>47</sup>

El Comité también recomienda que el Estado Parte adopte medidas para prevenir la violencia contra los niños de la calle y proteger sus derechos. El Comité recomienda además que el Estado Parte coopere y coordine sus esfuerzos con la sociedad civil y realice periódicamente estudios comparativos sobre el carácter y la magnitud del problema.<sup>48</sup>

3247. En el ámbito local, de enero de 2005 a diciembre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 94 quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, donde de la narración de los hechos se desprende que personas en situación de calle tenían la calidad de agraviadas. Las autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a derechos humanos fueron las siguientes:

Autoridad	Total de menciones
Secretaría de Desarrollo Social	60
Delegaciones	11
Procuraduría General de Justicia	11
Secretaría de Seguridad Pública	9
Secretaría de Salud	6
Secretaría de Gobierno	2
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	1
Jefatura de Gobierno	1
Secretaría del Medio Ambiente	1
Total	102

Nota: en una queja se puede señalar a una o más autoridades como presuntas responsables de presuntas violaciones de derechos humanos.

## 31.6 Conclusiones del capítulo

3248. Usar el término “poblaciones callejeras” para referirse a los niños, niñas, jóvenes, mujeres, familias, personas adultas y mayores que sobreviven, con sus propios recursos, en las calles de la ciudad, significa reconocer el carácter activo de este grupo de población que, en conjunto, ha gestado una cultura callejera que les permite la transmisión de saberes que facilitan la supervivencia en un medio hostil como lo es la calle.

3249. La particularidad de este grupo está en la construcción de su identidad en torno a la calle y en la vulnerabilidad social en la que se encuentra. La situación de extrema pobreza y de exclusión social en la que se desenvuelven las poblaciones callejeras, obstaculiza el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En particular, la representación social de esta población constituye un conjunto de falsas creencias y estereotipos negativos que sustentan la discriminación y la violencia que padece en su cotidianidad.

3250. La falta de datos estadísticos sobre estas poblaciones —en particular porque los censos de población y vivienda del INEGI no los considera— y de investigaciones independientes que den cuenta de manera cualitativa de la situación de la infancia, la juventud y las personas adultas callejeras, dificulta hacer un diagnóstico integral en el que se determinen sus características sociales y demográficas y se constituyan indicadores sociales para evaluar el impacto de los programas implementados, y obstaculiza la identificación de las nuevas necesidades de esta población.

3251. Las distintas acciones que los gobiernos han realizado en las tres últimas décadas para la atención de poblaciones callejeras se mantuvieron en el asistencialismo y con una mirada conservadora. La mayor parte son programas que responden a coyunturas políticas y que carecen de continuidad. No consideran infraestructuras ni asignación de recursos diferenciados, ni toman en cuenta la evolución y complejidad del fenómeno social de las poblaciones callejeras.

3252. Cualquier iniciativa pública relativa a la población callejera deberá garantizar espacios de coordinación y concertación entre los programas gubernamentales y los de la sociedad civil, y responder a las características particulares de la población callejera, poniendo especial énfasis en el fortalecimiento del tejido social que prevenga la salida de más personas a las calles y que, a la vez, dé a quienes han decidido hacerlo, las herramientas necesarias para sobrevivir con dignidad en las mismas.

3253. Ninguna acción pública que busque garantizar un derecho puede vulnerar otro(s). En la población femenina, infantil y juvenil que vive en la calle esto debe traducirse en políticas que no criminalicen la pobreza, pero que sí observen el principio de supervivencia y desarrollo y fortalezcan las redes familiares y comunitarias. En estas políticas, la institucionalización de la infancia debe ser una medida de último recurso. Para las familias y adultos/as callejeros/as se tendrá que priorizar su incorporación a la vida productiva, acceso a vivienda digna y seguridad social.

3254. Es indispensable garantizar que se cuente con un presupuesto claramente diferenciado y procedimientos explícitos para su aplicación en los programas destinados a niños y niñas callejeras y evitar mezclarlos con otras poblaciones vulneradas, como infancia trabajadora, en riesgo social o explotada sexualmente. Un recurso claramente diferenciado también permitirá una evaluación transparente de sus acciones e impactos positivos.

3255. El principio rector de la no discriminación e igualdad debe sustentar las estrategias para sensibilizar a la sociedad, a las y los líderes de opinión y a funcionarios/as públicos/as de cualquier puesto, para el tratamiento adecuado de este fenómeno social, y superar las falsas creencias y estereotipos negativos.

3256. Lo anterior implica una nueva mirada para reconocer a niños, niñas, jóvenes y personas adultas callejeras como sujetos de derechos e interlocutores indispensables para cualquier asunto que les afecte, y desencadenar procesos de participación (en las calles y en las instituciones) que superen la mirada asistencial y criminalizadora, para reconocerlos como ciudadanos/as en igualdad de derechos.

3257. El marco jurídico y normativo que afecta a la infancia y juventud callejeras también tiene que ser perfeccionado desde un enfoque de derechos y con perspectiva de género. Asimismo, es necesario enmendar el Código Civil del Distrito Federal para asegurar que la niñez y la juventud sean escuchadas en las actuaciones judiciales y administrativas que les afectan.

3258. Ante la dificultad de dar seguimiento a las violaciones de derechos humanos de estas poblaciones, sería pertinente buscar otras estrategias de defensoría social (informes especiales, videodocumentales, etc.), ya que es una responsabilidad ética la vigilancia y defensoría de los derechos de las poblaciones callejeras.

## Notas

<sup>1</sup> F. de la Garza, I. Mendiola, E. García-Flores, S. Rábago, "Estudio biomédico de treinta pacientes inhaladores", en Carlos Contreras (ed.), *Inhalación voluntaria de disolventes industriales*, México, Trillas, 1977, pp. 235-247.

<sup>2</sup> Poblaciones callejeras y cultura callejera son categorías de análisis sociológico desarrolladas en 2002 por El Caracol, A.C., a través del Diplomado Universitario Intervención Educativa con Poblaciones Callejeras, impartido a tres generaciones de educadoras y educadores callejeros. Actualmente desde la División de Educación Continua (DEC) de la Facultad de Psicología de la UNAM.

"Situación de calle" es uno de los conceptos más aceptados ante el amplio debate terminológico para encontrar una mejor expresión que identifique a quienes sobreviven en las calles. En este documento usamos forma indistinta "en situación de calle" y "callejeros", entendiendo esta última palabra como "lo que actúa en la calle", según la Real Academia Española, lejos de cualquier sentido discriminatorio que se le ha pretendido asociar y más como un reconocimiento al papel activo de las y los habitantes de la calle.

<sup>3</sup> La cultura de monitoreo y evaluación de los programas sociales destinados a la población callejera es escasa, resulta difícil encontrar registro escrito o publicaciones actuales sobre el tema.

<sup>4</sup> J.M. Pérez, *Cultura callejera e identidad*, conferencia magistral en el IV Congreso Nacional de Especialistas en Adicciones, 31 de mayo de 2002, Liberaddictus, ciudad de México.

<sup>5</sup> UNICEF, *II Censo de los niños y niñas en situación de calle*, ciudad de México, 1996 (México, UNICEF/DIF/DDF).

<sup>6</sup> Los censos realizados en la ciudad de México no se han diseñado desde una perspectiva de género, por lo que los datos carecen de particularización sobre la situación de las mujeres en las calles. Los datos disponibles son esencialmente demográficos.

<sup>7</sup> "Realizan padrón de indigentes en las calles del D.F.", publicado en *El Universal*, 4 de noviembre de 2005. Desde 1998 el gobierno de la ciudad ha implementado las llamadas "Campañas de Invierno" como una acción de temporada (noviembre a febrero) para atender a población indigente en la ciudad. "Del frío invierno, al calor humano" se ha mantenido ya por más de ocho años consecutivos.

<sup>8</sup> Hoja informativa: "Estadísticas a propósito del Día Del Niño", datos nacionales, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), D. F., 30 de abril de 2002.

El 15 de febrero de 2000 el INEGI-CIS respondió a una petición de información estadística de personas indigentes de la siguiente manera: "En atención a su petición le comento que sólo disponemos de estadísticas de niños de la calle. En cuanto a indigentes, debido a la dificultad de cubrirlos estadísticamente, no existen datos. En el censo sólo se encuestan a personas en viviendas fijas (que puede ser hasta una cabaña, un jacal o una casa de cartón), pero no a personas que hoy duermen en un jardín, mañana en una esquina, pasado en otro crucero, etc. Es prácticamente imposible de ubicar una persona con esas características. También es posible censar a personas indigentes que pernoctan en albergues, pero como le dije, es muy difícil con personas que no tienen residencia fija". En <<http://www.irational.org/mvc/inegi.html>>.

<sup>9</sup> J.M. Pérez, *Discriminación a las poblaciones callejeras*, conferencia en el diplomado sobre el Derecho a la No Discriminación, 13 de noviembre de 2007, ciudad de México. Organizado por CDHDF, Conapred e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- <sup>10</sup> Discriminación tutelar es una categoría de análisis sociológico desarrollada en 2007 por El Caracol, A.C., a través del Diplomado Universitario Intervención Educativa con Poblaciones Callejeras, impartido a tres generaciones de educadoras y educadores callejeros. Actualmente desde la DEC de la Facultad de Psicología de la UNAM.
- <sup>11</sup> Diversas organizaciones sociales han denunciado los llamados “anexos para implementar torturas medievales”, por secuestrar a niños, niñas y jóvenes callejeros, con la intención de ayudarles a dejar el consumo de sustancias, pero con métodos humillantes. Véase Felipe Ocampo, *Retos frente a la salud mental de las y los callejeros*, Fundación San Felipe de Jesús, IAP, en <[http://www.quorumcalle.org/inicial/index.php?option=com\\_content&task=view&id=38&Itemid=10](http://www.quorumcalle.org/inicial/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=10)>.
- <sup>12</sup> Detalles del programa Ciudad Bonita se encuentran en el sitio del Gobierno de la ciudad <[http://www.obras.df.gob.mx/servicios\\_urbanos/imagen/ciudad\\_bonita.html](http://www.obras.df.gob.mx/servicios_urbanos/imagen/ciudad_bonita.html)>.
- <sup>13</sup> Documento electrónico disponible en <[www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)> (20 de febrero del 2007), titulado Programa de Rescate de Espacios Públicos “Manos a la Obra”.
- <sup>14</sup> La “limpieza social” puede parecer un término grotesco y limitado a hechos de sangre en la América Latina de los años ochenta, sin embargo, hay diversas expresiones contemporáneas que buscan el mismo objetivo: el retiro de la vía pública de personas *non gratas*. Es así como, para facilitar su comprensión, aportamos los siguientes criterios: *a*) es un acto de autoridad, *b*) es sistemática, *c*) está focalizada a poblaciones excluidas, *d*) busca un efecto inmediato, *e*) niega el ejercicio o atenta contra los derechos humanos, y *f*) son acciones cubiertas por la impunidad.
- <sup>15</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>16</sup> Testimonio del equipo de trabajo de calle de El Caracol, A.C., fechado 12 de septiembre de 2006, <<http://www.elcaracol.org/es/general/es-como-una-indigente-no.html>>.
- <sup>17</sup> Nota de prensa de la Secretaría de Salud del Distrito Federal anunciando el Programa Ayuda a los Niños de la Calle, 1994, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/1152/>>.
- <sup>18</sup> Mejía-Soto *et al.*, “Morbilidad de ‘los niños de la calle’”, en *Adolescencia Latinoamericana*, 1414-7130/98/1-175-182 (trabajo realizado en el hospital pediátrico de Iztacalco. Servicio de Niños de la Calle-Coyuya-México, D.F.).
- <sup>19</sup> Para mayor información, véase la parte VI, capítulos 26 y 27: Derechos de las mujeres y Derechos de la infancia.
- <sup>20</sup> CDHDF, *Al otro lado de la calle: prostitución de menores en La Merced, México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Espacios de Desarrollo Integral/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1996.
- <sup>21</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 16: Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>22</sup> “Enfermedades, violencia y abandono viven las niñas-madres de la calle”, *La Jornada*, 10 de mayo de 2000, véase <[http://www.jornada.unam.mx/2000/05/10/ninas\\_calle\\_2.htm](http://www.jornada.unam.mx/2000/05/10/ninas_calle_2.htm)>.
- <sup>23</sup> Luis Brito, “Pierde Alondra a sus hijas. Acusan a madre de bebé robada por omisión de cuidados hacia tres menores. Determina PGJDF enviar a pequeñas a un albergue; buscan a la gemela robada”, *Reforma*, 5 de noviembre de 2007, véase <[www.reforma.com/edicionimpresa/notas/20071105/ciudadymetropoli/927322.htm](http://www.reforma.com/edicionimpresa/notas/20071105/ciudadymetropoli/927322.htm)>.
- <sup>24</sup> Ricardo Lucchini, *Niño de la calle, identidad, sociabilidad y drogas*, Ediciones de la Frontera, Barcelona, 1999; M. Medina, “Abuso de sustancias”, *Estudio de niñas, niños y jóvenes trabajadores en el Distrito Federal*, México, DIF-DF/UNICEF, 2000, pp. 117 a 137; M. Domínguez, M. Romero y G. Paul, “Los ‘niños callejeros’. Una visión de sí mismos vinculada al uso de las drogas”, *Salud Mental*, vol. 23, núm. 3, junio de 2000, <[redalyc.uaemex.mx](http://redalyc.uaemex.mx)>.
- <sup>25</sup> Un caso que ejemplifica este fenómeno es el llamado “Caso Mauro. Muerte por discriminación (negación de servicios de emergencia)”: El martes 31 de octubre de 2006, el equipo de educadores de El Caracol realizó llamadas telefónicas reiteradas al servicio de emergencias 060 para solicitar su atención. El operador con clave H828, señaló que “ellos no podían atenderlo porque no les correspondía”, y que “si es indigente, ninguna ambulancia lo va a subir” [...] La opción que ofreció para ayudarnos fue omitir el dato de “indigente” en la solicitud, para que la ambulancia pudiese entonces brindar el servicio. Se presentó una patrulla con rótulo: VCA10801, detrás de ella, la ambulancia UM0578 del ERUM. El personal revisó a Mauro. La negativa para llevárselo fue reiterada al insistir que Mauro no lo ameritaba, pues sólo necesitaba “comer y dejar de drogarse”. El personal del ERUM no permitió diálogo alguno, llegando incluso a callar a los integrantes del grupo que intentaban saber sobre la salud de su amigo. Para el grupo no pasó desapercibido el maltrato, y de forma simbólica guardaron los guantes que dejaron tirados junto a Mauro después de negarse a llevarlo a un hospital. El 2 de noviembre de 2006, a las 9:10 am Mauro murió en el hospital general “La Villa”. (Testimonio de educadores callejeros presentado por El Caracol, A.C., ante la CDHDF, noviembre de 2006.)
- <sup>26</sup> “Habría un ‘grupo organizado’ para agredir a niños de las coladeras: ONG”, *La Jornada*, 2 de julio de 1997, en <<http://www.jornada.unam.mx/1997/07/02/ong.html>>; Karina Avilés y Françoise Escarpit, *Los niños de las coladeras*, México, La Jornada, 1996.
- <sup>27</sup> Limpieza social de callejeros por la visita de Papa, 29 de julio 2006, en <[http://www.derechosinfancia.org.mx/Temas/temas\\_calle\\_lim.htm](http://www.derechosinfancia.org.mx/Temas/temas_calle_lim.htm)>.
- <sup>28</sup> J.M. Pérez (comp.), *La ciudad, sus niños y la calle*, México, Indesol/El Caracol, A.C., 2001, p. 63; J.M. Pérez (comp.), *De la calle a la vida*, Indesol/El Caracol, A.C., 2001, p. 82.
- <sup>29</sup> José Hleap Borrero, “Convivencia, ciudadanía y comunicación”, *Nexos*, Escuela de Comunicación Social-Universidad del Valle, Cali, 2006.
- <sup>30</sup> Reporte Consultora Giuliani Partner, <<http://www.metropoli.org.mx/hm/areas/2/ReporteGiuliani.pdf>>.
- <sup>31</sup> Recuérdese los programas Ciudad Bonita en 2004 y Manos a la obra en 2007, para la recuperación de espacios públicos.
- <sup>32</sup> Comunicado: 155/07: “La SSP-DF puso en marcha 91 por ciento de las 137 propuestas que corresponden a la dependencia”, México, 4 de febrero de 2007.
- <sup>33</sup> Reglamento de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 20 de diciembre de 2004, <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=2&disp=797>>.
- <sup>34</sup> “Busca GDF adoptar a los niños en situación de calle”, *La Jornada*, 31 de enero de 2007, <<http://www.jornada.unam.mx/2007/01/31/index.php?section=capital&article=038n1cap>>.

- <sup>35</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Civil para el Distrito Federal, a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, fue turnada para su análisis y dictamen el 19 septiembre 2007.
- <sup>36</sup> Un grupo de organizaciones especializadas en infancia callejera se mantuvo trabajando en conjunto por varios meses para lograr incorporar el enfoque de derechos de la niñez en las modificaciones al Código Civil. Entre ellas destacan: Red por los Derechos de la Infancia en México, A.C.; San Felipe de Jesús, I.A.P.; Ednica, I.A.P.; Casa Daya, I.A.P.; ProNiños de la Calle, I.A.P.; Yolia, Niñas de la Calle, I.A.P., y El Caracol, A.C.
- <sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC/17, Opinión consultiva Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- <sup>38</sup> Dictamen jurídico relativo a las implicaciones del Proyecto denominado “Hijas e hijos de la ciudad”, elaborado por la Oficina de la Defensoría de la Infancia (ODI), 15 de mayo de 2007.
- <sup>39</sup> Acción urgente: Solicitamos vetar modificaciones a la Ley de Tutela en la ciudad de México, 6 de noviembre de 2007, véase <<http://www.callejeros.org/defensoria-social/accion-urgente-solicitamos-vetar-modificaciones-a-la-ley-de-tutela-en-la-ciudad-de-mexico.html>>.
- <sup>40</sup> Lineamientos de operación y seguimiento para el cuidado y atención de los menores en situación de desamparo. *Diario Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008, p. 30.
- <sup>41</sup> Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque mexicano*, México, Aguilar, 2008.
- <sup>42</sup> Véase <[www.oecd.org/dac/fragilestates](http://www.oecd.org/dac/fragilestates)>.
- <sup>43</sup> Voto conjunto concurrente de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abre Borelli en Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de los niños de la calle (Villagrán Morales y otros), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, p. 389.
- <sup>44</sup> CRC/C/15/ADD.13, 7 de febrero de 1994.
- <sup>45</sup> CRC/C/15/ADD.112, 10 de noviembre de 1999.
- <sup>46</sup> CRC/C/MEX/CO/3, 2 de junio de 2006.
- <sup>47</sup> *Ibid.*
- <sup>48</sup> *Ibid.*

## Capítulo 32. Derechos de las personas adultas mayores

### 32.1 Introducción

#### Concepto

3259. El término “personas de edad”, utilizado anteriormente, fue remplazado en 1984 por la expresión “adulto mayor”, establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para hacer referencia a las personas de 60 años o más. En 1996 el término sufrió otra transformación, derivada de la resolución 50/141 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>1</sup> A partir de ese momento, la expresión “persona adulta mayor” es aceptada mundialmente como la correcta para referirse a las personas de 60 años o más.<sup>2</sup>

#### Crecimiento demográfico de las personas adultas mayores

##### *En el ámbito internacional*

3260. El envejecimiento de la población mundial es creciente, pues la proporción de las personas de 60 años o más está aumentando más rápidamente que cualquier otro grupo de población. Este aumento se ha manifestado en el incremento de la participación porcentual de las personas adultas mayores en la estructura de la población general.<sup>3</sup>

3261. La transición demográfica<sup>4</sup> de las últimas décadas trajo consigo una fuerte transformación de la distribución por edades de la población mundial. Lo anterior dio paso a un cambio en la pirámide poblacional, traducida en el estrechamiento de su base y la ampliación de su cúspide. La reducción del número de personas en las edades más jóvenes, y el aumento de los sectores con edades más avanzadas dio como resultado, por un lado, el beneficio que arroja el bono demográfico al hacer posible, de forma gradual, una relación más favorable entre la población en edades laborales y la población en edades dependientes; y por el otro, el desafío que conlleva atender la nueva demanda social que representan las personas adultas mayores.<sup>5</sup>

3262. El envejecimiento poblacional ha sido un proceso gradual en la mayoría de los países desarrollados, es decir, se ha dado de manera paulatina a lo largo de varias décadas y a través de varias generaciones, lo que ha hecho posible que vaya acompañado de un crecimiento socioeconómico regular. Para los países en desarrollo –como México– la dinámica ha sido diferente, pues el proceso se ha condensado en dos o tres décadas solamente. Lo anterior ha derivado en que, mientras los países desarrollados han prosperado antes de envejecer, los países en desarrollo están envejeciendo antes de haber prosperado.<sup>6</sup>

3263. A lo largo de los últimos años el problema del envejecimiento poblacional y la situación de las personas adultas mayores comenzaron a ocupar un espacio en la mesa del debate público. Como

consecuencia, se impulsaron diversos trabajos con la finalidad de analizar ambos temas, entre los que destaca el *Estudio económico y social mundial 2007. El Desarrollo en un mundo que envejece*, elaborado por la ONU, del que se desprenden los siguientes datos en torno al perfil y la situación de las personas adultas mayores en el ámbito mundial:<sup>7</sup>

- *Esperanza de vida.*<sup>8</sup> En el mundo, la esperanza de vida aumentó de 47 años en 1950-1955 a 65 años en 2000-2005, y de acuerdo con los pronósticos se espera que llegue a los 75 años en el periodo 2045-2050.
- *Estilos de vida.* “En todo el mundo, una de cada siete personas mayores, 90 millones en total, viven solas y esa relación ha aumentado en la mayoría de los países durante el último decenio. Aunque el cambio promedio es bastante modesto, es probable que esa tendencia se mantenga y tenga importantes repercusiones sociales, especialmente para las mujeres de edad, que tienen más probabilidades de vivir solas [...] La vida en soledad, que puede suponer un aumento del aislamiento, hace que sea más difícil organizar la atención por parte de los miembros de la familia; también aumenta la necesidad de contar con servicios de apoyo adicionales para que las personas mayores puedan seguir en su casa”.<sup>9</sup>
- *Participación y potenciación.* El incremento de la participación porcentual de este grupo en la estructura de la población general conlleva un crecimiento en su potencialidad para influir en la sociedad. No obstante, la participación política de las personas adultas mayores varía en los distintos países, ya que en muchos enfrentan gran dificultad para expresar sus preocupaciones y hacer que éstas sean parte del debate público e incidan así en los programas políticos.<sup>10</sup>
- *Abuso y abandono.* Respecto de esta temática, el estudio advierte que, a pesar de que es difícil medir el comportamiento abusivo en agravio de las personas mayores de 60 años, los informes relativos al abuso y abandono que enfrenta este sector son motivo de preocupación, ya que se ha detectado que:<sup>11</sup>
  - tanto en los países desarrollados como en desarrollo el abuso viene de la familia, las comunidades y los centros encargados de brindar asistencia a las personas adultas mayores, y;
  - los factores de riesgo frecuentemente guardan relación con los siguientes aspectos: falta de recursos destinados a la atención, insuficiente formación y capacitación de las personas encargadas de atender a este sector poblacional, la tensión propia del trabajo de los centros que brindan atención, estereotipos negativos en torno a las personas adultas mayores y condiciones de pobreza en general.
- *Consumo.* Las tendencias de consumo de las personas mayores de 65 años de los países desarrollados advierten un incremento tanto en la demanda de gastos en salud como en los cuidados prolongados. Estas tendencias varían en cada país, ya que los cambios de consumo se dan lentamente, por lo general, así como porque dichas tendencias están estrechamente relacionadas con los ingresos de la estructura demográfica, por lo que es difícil definir tendencias claras. Por otra parte, es importante considerar que se está desarrollando una preferencia creciente a invertir los ahorros en fondos de pensión o de jubilación privados, que están poco regulados.<sup>12</sup>
- *Seguridad económica en la vejez.* El 80% de la población mundial no está protegida de forma suficiente para enfrentar los riesgos de salud, discapacidad y reducción de ingresos, propios de la vejez.<sup>13</sup>

- *Pobreza y vejez.* De acuerdo con las pruebas empíricas, las personas adultas mayores que viven en países que cuentan con sistemas oficiales de pensiones y programas públicos de transferencias tienen menor riesgo de caer en la pobreza que los grupos de edad más jóvenes de la misma población, mientras que en los países donde la cobertura del sistema de pensiones es limitada –situación en que se encuentran la mayoría de los países en desarrollo– la pobreza durante la vejez tiende a ir en paralelo con la media nacional.<sup>14</sup>

### *En el ámbito nacional*

3264. México, al igual que el resto de los países, experimentó a lo largo del siglo xx un proceso de transición demográfica caracterizado por tres grandes cambios:

- *Reducción de la mortalidad.* Debido a un incremento en la cobertura de los programas y servicios de salud a inicios de la década de los treinta, fue posible un mayor control de las enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias, con lo que se redujeron los niveles de mortalidad. Así tenemos que, mientras en 1930 morían 156 niñas o niños por cada 1 000 que nacían, para 1990 la cifra se había reducido a 40, y en 2000, a 31. La tendencia seguirá su curso, pues de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), para mediados de este siglo la tasa de mortalidad será de 10.4 defunciones por cada 1 000 habitantes.<sup>15</sup>
- *Aumento en la esperanza de vida.* El descenso en los niveles de mortalidad hizo posible que, en un periodo de cuatro décadas (de 1930 a 1970), la esperanza de vida de los hombres pasara de 33 a 59 años y, en el caso de las mujeres, de 35 a 63. Para 1980 ésta alcanzó como promedio los 72 y 77 años, respectivamente, y, de acuerdo con los pronósticos, en 2050 se ubicará en 80 años el promedio de edad para la población en general.<sup>16</sup>
- *Disminución en la tasa de fecundidad.* Por otro lado, México experimentó una fuerte reducción de la tasa global de fecundidad<sup>17</sup> durante el periodo comprendido de 1970 a 1990, de modo que la tasa pasó de 6.8 hijos promedio por mujer a 3.4. Para finales del siglo pasado el promedio de hijos por mujer era de alrededor de 2.9 hijos. De acuerdo con proyecciones del Conapo, la fecundidad de la mujer mexicana seguirá decreciendo hasta alcanzar la cifra de 11 nacimientos por cada 1 000 habitantes en 2050.<sup>18</sup>

3265. Debido a estos tres factores, en las próximas décadas las personas adultas mayores aumentarán su presencia tanto en términos relativos como absolutos respecto del total de la población. De hecho, ya ha comenzado el cambio, pues mientras en 1970 había 2.7 millones de personas adultas mayores en el país, para el año 2000 eran 6.9 millones. Esto significó un incremento en términos porcentuales, al pasar de 5.6 al 7.1%. De acuerdo con las estimaciones, esta tasa se incrementará a 12.5% en 2020 y llegará a 28% para mediados del siglo.<sup>19</sup> De este modo se espera que para 2050 haya más de 36 millones de personas adultas mayores.

3266. No hay marcha atrás, en México el envejecimiento de la población sigue su curso. Según datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda*, realizado por el INEGI en 2005, de los 103 263 388 de personas que viven en México –51.3% mujeres (53 013 433) y 48.7% hombres (50 249 955)– poco más de 8%, es decir, poco más de ocho millones, son personas adultas mayores.<sup>20</sup>

3267. Respecto del perfil de la población adulta mayor en el país –basado en estimaciones y proyecciones del Conapo (diciembre de 2002),<sup>21</sup> así como en datos arrojados por los Conteos de población y vivienda 2000 y 2005 del INEGI y sondeos de tipo sociodemográfico– cabe rescatar lo siguiente:

- *Distribución por sexo.* En el país hay poco más de cuatro millones y medio de mujeres adultas mayores que representan aproximadamente 53% de esta población, y cuatro millones de hombres adultos mayores que representan el restante 47 por ciento.
- *Arreglos de residencia.* A principios de este siglo, poco más de 23% de los hogares en el país contaba entre sus miembros con una persona adulta mayor, cerca de 19% tenía a una persona de 60 años o más como jefe(a) de familia, y poco más de 5% estaban integrados únicamente por personas de este grupo poblacional.
- *Estado civil.* Para el año 2000 cerca de 70%, es decir, la mayoría de los hombres adultos mayores estaban casados, mientras que entre las mujeres predominaba como estado civil la viudez, al representar poco más de 41 por ciento.
- *Educación.* En el año 2000, 2.1 millones de personas adultas mayores no sabían leer ni escribir, entre éstas predominaban las mujeres, al representar cerca de 62 por ciento.
- *Discapacidad.* En cuanto a la condición de discapacidad, se encontró que, para el año 2000, 10.7% de la población de 60 años y más reportó tener algún tipo de discapacidad.<sup>22</sup> Respecto de la población total que padece alguna discapacidad, las personas adultas mayores representaron 41.5%; de este número, 47.2% son hombres y 52.8%, mujeres.<sup>23</sup>
- *Uso del tiempo.* Según datos arrojados por la *Encuesta nacional sobre uso del tiempo*, de 2002, las personas de 60 años y más destinan la mitad del tiempo semanal a cubrir sus necesidades fisiológicas y cuidados personales; 18.3% a trabajo doméstico; 13.5% a esparcimiento, cultura y convivencia, y 12% trabaja para el mercado laboral. En relación con lo anterior, cabe destacar que las mujeres destinan cuatro veces más de su tiempo que los hombres al trabajo del hogar.<sup>24</sup>
- *Violencia familiar.* La *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares 2003*, refiere que 32.2% de las mujeres de 55 años y más, con pareja residente en el hogar, registró al menos un incidente de violencia en los últimos 12 meses por parte de su pareja<sup>25</sup> –respecto a otros grupos de edad la proporción es menor–, teniendo como principales tipos de violencia la emocional (28.8%), económica (17.9%), física (4.4%) y sexual (5.3%).<sup>26</sup>

#### *En el ámbito local*

3268. El Distrito Federal no escapa al proceso de envejecimiento poblacional. De acuerdo con los datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda* de 2005, en el Distrito Federal viven 8 720 916 personas (8.4% del total de la población nacional), de las cuales 859 438 –que representan 9.85%– son adultas mayores.<sup>27</sup>

3269. Como se observa, la participación porcentual de las personas adultas mayores (9.85%), respecto del total de la población capitalina, supera el porcentaje que ocupa este sector en el ámbito nacional (8%), lo que significa que el Distrito Federal va al frente en el proceso de transición demográfica.

3270. Es importante señalar que, de acuerdo con los datos arrojados por el *II Censo de población y vivienda* de 2005, hay diferencias sustanciales en el número de personas adultas mayores por delegación política. De tal modo, Gustavo A. Madero e Iztapalapa son las demarcaciones que cuentan con un número mayor de personas adultas mayores, mientras que Milpa Alta y Cuajimalpa son las que tienen un número menor, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 32.1. Distribución de la población adulta mayor de 65 años o más por delegación política (2005)<sup>a</sup>

Delegación	Total	65 y más años
Entidad	8 720 16	596 210
Azcapotzalco	425 298	35 440
Coyoacán	628 063	50 077
Cuajimalpa de Morelos	173 625	7 522
Gustavo A. Madero	1 193 161	92 829
Iztacalco	395 025	32 357
Iztapalapa	1 820 888	90 738
La Magdalena Contreras	228 927	13 504
Milpa Alta	115 895	5 509
Álvaro Obregón	706 567	45 009
Tláhuac	344 106	14 373
Tlalpan	607 545	33 720
Xochimilco	404 458	20 133
Benito Juárez	355 017	39 451
Cuauhtémoc	521 348	44 715
Miguel Hidalgo	353 534	32 680
Venustiano Carranza	447 459	38 153

<sup>a</sup> Fuente: elaboración propia con base en el *II Censo de población y vivienda* de 2005, realizado por el INEGI. La información por delegación política se considera a partir de los 65 años, debido a que de esta forma lo especificó el INEGI.

3271. Por otro lado, también resulta crucial advertir que la población adulta mayor se encuentra sobre todo entre los grupos quinquenales de edad que van de los 60 a los 74 años, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 32.2. Distribución de la población adulta mayor en el Distrito Federal por grupos de edad (2005)<sup>a</sup>

Grupos de edad	Total	Hombres	Mujeres
60 - 64 años	263 228	117 398	145 830
65 - 69 años	192 699	83 931	108 768
70 - 74 años	164 150	67 932	96 218
75 - 79 años	110 512	44 280	66 232
80 - 84 años	72 725	27 752	44 973
85 - 89 años	35 912	12 752	23 160
90 -94 años	14 084	4 564	9 520
95 - 99 años	5 176	1 589	3 587
100 y más años	952	254	698
Total	859 438	360 452	498 986

<sup>a</sup> Fuente: elaboración propia con base en el *II Censo de población y vivienda* de 2005, realizado por el INEGI. Cabe señalar que estas cifras no incluyen a 261 857 personas –130 728 hombres y 131 129 mujeres– que no especificaron su edad.

3272. Conocer la distribución de la población adulta mayor tanto por zona como por grupo de edad, es relevante, toda vez que de ello depende la óptima identificación de sus necesidades.

3273. De hacerse realidad las estimaciones y proyecciones del Conapo, 11.53% de la población capitalina será adulta mayor en 2010, y para 2020 pertenecerán a este grupo poblacional 16.04% de los habitantes de esta ciudad, y en 2030 será 21.31%.<sup>28</sup>

3274. Es importante señalar que, aunque las proyecciones sirven para imaginar el tamaño del problema que se avecina, los índices demográficos del Conapo<sup>29</sup> –realizados con base en el *XII Censo general de población y vivienda 2000*, del INEGI– revelan, por un lado, el perfil sociodemográfico de la población adulta mayor capitalina, y, por el otro, ponen de manifiesto algunos datos respecto de los problemas que enfrenta este grupo poblacional:

- *Distribución por sexo*: al igual que en otros ámbitos, a escala local predominan las mujeres entre la población adulta mayor, al representar poco más de 58%, mientras que los hombres alcanzan cerca de 42 por ciento.<sup>30</sup>
- *Arreglos de residencia*: a principios de este siglo, 25% de los hogares de esta ciudad tenía como integrante, por lo menos, a una persona adulta mayor, y 5% se encontraban habitados únicamente por personas adultas mayores.
- *Estado civil*: en el año 2000, mientras la mayoría de los hombres adultos mayores (69%) capitalinos eran casados, sólo 37% de las mujeres se encontraban en esta situación.
- *Nivel educativo*: no obstante que el Distrito Federal cuenta con la tasa más baja de analfabetismo (11%) respecto a este sector de la población, lo cierto es que la mayoría de las personas de 60 años o más tiene un nivel educativo bajo. En 2000 sólo cerca de 17% de las personas adultas mayores contaba con un nivel educativo igual o mayor a educación media superior, 13% tenía secundaria terminada, aproximadamente 28% había terminado la educación primaria, 25% tenía la primaria incompleta y cerca de 15% no contaba con instrucción.
- *Discapacidad*: 10.44% de las personas adultas mayores que vivían en esta ciudad tenía algún tipo de discapacidad, es decir, una de cada 10 tiene alguna condición física, mental o sensorial que no le permite desarrollar sus actividades cotidianas adecuadamente.

## 32.2 Obligaciones del Estado

3275. Tal como lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una opinión consultiva, “todos [*sic*] vivimos en el tiempo. El pasar del tiempo afecta nuestra condición jurídica [...] El pasar del tiempo debería fortalecer los vínculos de solidaridad que unen a todos los [*sic*] seres humanos, jóvenes y ancianos [*sic*] [...] Sin embargo, no siempre prevalece esta percepción de los efectos implacables del pasar del tiempo”.<sup>31</sup> “De modo general, es al inicio y al final del tiempo existencial que uno experimenta mayor vulnerabilidad frente a la proximidad de lo desconocido (el nacimiento, la primera infancia, la vejez y la muerte)”.<sup>32</sup> Por esto es importante que exista un marco legal que proteja, promueva y garantice los derechos de las personas adultas mayores en la última etapa de la vida.

## Sistema internacional de protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores

3276. La preocupación internacional en torno al fenómeno del envejecimiento de la población es reciente. La transición demográfica fue, sin lugar a dudas, el motor que impulsó dicha preocupación. Lo anterior, aunado a la creciente sensibilización respecto de los derechos humanos y a la insoslayable necesidad de incidir en el problema de la desigualdad que aqueja a la sociedad, propició el reconocimiento del envejecimiento como un problema social mundial y, con ello, el inicio de acciones a favor de este sector de la población.

### *Instrumentos declarativos*

3277. Como respuesta al contexto descrito anteriormente, en 1977 la ONU abordó directamente el estudio de la problemática de las personas adultas mayores al reconocer que era necesario organizar una asamblea mundial para atender el tema.<sup>33</sup> El 14 de diciembre de 1978, en su Resolución 33/52, la Asamblea General de la ONU decidió convocar a una Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

### *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*<sup>34</sup>

3278. En 1982, en Viena, Austria, se llevó a cabo la Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, que sentó avances significativos tanto respecto de la óptica utilizada para asimilar la problemática del envejecimiento, como en torno a la promoción y observancia de los derechos de las personas adultas mayores.

3279. De los principios de la Asamblea se desprenden las siguientes consideraciones que dan cuenta del avance referido:

- *Asimilación de la participación de las personas de edad como factor indispensable del desarrollo y sujetos beneficiados del mismo*, para compartir los recursos, derechos y obligaciones de la sociedad.<sup>35</sup>
- *Se advierte la necesidad de consolidar un equilibrio generacional*, para la creación de un equilibrio entre elementos tradicionales e innovadores en el logro de un desarrollo armonioso.<sup>36</sup>
- *Se reconoce el derecho que las personas de edad tienen a incidir en el rumbo de la gestión pública*. Esto es, participando activamente “en la formulación y aplicación de las políticas, incluidas las que les afectan especialmente”.<sup>37</sup>
- *Se promueve una imagen positiva de las personas de edad y, por ende, de la inversión dirigida a satisfacer sus necesidades*. En este sentido, considera el envejecimiento como “símbolo de experiencia y sabiduría”, “la preparación de toda la población para las etapas posteriores de la vida deberá ser parte integrante de las políticas sociales”.<sup>38</sup>
- *Se reconoce a las personas de edad como grupo en situación de vulnerabilidad*, en particular las personas pobres, muchas de las cuales son mujeres, y las procedentes de zonas rurales.<sup>39</sup>

3280. Respecto de estas preocupaciones se definieron objetivos que posteriormente dieron paso al Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, que estableció directrices —en las materias de fomento al empleo, salud y nutrición, seguridad económica, vivienda y educación— para

que la comunidad internacional, los gobiernos, las diferentes instituciones que inciden en la vida pública y la sociedad en su conjunto hicieran frente a los retos y oportunidades que representa el envejecimiento progresivo de las sociedades.<sup>40</sup>

*Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad*

3281. Aunque el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de 1982 fue un gran paso, no alcanzó a impulsar la creación de un documento destinado a la defensa de los derechos de las personas adultas mayores. La propia ONU, que avanzaba en la enunciación de documentos en defensa de los derechos humanos de determinados grupos, no retomó de inmediato la problemática de las personas adultas mayores.<sup>41</sup>

3282. Fue una entidad privada sin fines lucrativos, la Federación Internacional de la Vejez (FIV) –con el apoyo de organizaciones que representaban o trabajaban en apoyo a las personas de edad avanzada– la que redactó en 1982 la Declaración sobre Derechos y Responsabilidades de las Personas de Edad.<sup>42</sup>

3283. Posteriormente, el 16 de diciembre de 1991, en su Resolución 46/91, la Asamblea General adoptó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, basados en la Declaración de la FIV en gran medida.

3284. Al reconocer las aportaciones que las personas adultas mayores hacen a sus sociedades, la ONU alentó a los gobiernos a introducir los siguientes principios en sus programas nacionales:

- Independencia: contar con todos los medios básicos para tener una vida plena.
- Participación: permanecer integrada o integrado a la familia y la sociedad.
- Cuidados: proporcionados por parte de la familia y comunidad para gozar de una vida sana, tanto en sus hogares como en instituciones.
- Autorrealización: implica acceso a oportunidades para desarrollo y recursos educativos, culturales y otros.
- Dignidad: tener una vida digna y segura, no ser víctima de discriminación, explotación, maltrato o discriminación con base en género, etnia, religión, etcétera.

*Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*

3285. En abril de 2002,<sup>43</sup> se llevó a cabo la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Madrid. Ésta tuvo como objetivo realizar un examen general de los resultados de la Primera Asamblea y aprobar un plan de acción y una estrategia a largo plazo para dar respuesta a la problemática del envejecimiento.<sup>44</sup>

3286. En el marco de la Segunda Asamblea se emitieron la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002. El artículo 1° de la Declaración Política establece que los gobiernos reunidos se comprometen a “adoptar medidas a todos los niveles, inclusive a nivel nacional e internacional, en tres direcciones prioritarias: las personas de edad y el desarrollo; la promoción de la salud y el bienestar en la vejez, y el logro de entornos emancipadores y propicios”.

3287. De la Declaración Política se desprenden avances en torno al reconocimiento y protección de los derechos de las personas adultas mayores. Se enfocaron sobre todo en materia de no discrimina-

ción y el derecho de las personas adultas mayores a una participación activa en la sociedad (art. 5°), a comprometerse a eliminar todas las formas de discriminación; al derecho al trabajo (art. 12); al goce de protección (art. 13) y al derecho a la salud (art. 14). Estos temas específicos se desarrollarán más adelante en relación con los problemas que enfrentan las personas adultas mayores.<sup>45</sup>

3288. Según se desprende de lo anterior, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento partió de las tres direcciones o líneas de acción señaladas para atender la problemática del envejecimiento:

- 1) las personas de edad y el desarrollo, refiere que se deben armonizar las políticas públicas e instituciones para propiciar que la creciente población de edad sea una fuerza productiva que incentive el desarrollo;
- 2) el fomento de la salud y el bienestar durante la vejez, señala la necesidad de contar con políticas públicas orientadas hacia una cultura que promueva la buena salud desde la infancia y a lo largo de toda la vida, con la finalidad de alcanzar una vejez en óptimo estado de salud; y
- 3) la creación de un entorno propicio y favorable. Alienta un envejecimiento seguro por medio de políticas dirigidas a la familia y a la comunidad.<sup>46</sup>

3289. Al respecto, se definieron medidas que los Estados debían traducir en políticas y programas que, por un lado, satisficieran las necesidades y expectativas de las personas adultas mayores y, por el otro, respondieran a los desafíos y oportunidades que se desprenden del envejecimiento de la población.

#### *Instrumentos convencionales*

3290. En los distintos tratados, pactos y convenciones internacionales se ha establecido el principio de la no discriminación en el reconocimiento, goce y ejercicio de todos los derechos, por lo que las personas adultas mayores gozan –en igualdad de condiciones– de todos los derechos plasmados en los distintos instrumentos. Sin embargo, la protección específica de los derechos propios de las personas adultas mayores como grupo, tiene precisiones mínimas. Es de destacarse que no hay –ni universal ni regionalmente– una convención específica para este grupo de población.

3291. En cuanto a los instrumentos generales universales, ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) prevén explícitamente la protección específica para las personas adultas mayores. La única referencia implícita en el PIDESC se encuentra en el artículo 9°, que establece el derecho de toda persona a la seguridad social, con lo que se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez.

3292. No obstante, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>47</sup> de la ONU (Comité DESC) elaboró la Observación general núm. 6, relativa a Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores. En relación con la protección convencional de los derechos de las personas adultas mayores, señala:

- “[T]eniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de

todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles”.<sup>48</sup>

- Por consiguiente, “los Estados están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas adultas mayores”.<sup>49</sup>

3293. En relación con lo anterior, el Comité DESC resalta que su propia función adquiere más importancia porque “a diferencia de otros grupos de población, tales como las mujeres y los niños y niñas, no existe todavía ninguna convención internacional general relacionada con los derechos de las personas de edad y no hay disposiciones obligatorias respecto de los diversos grupos de principios de las Naciones Unidas en esta materia”.<sup>50</sup>

3294. Las obligaciones generales del Estado señaladas por el Comité DESC son:

- El deber de proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad incluso en momentos de grave escasez de recursos.<sup>51</sup>
- Los métodos “para cumplir las obligaciones respecto de las personas de edad serán fundamentalmente los mismos que los previstos para el cumplimiento de otras obligaciones [...] Incluyen la necesidad de determinar, mediante una vigilancia regular, el carácter y el alcance de los problemas existentes dentro de un Estado, [...] de adoptar políticas y programas debidamente concebidos [...] de legislar en caso necesario y de eliminar toda legislación discriminatoria, así como la necesidad de adoptar las disposiciones presupuestarias que correspondan o, según convenga, solicitar la cooperación internacional”.<sup>52</sup>
- También se requiere del “establecimiento de infraestructuras nacionales de apoyo para impulsar, en los planes y programas nacionales e internacionales, las políticas y programas relacionados con el envejecimiento [por lo que...] los gobiernos debían incorporar a sus programas nacionales [...] que las personas de edad deben estar en situación de crear movimientos o asociaciones de personas de edad”.<sup>53</sup>

3295. Por lo que hace a los instrumentos generales regionales, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos no hace referencia específica a los derechos de las personas adultas mayores, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –Protocolo de San Salvador–,<sup>54</sup> sí reconoce derechos aplicables a las personas adultas mayores en sus artículos 9° (derecho a la seguridad social) y 17 (protección de los ancianos [*sic*] que establecen el “derecho a la seguridad social que [...] proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad”).<sup>55</sup> Así, también se refiere a la implementación progresiva de medidas necesarias para proporcionar instalaciones adecuadas, alimentación y atención médica especializada, cuando no lo puedan hacer por sí mismas, para ejecutar programas laborales con el objetivo de que realicen actividades productivas, y estimular la formación de asociaciones.<sup>56</sup>

3296. Adicionalmente, es relevante mencionar la interpretación amplia que los organismos internacionales han hecho sobre el derecho a una vida con calidad, tomando en consideración que éste

guarda relación directa con el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas adultas mayores.

3297. Al respecto, además de lo previsto en el artículo 17 del Protocolo de San Salvador aludido, el PIDESC<sup>57</sup> establece que las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia y establece la obligación de que se tomen medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.<sup>58</sup> Además, toda persona tiene derecho al “más alto nivel posible de salud física y mental”.<sup>59</sup>

3298. Sobre este particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.<sup>60</sup>

3299. Por su parte, el Comité DESC considera que los Estados “están obligados a prestar especial atención al fomento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.”<sup>61</sup>

3300. El Comité DESC en su Observación general núm. 6, interpreta la aplicabilidad del PIDESC en relación con la situación específica de las personas adultas mayores. El presente *Diagnóstico* sólo se enfocará a algunos de estos derechos, por considerarlos los más relevantes, dadas las necesidades de este grupo de población y las condiciones actuales en el Distrito Federal para cubrirlos o no.

### Marco jurídico nacional

3301. Como se ha expresado con anterioridad, para abordar los derechos de las personas adultas mayores es necesario partir de dos planos normativos distintos: en primer lugar, situando a las personas adultas mayores como parte integrante de la sociedad, por lo que, como tales, gozan de todos los derechos establecidos en el ordenamiento jurídico; y, por otro lado, partiendo de su pertenencia a un grupo en mayor situación de vulnerabilidad que requiere de una protección especial del Estado.

3302. Respecto de la protección de los derechos humanos de las personas adultas mayores como grupo específico, hay diversos ordenamientos secundarios –tanto federal como locales– que delimitan las obligaciones que los distintos agentes del Estado tienen con ellas. Destacan la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (en adelante la LDPAM) en el ámbito federal, y la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal<sup>62</sup> (en adelante LDPAMDF), en el ámbito local. Asimismo otro ordenamiento aplicable directamente a las personas adultas mayores es la Ley de Asistencia e Integración Social.<sup>63</sup>

3303. Tanto la LDPAM como la LDPAMDF definen a las personas adultas mayores como aquellas que cuentan con sesenta años o más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional o en el Distrito Federal, según el caso.<sup>64</sup>

3304. El artículo 1° de la LDPAMDF establece: “Tiene por objeto proteger y reconocer los derechos de las personas [adultas mayores] sin distinción alguna, para propiciarles una mejor calidad de vida y su plena integración al desarrollo social, económico, político y cultural”.

3305. Esa ley advierte en su artículo 2° que la responsabilidad de vigilancia, seguimiento y aplicación de esta ley, estará a cargo de diversas instancias gubernamentales: la familia, los ciudadanos y la sociedad civil.

3306. La consideración referida anteriormente es de vital importancia, pues responsabiliza de la falta de aplicación de este ordenamiento de forma conjunta a la familia –núcleo de la sociedad–, a la ciudadanía, a la sociedad civil organizada y a los entes encargados de la gestión pública local.

3307. La LDPAMDF señala que las instancias gubernamentales responsables de su aplicación son: el jefe de Gobierno (art. 10), las Secretarías de Salud (arts. 12-14), de Desarrollo Social (arts. 15 a 25), de Turismo (arts. 26 y 27) y el DIF-D.F. (art. 28). En la ley también se especifican acciones gubernamentales por parte de otras secretarías y dependencias de gobierno que integran la Administración Pública, así como de las Delegaciones, órganos desconcentrados y entidades paraestatales del Distrito Federal (Título Sexto).

3308. La LDPAMDF, a diferencia de la ley federal, establece en su artículo 3° que las personas adultas mayores tendrán cuatro diferentes condiciones: independiente<sup>65</sup>, semiindependiente<sup>66</sup>, dependiente absoluto<sup>67</sup> o en situación de riesgo o desamparo.<sup>68</sup>

3309. Por otro lado, el artículo 4° de la Ley refiere como principios rectores del ordenamiento: autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención diferenciada.

3310. Por medio de su artículo 5°, esta ley confiere a las personas adultas mayores los siguientes derechos: a la integridad y dignidad,<sup>69</sup> a la certeza jurídica y familia,<sup>70</sup> a la salud y alimentación,<sup>71</sup> a la educación, recreación, información y participación,<sup>72</sup> al trabajo<sup>73</sup> y a la asistencia social.<sup>74</sup>

3311. En los artículos 6° y 8° se confieren las siguientes responsabilidades a la familia respecto de las personas adultas mayores: la de “hacerse cargo de cada una de las personas adultas mayores que formen parte de ella, proporcionándoles los elementos necesarios para su atención integral”.<sup>75</sup> La familia tiene la obligación de otorgar alimentos, fomentar la convivencia familiar cotidiana, conocer los derechos de las personas adultas mayores y demás ordenamientos para su debida observancia; y evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia o actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.<sup>76</sup>

3312. Por otra parte, el artículo 29 de la Ley referida establece la creación del “Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores”.<sup>77</sup>

3313. Además de lo señalado, en el ámbito local hay otros ordenamientos que inciden en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores. Entre éstos se encuentran la Ley

que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años (LDPAMDF), la Ley que establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral,<sup>78</sup> el Acuerdo Mediante el cual se Emite el Programa de Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores de Setenta Años, y el Acuerdo por el que se Autoriza la Exención del Pago de la Tarifa Establecida al Usuario del Corredor de Transporte Público de Pasajeros “Metrobús”.

3314. Es importante precisar que muchos de estos ordenamientos no están homologados con los preceptos de la LDPAMDF, de tal suerte que crean incertidumbre jurídica para este sector de la población.

3315. En su mayoría, estas leyes y acuerdos del jefe de Gobierno del Distrito Federal señalan los 70 años de edad como requisito para la obtención de los servicios gratuitos, que se entienden como beneficios o prerrogativas, en tanto que la LDPAMDF define como persona adulta mayor la que cuenta con 60 años o más.

3316. En ese sentido, que se imponga una edad mayor a la reconocida en la LDPAMDF, excluye injustificadamente a quienes tienen entre 60 y 70 años de edad de las políticas sociales y de salud del Gobierno del Distrito Federal, contraviniendo abiertamente la norma local especializada en la materia, y las normas internacionales que fijan los 60 años para que se considere a las personas como adultas mayores.

3317. Por último, es importante señalar que el marco jurídico federal y local representan un gran avance para el reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores. En este sentido, debe reconocerse que estos ordenamientos han sentado las bases para que las personas adultas mayores ejerzan y gocen de sus derechos; sin embargo, será sólo a través del compromiso de los actores involucrados –familia, sociedad civil organizada y gobierno– como se dará una respuesta firme en este sentido.

3318. El Estado mexicano tiene la obligación de garantizar progresivamente el ejercicio efectivo de tales derechos, instrumentando las políticas públicas necesarias para ello. La postergación injustificada en la observancia de dichas obligaciones se traduce en su incumplimiento por parte de un Estado, tanto federal como localmente, en particular, aquéllas relativas al respeto y garantía de los derechos mediante la adopción de medidas específicas en dos vertientes: la adecuación de la legislación a los estándares internacionales y la creación de políticas públicas orientadas a atender la problemática del envejecimiento de la población.

### 32.3 Principales problemas que enfrentan las personas adultas mayores en el Distrito Federal

#### Discriminación

3319. Es necesario referir la situación de discriminación que vive este grupo de población, a quien se le asocia con atributos negativos como “sinónimo de *enfermedad, de improductividad, ineficiencia,*

*reinfantilización*, pérdida de algunas capacidades y decadencia en general. Como consecuencia de un falso estereotipo, la población adulta mayor se ve expuesta a un conjunto de restricciones y carencias que frecuentemente se traducen en discriminación, maltrato y exclusión, de manera que las y los adultos mayores son considerados actualmente como uno de los grupos más desprotegidos”.<sup>79</sup>

3320. Las personas adultas mayores “no pueden ejercer sus derechos de la misma manera que las demás personas, ya que son atacados constantemente por el fenómeno de la discriminación, la cual se presenta lo mismo en el ámbito público que en el privado”.<sup>80</sup>

3321. Una clara manifestación de la discriminación de la que son víctimas las personas adultas mayores son las quejas recibidas en abril de 2006 por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), las cuales tenían como principal origen la obstaculización o negativas al derecho de petición, a asesorías o de protección.<sup>81</sup>

## **Violencia**

3322. A pesar de que el marco jurídico federal y local han sentado las bases para que las personas adultas mayores ejerzan sus derechos, a menudo la falta de observancia de las normas legales impide que se dé el respeto y ejercicio de sus derechos humanos. Cuando la inobservancia de las normas se manifiesta en la violencia, todavía es más grave, ya que la mayoría de las personas adultas mayores enfrentan serias situaciones de vulnerabilidad.

3323. “Habitualmente, son despojados de su patrimonio, incluso, por sus parientes más cercanos y muchos de ellos se ven confinados a instituciones de asistencia o al ámbito doméstico con altas probabilidades de sufrir violencia familiar; su capacidad de decisión y autonomía es frecuentemente anulada o reducida al mínimo y tienen escasa o ninguna posibilidad de contar con espacios de participación, convivencia, integración y vida digna”.<sup>82</sup>

3324. Los malos tratos contra las personas adultas mayores forman parte de un panorama más amplio, que implica niveles de pobreza, desigualdades estructurales y otras violaciones de los derechos humanos.

3325. La violencia suele ir acompañada de la falta de denuncia de los abusos, la ausencia de estructuras y de mecanismos formales para atender a las víctimas y la falta de recursos para contrarrestar la violencia contra las personas adultas mayores y darles los recursos para prevenir el abuso.

3326. Normalmente, la violencia contra las personas adultas mayores –física, sexual y emocional– y la explotación económica no son visibles y no se denuncian, salvo en los casos más graves.<sup>83</sup>

3327. La violencia adopta muchas caras. Puede ser física y provocar dolor o lesiones corporales. Puede ser emocional o psicológica, como la violencia verbal, la humillación o la intimidación. O puede ser económica, cuando se les despoja de su patrimonio.<sup>84</sup>

3328. La *Encuesta sobre maltrato a personas adultas mayores en el Distrito Federal 2006*,<sup>85</sup> concluyó, entre otras cosas, que entre las personas entrevistadas hubo 18.4% de mujeres adultas mayores y 12.6

% de hombres que sufrieron por lo menos un incidente de maltrato en los últimos 12 meses anteriores a la realización de la encuesta. Fueron víctimas de maltrato psicológico 15% de las mujeres y 9.1% de los hombres. También la encuesta analiza el maltrato institucional, de lo que resulta que han sufrido maltrato o negligencia en instituciones de salud (IMSS, ISSSTE u otras), 15.3% de las mujeres y 15.1% de los hombres.

3329. Datos recabados por la ONG Trasfondo. A.C., indican que, de acuerdo con sus propios conteos, en el Distrito Federal 36.2% de las mujeres mayores de 60 años sufre violencia emocional, física y abuso económico, y este problema se encuentra sobre todo en habitantes de las delegaciones Xochimilco, Azcapotzalco y Gustavo A. Madero.<sup>86</sup>

3330. Es importante hacer notar que “las instituciones responsables de saber [*sic*] de esos casos no tienen el personal especializado ni un sistema de registro sobre el abuso y la violencia contra las personas [adultas] mayores; además, la gente no se queja, le da vergüenza denunciar que es objeto de maltrato por parte de sus hijos, cónyuges o parientes, lo cual limita la posibilidad de conocer el número de casos en la ciudad de México”.<sup>87</sup>

3331. Las consecuencias del maltrato que se han detectado varían, de graves problemas emocionales, como la depresión, a dificultades psicológicas, aunque por la manera en que se han realizado las investigaciones, empleando un diseño transversal, no se puede determinar si las condiciones eran preexistentes o consecuencia del maltrato.<sup>88</sup> “También se ha señalado que existen otros síntomas asociados con los casos de maltrato, como los sentimientos de impotencia, alienación, culpa, vergüenza, temor, ansiedad, negación y el estrés postraumático.”<sup>89</sup>

3332. Además, el que las personas adultas mayores vivan solas y no cuenten con suficientes redes de apoyo las coloca en una situación de vulnerabilidad ante el crimen. Esta situación se agudiza, ya que “no se ha desarrollado un programa que permita interesar y sensibilizar más a la sociedad en términos de cuidar, proteger a sus ancianos, entre otras razones”.<sup>90</sup> Cabe recordar que los homicidios de personas adultas mayores han sido constantes en la ciudad de México en los últimos años.<sup>91</sup>

## Pobreza y dependencia

3333. Uno de los aspectos más preocupantes que resultan de la desprotección de las personas adultas mayores es la pobreza. Los organismos de la ONU, al medir los niveles de pobreza entre la población de personas adultas mayores, toman como indicadores la seguridad de ingresos por medio de pensiones, jubilaciones o empleo remunerado. También se toman en cuenta aspectos de seguridad social y educación.

3334. En relación con los “adultos mayores que [habitaban] en el Distrito Federal [en 2004], 60% [vivían] en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con lo que [carecían] de satisfactores básicos que les permitieran vivir su vejez con dignidad”.<sup>92</sup>

3335. Sólo 30% de las personas adultas mayores que viven en la ciudad de México cuentan con una pensión,<sup>93</sup> es decir, perciben un ingreso quincenal o mensual por ser derechohabiente de una institución de seguridad social, lo cual les brinda una cierta seguridad de ingresos.

3336. En el Distrito Federal, los niveles de dependencia económica se han incrementado conforme ha ido creciendo la tasa poblacional de personas adultas mayores y va disminuyendo la tasa de la población más joven. En el año 2000 el índice de dependencia de personas adultas mayores era de 13.37%.<sup>94</sup> Lo anterior se agudiza si se considera que a este índice de dependencia se debe sumar el correspondiente a las personas en edad más joven (0 a 14 años), pues esto da como resultado un índice de dependencia total actual de 51.03%, que para 2020 se incrementará a 55.93%, y en 2030 será de 65.33%.<sup>95</sup> En otras palabras, en poco más de dos décadas, por cada 100 personas independientes habrá 65 dependientes.

3337. Una manera de evitar la pobreza es impulsar mecanismos de autosuficiencia entre la población de personas adultas mayores. El Comité DESC recomienda que las personas adultas mayores deben “tener acceso a programas educativos y de formación adecuados”.<sup>96</sup> De acuerdo con lo recomendado por el Comité, los Estados deben “promover programas para personas mayores no estructurados, basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, con el fin de desarrollar su sentido de autosuficiencia, así como la responsabilidad de la comunidad respecto de las personas de edad”.<sup>97</sup> Este aspecto también es retomado en la Declaración Política Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento “[L]as personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar [...] y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación”.<sup>98</sup>

3338. De la población adulta mayor económicamente activa (27.38% de esta población en 2000), 37% se desempeñaba en ocupaciones formales, y cerca de 63% en ocupaciones informales. Lo anterior quiere decir que sólo 4 de cada 10 personas adultas mayores económicamente activas estaba en posibilidad de acceder a las prestaciones laborales que establece la ley.<sup>99</sup>

3339. Los niveles de educación también son relevantes al tratar de medir los grados de pobreza, ya que entre menos escolaridad se tiene, menos oportunidades de autosuficiencia existen. Como se mencionó anteriormente, en el año 2000, 11% de las personas adultas mayores que habitaban esta ciudad eran analfabetas, lo que significa que una de cada diez personas adultas mayores no sabía leer ni escribir.

3340. En relación con la situación específica de las mujeres,<sup>100</sup> “tradicionalmente, las mujeres han tenido menos oportunidades de ganar dinero y de ahorrar. En la mayoría de los casos, se les paga menos que a los hombres por el mismo trabajo y es más frecuente que trabajen en el sector [no formal]. Cuando integran la fuerza de trabajo remunerada, su participación tiende a ser más breve e irregular, ya que con frecuencia interrumpen sus carreras para cumplir con sus obligaciones familiares o para cuidar a un familiar mayor”.<sup>101</sup>

3341. La situación femenil se agudiza porque la mayoría de las mujeres adultas mayores no cuentan con pareja. Esta situación las coloca en desventaja, ya que resulta en la ausencia de un apoyo económico adicional que, de otra manera, mejoraría su situación económica. Esto se debe en parte a que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres.

3342. En consecuencia, “[l]as mujeres de edad tienen más probabilidades que los hombres de ser pobres. Luego de trabajar toda la vida con sueldos muy bajos o incluso en tareas no remuneradas, como las tareas domésticas, se encuentran con que no tienen medios de subsistencia o que éstos son

muy escasos. Pocas veces cobran una pensión”,<sup>102</sup> que por la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, tiende a ser de menor cuantía.<sup>103</sup>

3343. Lo anterior se resume en lo expresado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento cuando se concluyó que “la parcialidad institucional de los sistemas de protección social, en particular los que se basan en una actividad laboral ininterrumpida, intensifica la feminización de la pobreza. Las desigualdades y disparidades entre los géneros en lo que se refiere al poder económico, la desigual distribución del trabajo no remunerado entre las mujeres y los hombres, la falta de apoyo tecnológico y financiero para las empresas de las mujeres, la desigualdad en el acceso al capital y el control de éste, en particular la tierra y los créditos, y en el acceso a los mercados laborales, así como todas las prácticas tradicionales y consuetudinarias perjudiciales, han obstaculizado la habilitación económica de las mujeres y han intensificado la feminización de la pobreza.”<sup>104</sup>

3344. En muchas sociedades, los hogares encabezados por mujeres, incluidas las divorciadas o separadas, las solteras y las viudas, son particularmente vulnerables a la pobreza. Hacen falta medidas especiales de protección social para hacer frente a la feminización de la pobreza, en particular en el caso de las mujeres de edad.

## **Seguridad social y otras medidas de protección y asistencia social**

### *Derecho a la seguridad social*

3345. En el artículo 9° del PIDESC se establece el derecho de toda persona a la seguridad social, con lo que se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez.

3346. Según el Comité DESC, el “seguro social” debe cubrir “todos los riesgos que ocasione la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas”.<sup>105</sup> En particular, el Estado debe “tomar las medidas adecuadas para establecer, con carácter general, sistemas de seguros de vejez obligatorios, a percibir a partir de una edad determinada, prescrita por las legislaciones nacionales”.<sup>106</sup>

3347. En este sentido, además de las instituciones de seguridad social que generalmente protegen a las personas y familiares que trabajan en la economía formal, el Estado debe establecer sistemas de prestaciones de vejez no contributivas u otras ayudas, para no dejar en el desamparo a todas las personas adultas mayores que, por no haber trabajado en el sector formal o no tener cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otra ayuda o prestación de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos.<sup>107</sup>

3348. Como se menciona anteriormente, en el Distrito Federal, sólo 30% de las personas adultas mayores cuentan con una pensión,<sup>108</sup> es decir, perciben un ingreso estable por ser derechohabiente de una institución de seguridad social.

3349. En 2003 se aprobó en el Distrito Federal la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal,<sup>109</sup> que en su artículo

1° estipula que “tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal”.

3350. En este marco se inscribe el programa de “apoyo alimentario a los adultos mayores”<sup>110</sup> que “se aplica en las 1 352 unidades territoriales en que se encuentra dividida la ciudad. Con él se pretenden llevar hasta las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, acciones definidas y recursos que beneficien a la ciudadanía del D.F., especialmente aquellas personas que habitan en zonas de mediana, alta y muy alta marginación”.<sup>111</sup> Los beneficios de este programa son el pago de una cuota mensual de vales de despensa, atención y medicamentos gratuitos en los centros médicos de salud, y transporte público gratuito.

3351. Si bien estas acciones constituyen un avance sin precedentes en la ciudad y en el país, cabe mencionar que son de corte asistencialista y no reflejan plenamente la obligación del Estado de incorporar a las personas adultas mayores a la sociedad mexicana de manera integral. Además, están restringidos al aspecto alimentario y no cubren otras necesidades básicas relacionadas con la vivienda, el vestido y otros aspectos básicos para que las personas adultas mayores gocen de un nivel de vida adecuado.

#### *Derecho a la salud*<sup>112</sup>

3352. La Declaración de Madrid se refiere a “la necesidad de conseguir progresivamente la plena realización del derecho de todas las personas a disfrutar del grado máximo de salud física y mental que se pueda lograr”.<sup>113</sup> Para tal fin se hizo el compromiso de “proporcionar a las personas de edad acceso universal y en condiciones de igualdad, a la atención médica y los servicios de salud, tanto servicios de salud física como mental, y reconocemos que van en aumento las necesidades de una población que está envejeciendo, por lo que es preciso adoptar nuevas políticas, en particular en materia de atención y tratamiento, promover medios de vida saludables y entornos propicios”.<sup>114</sup>

3353. En lo que se refiere al ejercicio del derecho a la salud de las personas adultas mayores, “se considera importante observar un enfoque integral de la salud que abarque la prevención, la curación y la rehabilitación”.<sup>115</sup> De esta forma, las medidas integrales “comprenden la rehabilitación física y psicológica destinadas a mantener la funcionalidad y la autonomía de las personas mayores, y la prestación de atenciones y cuidados a los enfermos crónicos y en fase terminal”.<sup>116</sup>

3354. Se calcula que “alrededor de 60% de los ancianos en la ciudad de México [...] no tienen protegido su derecho a la salud, porque no son derechohabientes de las instituciones de seguridad social (algunos sólo son beneficiarios por parte de sus hijos o cónyuges)”.<sup>117</sup>

3355. En principio, aquellas personas adultas mayores que no están aseguradas en alguno de los regímenes de seguridad social podrían solicitar servicio médico y medicamentos gratuitos de acuerdo con la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que carecen de Seguridad Social Laboral adoptada en 2006.<sup>118</sup> Además, el mismo ordenamiento, en su artículo 2°, confiere la responsabilidad de garantizar este derecho al Gobierno del Distrito Federal, por medio de la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

3356. No obstante, en muchas ocasiones “se les niega atención médica y en instituciones del sector público reciben atención de baja calidad y malos tratos al realizar alguna gestión; la atención, asesoría y apoyo que reciben no es de personal especializado en geriatría ni hay suficientes medicamentos para sus padecimientos más comunes, tales como tumores malignos, enfermedades cardiovasculares, osteoporosis, hipertensión arterial, incontinencia urinaria y diabetes, algunas de las cuales son también las principales causas de mortalidad en esa población”.<sup>119</sup>

3357. El pronóstico es que en el Distrito Federal “la evolución de la estructura por edades tendrá una fuerte incidencia sobre las necesidades de salud [...] en los próximos años”.<sup>120</sup> Esto quiere decir que “[l]os servicios de salud experimentarán también cambios, debido a que se requerirán menos establecimientos obstétricos y pediátricos, y más hospitales especializados en los padecimientos propios de las personas adultas mayores, cuyos costos son más elevados que los servicios de pediatría y ginecología de alta demanda en el pasado, más asilos, albergues y más servicios de recreación para ancianos”.<sup>121</sup>

3358. Además, es necesario tomar en cuenta que estos costos, y las necesidades específicas de adecuación del sistema de salud, crecen respecto de las necesidades de las mujeres adultas mayores, en relación con los varones. Es frecuente que los sistemas de asistencia médica y las y los funcionarios públicos presten menos atención y suministren menos recursos, por ejemplo atención ambulatoria en lugar de hospitalaria, para tratar las discapacidades que suelen afectar a las mujeres.<sup>122</sup>

3359. Uno de los principales desafíos para el sistema de salud del Distrito Federal será establecer y financiar servicios que tomen en cuenta los costos relacionados con el envejecimiento y con la discapacidad adquirida por este grupo de población.

### *Medidas de asistencia social*

3360. La Ley de Asistencia e Integración Social para el Distrito Federal (en adelante Ley de Asistencia) define en su artículo 2° la asistencia social como el “conjunto de acciones del Gobierno y la sociedad, dirigidas a incrementar las capacidades físicas, mentales y sociales tendientes a la atención de los individuos, familias o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo, por su condición de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social y que no cuentan con las condiciones necesarias para valerse por sí mismas, ejercer sus derechos y procurar su incorporación al seno familiar, laboral y social”.

3361. La LDPAMDF establece que “toda persona que tenga conocimiento de que una persona adulta mayor se encuentre en situación de riesgo o desamparo podrá pedir la intervención de las autoridades competentes”.<sup>123</sup>

3362. La LDPAMDF designa como instituciones encargadas de proveer asistencia social e instrumentar políticas a la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal.<sup>124</sup>

3363. En cuanto a las instituciones públicas, privadas o sociales, la LDPAMDF señala las tareas que se deben realizar para atender las personas adultas mayores<sup>125</sup> y establece que se deberá garantizar

y observar el total e irrestricto respeto a los derechos de las personas adultas mayores.<sup>126</sup> Asimismo, indica que deberán contar con personal que posea vocación, capacidad y conocimientos orientados a la atención de éstas.<sup>127</sup> Aquellas faltas a lo establecido por la LDPAMDF se reportarán a la Junta de Asistencia Privada.<sup>128</sup>

3364. Relacionado con la cuestión de la asistencia social, el artículo 7° de la misma ley señala que “el lugar ideal para que la persona adulta mayor permanezca es su hogar; y sólo en caso de enfermedad, decisión personal o causas de fuerza mayor, podrá solicitar su ingreso en alguna institución asistencial pública o privada dedicada al cuidado de personas adultas mayores”. Esta consideración es de suma importancia, ya que en ella se advierte que es única y exclusivamente la persona adulta mayor quien podrá solicitar su ingreso a una institución de asistencia social.

3365. En relación con el hogar o lugar de residencia de las personas adultas mayores, el Comité DESC ha interpretado que “la vivienda destinada a los ancianos es algo más que un mero albergue y que, además del significado material, tiene un significado psicológico y social que debe tomarse en consideración”.<sup>129</sup>

3366. La Ley de Asistencia, en su artículo 5°, señala como autoridades de la asistencia social en el Distrito Federal a la Secretaría de Salud del Ejecutivo Federal (exclusivamente en el ámbito de competencia que le confiere la Ley General), así como al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, exclusivamente en el ámbito de competencia que le asigna la Ley Nacional, y al Gobierno del Distrito Federal.

3367. Por último, es importante señalar que en su artículo 8° la ley define como Sistema de Asistencia e Integración Social “al conjunto de las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y a las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y operen servicios de asistencia social”, y en su artículo 9° confiere la responsabilidad de constituir y coordinar este Sistema a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal”.

## 32.4 Coordinación y participación en materia de políticas públicas para las personas adultas mayores

3368. En junio de 2007 se creó el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal<sup>130</sup> (IAAM), cuyo objetivo es “tutelar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, operando su pensión alimentaria y promoviendo ante las dependencias y entidades competentes las acciones y programas que aseguren el mejoramiento y fortalecimiento de sus condiciones sociales y de salud y la elevación de su calidad de vida”.<sup>131</sup>

3369. Las atribuciones del IAAM son bastante amplias, pues, como lo establece la ley, además de “recibir y dar trámite a las solicitudes de pensión alimentaria para las personas adultas mayores”, su ámbito de acción es “promover la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores”, así como establecer “instrumentos de colaboración con las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, que propicien la atención integral de las personas adultas

mayores” y “promover espacios de interlocución entre sociedad y gobierno”. Asimismo, se prevé la realización de estudios y diagnósticos sobre la situación social y familiar de las personas adultas mayores, y la promoción de acciones y programas en materia de salud, capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos y el personal de las instancias competentes, formación y fortalecimiento de redes sociales de apoyo para las personas adultas mayores, involucrando de manera coordinada a la familia, la comunidad y las instituciones de gobierno; y de manera general el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas adultas mayores.<sup>132</sup>

3370. A más de seis meses de su creación, el IAAM aún no cuenta con portal de Internet, lo que dificulta el acceso a la información, en particular respecto de las acciones implementadas por el Instituto hasta la fecha. No obstante, en un documento disponible en la página de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal<sup>133</sup> se reporta que las actividades realizadas en materia de atención a las personas adultas mayores durante el año 2007 se refieren exclusivamente a la operación de la pensión alimentaria.

3371. Por otra parte, el Consejo Asesor para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, creado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, se estableció como un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores.<sup>134</sup>

3372. En su informe emitido durante la vigésima quinta sesión ordinaria, en marzo de 2007, menciona que es “de vital importancia la injerencia que tengan las Instituciones de Asistencia Privada y las Asociaciones [sic] Civiles en la asistencia social a este grupo de población, así como la interrelación del Gobierno del Distrito Federal con la sociedad civil organizada, para poder brindar a la población con estas características una mejor calidad de vida, que repercuta en su estancia dentro de las Instituciones o Asociaciones y en su caso poder contribuir a su reincorporación a la sociedad”.<sup>135</sup> Para facilitar el apoyo de tales organizaciones, propone la creación de una “Guía de Seguimiento” para dotar a estas instituciones de una herramienta donde se establecen parámetros mínimos a cubrir.

3373. Sin embargo, esta guía no considera los servicios de educación para adultos mayores, ni de atención médica especializada. Los servicios que incluye son: trabajo social, médico, psicología, enfermería, farmacia, gericultura, nutrición, talleres ocupacionales y recreación cultural y deporte. Además, en sus documentos de referencia, a pesar de que expresa haber revisado la legislación internacional, no hace mención específica de ningún tratado o instrumento internacional aplicable.

3374. Por lo tanto, “estamos ante la falta de una política integral con un enfoque gerontológico sobre el tratamiento de la vejez por parte de las instituciones gubernamentales”,<sup>136</sup> que tome en cuenta los principios internacionales. Es necesario corregir esta situación lo más pronto posible ante la urgente necesidad de prestar mayor atención al fenómeno del envejecimiento demográfico que experimenta el Distrito Federal.

### 32.5 Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)

3375. Durante el periodo de enero de 2005 a diciembre de 2006, la CDHDF tuvo conocimiento de 326 asuntos que dieron inicio a los procedimientos de quejas correspondientes para investigar la presunta comisión de violaciones a los derechos humanos en agravio de personas adultas mayores.

3376. De estos 326 asuntos, las Visitadurías Generales calificaron 286 (139 correspondientes al año 2005 y 147 al año 2006), como quejas presuntamente violatorias de derechos humanos, y 39 (19 correspondientes al año 2005 y 20 al año 2006) como quejas respecto de las cuales la CDHDF no tuvo competencia. Adicionalmente, una queja fue calificada como improcedente.

3377. Las quejas iniciadas para atender los reclamos fueron hechas por las mismas víctimas, actuando en calidad de agraviadas y peticionarias, o por personas distintas a las o los agraviados, quienes formularon una queja a favor de personas adultas mayores.

3378. Debido al tipo de mecanismo utilizado durante el periodo del que se da cuenta, para llevar a cabo el registro de la información que arroja la atención proporcionada a las y los peticionarios, no es posible establecer con certeza en cuántos de estos casos<sup>137</sup> la persona adulta mayor tuvo ambas calidades, por lo que se tomó como criterio de selección la calidad de agraviada que para efectos de este informe es la que tiene mayor importancia.

3379. Por otro lado, es importante señalar que los asuntos de los que se da cuenta pueden tener o no como única agraviada a una persona adulta mayor. Es decir, la tramitación de la queja puede o no haberse hecho en beneficio exclusivo de una persona adulta mayor.

Tipo de servicio	Total de servicios	(%)
Orientación verbal	1 756	51
Canalización con oficio	1 433	42
Remisiones	184	5
Respuesta a peticiones por escrito	32	1
Orientación verbal con solución inmediata	30	1
Respuesta a peticiones vía electrónica	13	0
Total	3 448	100

#### *Autoridades señaladas como presuntas responsables en los casos calificados como presuntas violaciones de derechos humanos*

3380. De enero de 2005 a diciembre de 2006, las autoridades que con mayor incidencia fueron señaladas como presuntas responsables de violaciones de derechos humanos son la Procuraduría General de Justicia, las Secretarías de Salud, Medio Ambiente, Desarrollo Social y de Gobierno; así como las diferentes delegaciones políticas, al representar en conjunto más de 78% del total, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Autoridad	Total de menciones	(%)
Procuraduría General de Justicia	78	24.84
Secretaría de Salud	39	12.42
Delegaciones políticas	35	11.14
Secretaría de Seguridad Pública	31	9.87
Secretaría del Medio Ambiente	26	8.28
Secretaría de Desarrollo Social	20	6.36
Secretaría de Gobierno	19	6.05
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	15	4.77
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	12	3.82
Tribunal Superior de Justicia	12	3.82
Jefatura de Gobierno	12	3.82
Secretaría de Finanzas	6	1.91
Secretaría de Transportes y Vialidad	6	1.91
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	2	0.63
Oficialía Mayor	1	0.31
Total general	314 <sup>a</sup>	100

<sup>a</sup> El total de menciones de autoridad (314) es mayor al número de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos (286), debido a que en una queja puede señalarse una o más autoridades como probables responsables.

3381. A continuación se analizarán los datos desglosados de las dependencias de las autoridades mencionadas que han sido señaladas en las quejas en más ocasiones.

3382. En cuanto a la PGJDF, las tres instancias con mayor número de menciones como autoridad probablemente responsable fueron: la Fiscalía Desconcentrada de Investigación en Cuauhtémoc y sus distintas coordinaciones territoriales, las cuales fueron señaladas en 17 ocasiones, seguida por las situadas en la demarcación territorial Venustiano Carranza (7 menciones) y Xochimilco (6).

3383. En el tema de los servicios de salud, la autoridad con mayor número de menciones fue la Dirección de Promoción de Salud y Atención al Adulto Mayor (26 de las 39 menciones), seguida de la Dirección General de Servicios Médicos y Urgencias (5) y la Secretaría de Salud (4).

3384. Dentro de las Delegaciones Políticas, las autoridades específicas que fueron mencionadas como presuntas responsables en más ocasiones, fueron la Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero (7 de 8 menciones sobre la delegación), seguida por la Jefatura Delegacional en Cuauhtémoc (6 de las 8) y la Dirección General Jurídica y de Gobierno en Tlalpan (3 menciones).

3385. En cuanto a las dependencias de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, las que obtuvieron más menciones por presuntas violaciones a derechos humanos fueron: la propia Secretaría (18 de 31 menciones), seguida por la Policía Preventiva (6) y el Cuerpo de Granaderos (3).

3386. De las dependencias de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal, la Dirección General de Sistema de Aguas de la ciudad de México fue mencionada en 23 de las 26 veces, seguida de la Secretaría misma (2) y la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental (1).

3387. En lo que respecta a la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, las dependencias que recibieron más menciones fueron: el Instituto de Asistencia e Integración Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF-D.F., ambas con 5 menciones (de 20), seguidos del

Centro de Asistencia Social Villa Margarita (3) y el Centro de Asistencia e Integración Social Plaza del Estudiante (2)

3388. Las dependencias de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal que han recibido más menciones son el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (5 de 19), seguido de la Dirección General del Reclusorio Preventivo Varonil Norte (4) y la Dirección General de Regularización Territorial (3).

*Derechos humanos vulnerados determinados por las Visitadurías Generales responsables de la investigación en las quejas calificadas como presuntamente violatorias*

3389. De las 286 quejas cuyos hechos fueron calificados como presuntamente violatorios de derechos humanos, se desprendió la identificación de 20 derechos humanos posiblemente vulnerados, entre los que destacan el derecho a la protección de las personas adultas mayores, los derechos de la víctima o la persona ofendida, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho de petición y pronta respuesta. Estos derechos en conjunto obtuvieron 234 menciones de un total de 381, lo que representa poco más de 60% del total, como se observa en el siguiente cuadro:

Derecho humano vulnerado	Total de menciones	(%)
Derecho a la protección de las personas adultas mayores	71	18.63
Derechos de la víctima o la persona ofendida	67	17.58
Derecho a la seguridad jurídica	61	16.01
Derecho de petición y pronta respuesta	35	9.19
Derecho a una adecuada protección judicial	24	6.29
Derecho al debido proceso, garantías judiciales	24	6.29
Derechos de las personas privadas de su libertad	23	6.03
Derecho de circulación y residencia	16	4.20
Derecho a la honra y la dignidad	13	3.41
Derecho a un nivel de vida adecuado	8	2.09
Derecho a la libertad y seguridad personales	7	1.84
Derecho a la salud	6	1.57
Derecho a la integridad personal	6	1.57
Derecho a la propiedad privada	5	1.13
Derecho al trabajo	5	1.13
Derecho a la protección de las personas con discapacidad	2	0.52
Derechos de la niñez	2	0.52
Derecho a la información	2	0.52
Derecho a la igualdad ante la ley	2	0.52
Derecho a un medio ambiente sano	2	0.52
Total general	381 <sup>a</sup>	100

<sup>a</sup> El total de derechos humanos vulnerados (381) es mayor al número de quejas calificadas como presuntamente violatorias a derechos humanos (286), debido a que en una queja puede señalarse uno o más derechos presuntamente violados.

3390. Atendiendo al lugar donde ocurrieron las presuntas violaciones a derechos humanos, para cada demarcación territorial se presentan las incidencias siguientes:

Demarcación Territorial	Quejas	(%)
Cuauhtémoc	98	34.26
Gustavo A. Madero	38	13.28
Venustiano Carranza	22	7.69
Iztapalapa	20	6.99
Benito Juárez	16	5.59
Iztacalco	16	5.59
Xochimilco	15	5.24
Miguel Hidalgo	15	5.24
Tlalpan	14	4.89
Álvaro Obregón	10	3.49
Coyoacán	8	2.79
Azcapotzalco	6	2.09
Milpa Alta	2	0.69
Cuajimalpa	2	0.69
Tláhuac	2	0.69
Magdalena Contreras	2	0.69
Total	286	100

### *Causales de conclusión*

3391. De las 326 quejas que se decidió iniciar para investigar presuntas violaciones a los derechos humanos en agravio de una persona adulta mayor, cinco se encuentran en trámite,<sup>138</sup> y las 321 restantes fueron concluidas por las causales siguientes:

Causales de conclusión	Quejas concluidas	Porcentaje que representa del total de causales de conclusión
Por solución a la queja durante su tramitación	108	33.64
Por orientación a la o el quejoso o a la/el agraviado	71	22.12
Por no haber elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos	57	17.76
Por incompetencia de la CDHDF	37	11.53
Por falta de interés de la o el quejoso o de la/el agraviado en la continuación del procedimiento	32	10.00
Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos	7	2.18
Por acumulación del expediente	5	1.56
Por desistimiento de la o el quejoso o de la/el agraviado	3	0.93
Por improcedencia	1	0.31
Total	321	100

## 32.6 Conclusiones del capítulo

3392. El progresivo envejecimiento de la población plantea desafíos para la administración pública local.

3393. La mayoría de las personas adultas mayores vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Apenas un tercio goza de los beneficios de la seguridad social, en particular del acceso gratuito a los servicios de salud y de los recursos económicos de una pensión por jubilación o vejez.

3394. Las personas adultas mayores son víctimas de discriminación y violencia –física, sexual, emocional y económica–, tanto por parte de sus familiares como de las instituciones gubernamentales, que en muchos de los casos no se denuncian.

3395. Las personas adultas mayores gozan –en igualdad de condiciones– de todos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales y regionales. Sin embargo, la protección específica de los derechos propios de las personas adultas mayores como grupo, es muy limitada, ya que no hay todavía un tratado vinculante especializado en la materia.

3396. En lo federal y local existen leyes secundarias que consagran los derechos de las personas adultas mayores y sientan las bases para que ejerzan y gocen de sus derechos. Sin embargo, estos distintos ordenamientos no están homologados entre sí, lo que crea incertidumbre jurídica.

3397. Las políticas públicas para las personas adultas mayores se centran en medidas de tipo asistencial, como la pensión alimentaria, y no consideran otros aspectos, como el fomento al empleo, la atención a la salud y nutrición, la seguridad económica, o el acceso a la vivienda y a la educación.

3398. Es necesario diseñar políticas integrales para la construcción de servicios efectivos gratuitos de salud y asistencia integral para este sector de la población, en especial para las mujeres.

3399. El diseño y aplicación de políticas públicas integrales requiere una mayor y mejor coordinación entre las unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal (en particular de la Secretaría de Desarrollo Social, el DIF-D.F., la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo y las delegaciones políticas), las instituciones privadas y las asociaciones civiles que promuevan programas y operen servicios de asistencia social.

3400. El Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, de reciente creación, no ha asumido cabalmente sus atribuciones de ley. Hasta la fecha, sólo ha operado el programa de pensión alimentaria, pero no ha favorecido la coordinación entre las instancias gubernamentales competentes ni ha promovido la difusión, reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores.

3401. El Gobierno del Distrito Federal tiene que considerar los riesgos del envejecimiento rápido de la población, y acelerar la aplicación de políticas públicas que garanticen servicios de atención integral para este sector, con énfasis en los aspectos de salud, asistencia y protección social.

## Notas

<sup>1</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Año Internacional de las Personas de la tercera edad: hacia una sociedad para todas las edades*, A/RES/50/151, 30 de enero de 1996.

<sup>2</sup> La Organización Panamericana de la Salud (ops), de conformidad con un estándar técnico aplicado que considera la esperanza de vida de la población en la región, así como las condiciones en las cuales se manifiesta el envejecimiento, también incluye como “personas adultas mayores” a aquellas que tienen 60 años de edad o más.

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Población (Conapo), “Tamaño, dinámica y estructura de la población: tendencias y desafíos”, en *La población de México en el nuevo siglo*, México, julio, 2001, p. 13.

<sup>4</sup> Entendida como el “tránsito de un régimen caracterizado por niveles de mortalidad y fecundidad elevados y sin control, hacia otro de niveles bajos y controlados”. Conapo, “Tamaño, dinámica y estructura de la población: tendencias y desafíos”, en *La población de México en el nuevo siglo*, México, julio, 2001, p. 13. Cabe señalar que el concepto de transición demográfica comenzó a utilizarse

- en Europa con la finalidad de explicar los cambios demográficos en relación con los cambios socioeconómicos. Por otro lado, es importante advertir que la transición demográfica tiene tres etapas: “En la primera, la distribución por edades se rejuvenece a medida que aumenta la proporción de niños, como consecuencia del aumento de la supervivencia en los primeros años. En la segunda, que es resultado de reducciones en la fecundidad, la proporción de niños empieza a disminuir en tanto que aumenta la de adultos en edad laboral. En la tercera, a la que normalmente se llega después de un largo periodo de descenso de la fecundidad y la mortalidad, tanto la proporción de niños como la de adultos en edad de trabajar disminuyen, y sólo aumenta la de personas de edad”. Véase ONU, “El desarrollo en un mundo que envejece”, en *Estudio económico y social mundial 2007*, Nueva York, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 2007.
- <sup>5</sup> *Ibid.*
- <sup>6</sup> Gro Harlem Brundtland, en ese momento directora general de la ONU. Véase ONU, “Una sociedad para todas las edades”, Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid 8 al 12 de abril de 2002, p. 2. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/envydes.pdf>>.
- <sup>7</sup> ONU, “El desarrollo en un mundo que envejece”, *op. cit.*
- <sup>8</sup> La *esperanza de vida* es el “promedio de años que espera vivir una persona al momento de su nacimiento con base en las tasas de mortalidad por edad para un año determinado. Generalmente se diferencia por sexo.” Véase Conapo, *Glosario de términos*, disponible en <<http://www.conapo.gob.mx/00cifras/00indicadores.htm>, 7 de noviembre, 2007>.
- <sup>9</sup> ONU, *op. cit.*, p. 5.
- <sup>10</sup> *Ibid.*, p. 6.
- <sup>11</sup> *Idem.*
- <sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 9 a 11.
- <sup>13</sup> El mismo estudio refiere que cualquier sistema de pensiones debe tener como principio ofrecer, como mínimo, el nivel básico de ingresos a todas las personas de edad avanzada.
- <sup>14</sup> En este sentido, el estudio refiere que hay personas para las que la noción de jubilación simplemente no existe, muestra de ello son los granjeros, agricultores y trabajadores del sector informal.
- <sup>15</sup> Conapo, “Envejecimiento de la población en México, reto del siglo XXI”, México, julio de 2004, p. 19. También véase INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad”, disponible en <[www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)>, 1 de octubre de 2005, pp.1-2.
- <sup>16</sup> *Ibid.*
- <sup>17</sup> Tasa global de fecundidad: “Número promedio de hijos que habría tenido una mujer (o grupo de mujeres) durante su vida, de haber mantenido un comportamiento conforme a las tasas específicas de fecundidad y de no haber estado expuesta a riesgo de mortalidad desde el nacimiento hasta el término de su periodo fértil”, INEGI, *Glosario del censo de población y vivienda 2000*.
- <sup>18</sup> Conapo, “Envejecimiento de la población...”, *op. cit.*, p. 19. También véase INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional...”, *op. cit.*, pp.1-2.
- <sup>19</sup> Conapo, “Envejecimiento de la población...”, *op. cit.*, p. 22.
- <sup>20</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, disponible en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005>>.
- <sup>21</sup> Estas proyecciones y estimaciones se realizaron con base en el *Censo de Población y Vivienda 2000*, del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica. Cabe señalar que no fue posible tener como referencia el Censo de 2005 para algunos de los datos, debido a que la información no ha sido analizada por el INEGI al nivel requerido por el presente Informe.
- <sup>22</sup> INEGI, 2004, *op. cit.* El INEGI no ha generado cifras más recientes sobre el tema de discapacidad.
- <sup>23</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda*, 2005. En el año 2000, en México vivían 1 795 000 personas con discapacidad (es decir 1.84% de la población total del país en ese momento), de las cuales 159 754 viven en el Distrito Federal. INEGI, *Censo de población y vivienda*, 2000, p. 25.
- <sup>24</sup> *Idem.*
- <sup>25</sup> INEGI/Inmujeres/Unifem, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares*, 2003. Endireh, 2004, p. 41.
- <sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 41-43.
- <sup>27</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*, México.
- <sup>28</sup> Conapo, Índices demográficos para adultos mayores, diciembre, 2002, disponible en <<http://www.conapo.gob.mx/micros/anciano/adultmay.xls>>.
- <sup>29</sup> *Ibid.*
- <sup>30</sup> *Ibid.*
- <sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Condición jurídica y derechos humanos del niño, Opinión consultiva OC-17/02, del 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17. Voto razonado del juez Antonio A. Cançado Trindade, párr. 4.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, párr. 5.
- <sup>33</sup> Aunque es a partir de este año cuando la ONU aborda de manera directa la problemática de las personas adultas mayores, cabe señalar que había estudiado las cuestiones relativas a este sector de la población desde 1948, cuando la Asamblea General aprobó la Resolución 213 (III), relativa al proyecto de declaración de los derechos de la vejez.
- <sup>34</sup> Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, Viena, 26 de julio-6 de agosto de 1982.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, Principios, párr. 25, inciso a.
- <sup>36</sup> *Ibidem*, incisos d y h. Es importante destacar que el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento advirtió que las acciones y políticas públicas derivadas de las directrices debían definirse en función de las prioridades y posibilidades de cada país o comunidad respetando en todo momento los valores, tradiciones y prácticas de cada nación o comunidad étnica.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, inciso l.

- <sup>38</sup> *Ibid.*, incisos i, k y e.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, inciso m.
- <sup>40</sup> En el Plan de Acción se reafirmaron, entre otras consideraciones, aquellas que emanan de los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A.III de la Asamblea General), los Pactos Internacionales de Derechos Humanos (Resolución 2200 A.XXI de la Asamblea General) y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Resolución 2542, XXIV, de la Asamblea General).
- <sup>41</sup> Ejemplos de ello son la Convención Sobre los Derechos del Niño y la Declaración Sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1989 y 1993, respectivamente.
- <sup>42</sup> Véase Antecedentes, en los Principios de las Naciones Unidas a favor de las Personas de Edad, p. 1.
- <sup>43</sup> En coincidencia con el vigésimo aniversario de la celebración de la Primera Asamblea.
- <sup>44</sup> “La Segunda Asamblea Mundial constituyó un verdadero foro mundial sobre el envejecimiento, como indican el gran número y la variedad de asistentes. Participaron representantes de gobiernos de 159 países [incluido México] entre ellos cuatro jefes de Estado y de gobierno y un vicepresidente. Cuarenta y ocho delegaciones gubernamentales estuvieron encabezadas por ministros. Entre los representantes de las entidades del Sistema de las Naciones Unidas se contaron los directores generales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), los directores ejecutivos del Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el secretario general de la Organización Mundial del Turismo y representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica, Hábitat, los voluntarios de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para Europa, la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, que contribuyeron a la labor de la Asamblea. También recibieron acreditaciones para asistir a la Asamblea unos 700 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, así como representantes del sector privado. Además de la propia Asamblea, tuvieron lugar actos conexos y paralelos en Madrid y Valencia. El Foro de Valencia, celebrado del 1° al 4 de abril, reunió a investigadores y profesionales de la gerontología, la geriatría y la atención a las personas de edad, incluso del sector privado. En el Foro se aprobó el Programa de Investigación sobre el Envejecimiento para el siglo XXI, con el propósito de que facilite la ejecución del Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento, 2002. Entre los actos paralelos cabe señalar las mesas redondas de alto nivel (Diálogos 2020: el futuro del envejecimiento), organizadas por el gobierno de España y numerosos simposios, seminarios y debates. El Foro de ONG sobre el Envejecimiento, que se celebró del 5 al 9 de abril, reunió a representantes de más de un millar de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Cfr. A/RES/57/93, Asamblea General de la ONU, *Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, 24 de junio de 2002, párr. 7 y 8.
- <sup>45</sup> ONU, Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, aprobada en la 10ª sesión plenaria, celebrada el 12 de abril de 2002.
- <sup>46</sup> *Ibid.*, párr. 5.
- <sup>47</sup> Órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, integrado por expertos en la materia.
- <sup>48</sup> CESCR, Observación general núm. 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, E/1996/22, 13º periodo de sesiones, 1995.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, párr. 13.
- <sup>50</sup> *Idem.*
- <sup>51</sup> CESCR, Observación general núm. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2º del Pacto, párr. 12, E/1991/23, 5º periodo de sesiones, 1990.
- <sup>52</sup> CESCR, Observación general núm. 6, *op. cit.*, párr. 19.
- <sup>53</sup> *Ibid.*
- <sup>54</sup> Serie sobre Tratados OEA, núm. 69, suscrita el 17 de noviembre de 1988, reimpresso en Documentos Básicos relacionados con los Derechos Humanos del Sistema Interamericano, OEA, 1992. Ratificado por México el 16 de abril de 1996.
- <sup>55</sup> Protocolo de San Salvador, art. 9.
- <sup>56</sup> *Ibid.*, art. 17.
- <sup>57</sup> Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 2200 (XXI), el 16 de diciembre de 1996. Aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, ratificado por México el 23 de marzo de 1981 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo del mismo año.
- <sup>58</sup> PIDESC, *op. cit.*, art. 11.1.
- <sup>59</sup> *Ibid.*, art. 12.1.
- <sup>60</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Villagrán Morales y otros, Sentencia de 19 de noviembre 1999, Serie C, núm. 63, párr. 142.
- <sup>61</sup> CESCR, Observación general núm. 6, *op. cit.*, párr. 13.
- <sup>62</sup> En relación con éstas, resulta importante destacar que la Ley local referida fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 7 de marzo de 2000, fecha anterior a la publicación del ordenamiento federal –el 25 de junio de 2002–. Por otra parte, llama la atención la gran coincidencia –en cuanto al contenido– de ambas leyes; la mayor diferencia se encuentra en la atribución de responsabilidades a los distintos órganos de gobierno.
- <sup>63</sup> Ley promulgada el 2 de diciembre de 1999 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de marzo de 2000.
- <sup>64</sup> Véase art. 3.I, tanto de la LDPAM, como de la LDPAMDF.
- <sup>65</sup> Apta para desarrollar actividades sin ayuda.
- <sup>66</sup> Apta para desarrollar actividades con ayuda permanente parcial.
- <sup>67</sup> Personas con enfermedad crónica o degenerativa requieren ayuda permanente total o canalización a institución de asistencia.
- <sup>68</sup> Personas que por problemas de salud, abandono, carencias, contingencias ambientales u otros requieran de asistencia y protección del GDF y la sociedad organizada.

- <sup>69</sup> Incluyendo calidad de vida, no discriminación, vida libre de violencia, respeto a su integridad física, psicoemocional y sexual, no ser explotados, recibir protección y vivir en entornos seguros y dignos.
- <sup>70</sup> A vivir en el seno familiar o mantener contacto con ella, recibir trato digno en caso ser víctimas de delito, ser apoyados por órganos locales del DIF-D.F., TSJDF, procuradurías competentes y CDHDF, y a contar con asesoría jurídica gratuita cuando sea necesario, con especial protección en su patrimonio personal y familia.
- <sup>71</sup> Acceso a alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales, acceso a servicios de salud y a recibir orientación para su bienestar físico, psicoemocional y sexual, y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.
- <sup>72</sup> Derecho a asociarse, recibir información sobre instituciones que les atiendan, a recibir educación y participar en vida cultural, deportiva y recreativa.
- <sup>73</sup> A gozar de oportunidades igualitarias de acceso al trabajo o de otras posibilidades de obtener un ingreso propio, así como a recibir una capacitación adecuada.
- <sup>74</sup> A ser sujetos de programas de asistencia social cuando se encuentren en situación de riesgo o desamparo, que garanticen su atención integral.
- <sup>75</sup> Véase LDPAMDF, art. 6.
- <sup>76</sup> *Ibid.*, art. 8.
- <sup>77</sup> El mismo artículo refiere que el Consejo Asesor estará integrado por la Jefatura de Gobierno, que fungirá como presidente del Consejo; la Secretaría de Desarrollo Social, que fungirá como Secretario Técnico; la Secretaría de Gobierno; la Secretaría de Salud; la Procuraduría Social; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal; y por dos diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de las comisiones relacionadas con la materia. Para mayor información, referirse *infra*, apartado sobre Políticas públicas en este capítulo.
- <sup>78</sup> Otras leyes aplicables a la situación de las personas adultas mayores son: el Reglamento de la Ley de Asistencia, la Norma Oficial Mexicana NOM-167-SSA1-1997, para la Prestación de Servicios de Asistencia Social para Menores y Adultos Mayores; la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA-1993, que establece los requisitos arquitectónicos para facilitar el acceso, tránsito y permanencia de los discapacitados [*sic*] a los establecimientos de atención médica del Sistema Nacional de Salud; la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA-1994, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes Mellitus en la Atención Primaria para quedar como Norma Oficial Mexicana NOM-015-SSA2-1994, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Diabetes; la Norma Oficial Mexicana NOM-030-SSA-1999, para la Prevención, Tratamiento y Control de la Hipertensión Arterial; el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores para el Ejercicio Fiscal 2007.
- <sup>79</sup> CDHDF, “Promoción y educación. Adultos mayores: el orgullo abatido y la herencia cifrada”, *Dfensor*, mayo de 2006, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfemay06adultos>>.
- <sup>80</sup> CDHDF, “Defensa. Se destacan las quejas de adultos mayores sobre discriminación”, julio de 2006, *Dfensor*, disponible en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfejul06adulmay>>.
- <sup>81</sup> CDHDF, *Dfensor*, mayo de 2006, *op. cit.*
- <sup>82</sup> *Idem.*
- <sup>83</sup> Sedesol, “Recibe el Inapam 344 casos de algún tipo de maltrato o violencia”, comunicado de prensa, Inapam, SCS/009/2007, 22 de abril de 2007, p. 1.
- <sup>84</sup> *Ibid.*
- <sup>85</sup> Martha Liliana Giraldo Rodríguez, con apoyo del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y El Colegio de México, 2006.
- <sup>86</sup> CDHDF, “No hay una cultura de respeto a la vejez: Trasfondo A.C.”, boletín de prensa 168/2006, CDHDF, 18 de noviembre de 2006.
- <sup>87</sup> CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”, boletín de prensa núm. 96/2005, 28 de agosto de 2005.
- <sup>88</sup> Organización Panamericana de la Salud, Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud, 2003, p. 144.
- <sup>89</sup> *Ibid.*, p. 144.
- <sup>90</sup> CDHDF, 2005, *op. cit.*
- <sup>91</sup> En 2005 el Inapam advirtió sobre la ola de asesinatos cometidos contra personas adultas mayores de 60 años que sumaban 100 en abril de 2005. Véase *La Jornada*, “Ya son cien adultos mayores asesinados en el D.F.: Inapam”, 16 de abril de 2005.
- <sup>92</sup> CDHDF, Campaña permanente por la no discriminación hacia las personas adultas mayores, México D.F., 10 de agosto de 2004.
- <sup>93</sup> Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, sin fecha, disponible en la página de la SSDF, <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- <sup>94</sup> El índice de dependencia de personas adultas mayores es resultado del total de la población de 60 años o más dividida entre la población de 15 a 59 años.
- <sup>95</sup> El índice de dependencia total es resultado de dividir la suma de la población menor de 15 años y mayor de 60 entre la población de 15 a 59 años.
- <sup>96</sup> *Ibid.*, párr. 37.
- <sup>97</sup> *Idem.*
- <sup>98</sup> ONU, Declaración Política y Plan de Acción..., *op. cit.*, art. 12.
- <sup>99</sup> Conapo, 2004, *op. cit.* Véase parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>100</sup> Véase en esta parte, capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- <sup>101</sup> Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Mujeres de edad: cuando las que siempre ayudan necesitan de ayuda, 2002, p. 1. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/newpresskit/mujeres.pdf>>.
- <sup>102</sup> *Idem.*
- <sup>103</sup> *Ibid.*
- <sup>104</sup> ONU, Declaración Política y Plan de Acción, *op. cit.*

- <sup>105</sup> *Ibid.*, párr. 26.
- <sup>106</sup> *Ibid.*, párr. 27.
- <sup>107</sup> *Ibid.*, párr. 30.
- <sup>108</sup> Secretaría de Salud del D.F., Mensaje a la Comisión de Atención a la Tercera edad, Jubilados y Pensionados, sin fecha, disponible en <<http://www.salud.df.gob.mx/content/view/14/10/>>.
- <sup>109</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 18 de noviembre de 2003.
- <sup>110</sup> GDF, Programa General de Desarrollo del D.F., 2001-2006, p. 3.
- <sup>111</sup> Red Latinoamericana de Gerontología, Apoyo Integral a los Adultos Mayores de 70 años, México, 17 de julio de 2002. Disponible en <<http://www.gerontologia.org/portal/information/showInformation.php?idinfo=106>>.
- <sup>112</sup> Para mayor información sobre salud, véase parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>113</sup> Art. 12.
- <sup>114</sup> ONU, Declaración Política y Plan de Acción, *op. cit.*, art. 14.
- <sup>115</sup> *Ibid.*, párr. 25.
- <sup>116</sup> *Loc. cit.*
- <sup>117</sup> CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del distrito federal”.
- <sup>118</sup> Art. 1: “Las personas residentes en el Distrito Federal que no estén incorporadas a algún régimen de seguridad social laboral tienen derecho a acceder de forma gratuita a los servicios médicos disponibles y medicamentos asociados en las unidades médicas de atención primaria y hospitalaria del Gobierno del Distrito Federal”. Ley publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 22 de mayo de 2006. Véase también parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>119</sup> CDHDF, “En condiciones de pobreza y extrema pobreza vive 60% de los ancianos del Distrito Federal”.
- <sup>120</sup> GDF, *op. cit.*
- <sup>121</sup> *Idem.*
- <sup>122</sup> *Ibid.*
- <sup>123</sup> LDPAMDF, art. 45.
- <sup>124</sup> *Ibid.*, art. 46.
- <sup>125</sup> *Ibid.*, art. 47.
- <sup>126</sup> *Ibid.*, art. 48.
- <sup>127</sup> *Ibid.*, art. 49.
- <sup>128</sup> *Ibid.*, art. 50. La Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal cuenta con 44 instituciones que brindan atención a las personas adultas mayores.
- <sup>129</sup> *Cfr.* ONU, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación general núm. 6, Sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, párr. 33.
- <sup>130</sup> Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, décima séptima, 29 de junio de 2007, núm. 115. Con este decreto se reforma el numeral 2 de la fracción VI del artículo 7º, y el artículo 61 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal para dar pie a la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.
- <sup>131</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, reforma del 29 de junio de 2007, artículo 61.
- <sup>132</sup> *Ibid.*, art. 61, fracciones I a XVII.
- <sup>133</sup> Portal Internet de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, en <<http://www.sds.df.gob.mx/archivo/oip/documentos/liiam.pdf>> (febrero de 2008).
- <sup>134</sup> LDPAMDF, art. 29.
- <sup>135</sup> Consejo Asesor Para la Integración, Asistencia, Promoción y Defensa de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, Propuesta de Guía de Seguimiento para Instituciones o Asociaciones que brinden cuidados permanentes para personas adultas mayores.
- <sup>136</sup> *Idem.*
- <sup>137</sup> Los casos que se reportaron corresponden a quejas en que personas adultas mayores se encontraban como agraviadas.
- <sup>138</sup> El estatus de las quejas corresponde al momento en el cual se generó la consulta para el informe, pudiendo cambiar conforme avanza el trámite y seguimiento de los expedientes.

## Capítulo 33. Derechos de las personas con discapacidad<sup>1</sup>

### 33.1 Introducción y marco conceptual

3402. Las personas con discapacidad gozan de los mismos derechos que cualquier persona,<sup>2</sup> pero en razón de sus particularidades físicas o biológico-conductuales son objeto de exclusión y se ven obligadas a superar obstáculos impuestos y desventajas creadas por la sociedad para obtener un nivel de vida adecuado y lograr su plena integración al desarrollo. Por lo anterior, se requieren de ciertas condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades. En razón de que las desventajas que tiene este grupo de población son muchas y de gran dimensión, es necesario aclarar que este *Diagnóstico* presenta una visión de condiciones mínimas indispensables para la igualdad de oportunidades, y no de máximos alcanzables, a lo cual sin duda se debe llegar.

3403. Tomando en cuenta el principio *pro personae*,<sup>3</sup> este *Diagnóstico* se elaboró desde la perspectiva de los principios y derechos considerados principalmente en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>4</sup> de la Organización de Naciones Unidas (CDPCD), ya que hasta la fecha es el instrumento más completo y especializado en esta materia.<sup>5</sup>

3404. La expresión *personas con discapacidad* es la que se considera más adecuada, tanto por los organismos internacionales, como por las organizaciones de personas con discapacidad, para designar con respeto y precisión a quienes por una particularidad biológico-conductual padecen exclusión y se ven obligadas a superar obstáculos impuestos y desventajas creadas por la sociedad para ejercer sus derechos, llevar una vida digna y lograr su plena integración al desarrollo.

3405. La propia CDPCD expresa que el término “personas con discapacidad” incluye a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo<sup>6</sup> que, al interactuar con diversas barreras, impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás personas. Complementariamente el concepto de “discapacidad” acuñado en la Convención reconoce que ésta no es una condición en sí misma, sino que se manifiesta en la interacción con obstáculos en el ejercicio de los derechos. Entonces, el primer término se refiere a la persona, y el segundo, al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud, a la educación, a la información y a las comunicaciones que dificultan el ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

3406. Términos como inválido, minusválido, disminuido, anormal, atípico, con los que se ha denominado hasta hace muy poco tiempo a quienes tienen una discapacidad, ponen énfasis en cómo se valora y se trata a la persona. Se considera que estos términos contribuyen a alimentar los prejuicios al definir a la persona por su discapacidad en lugar de considerarla como una condición con la que se vive.

3407. El término “personas con capacidades diferentes” tampoco es una expresión adecuada, ya que es un eufemismo que reproduce un prejuicio social muy grave, porque trata de igualar a personas que son diferentes. Esto es incorrecto porque esa desigualdad se tiene que reconocer en el término que

se utiliza para definirlos.<sup>7</sup> Por esta razón, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificada en diciembre de 2006 para sustituir la expresión “las capacidades diferentes” por “las discapacidades”.<sup>8</sup>

3408. Sin embargo, detectamos que, en los documentos oficiales y legislaciones consultadas durante la elaboración del *Diagnóstico*, todavía se usan incorrectamente las expresiones “minusválidos, personas discapacitadas y personas con capacidades diferentes”. Al usar estas expresiones u otras parecidas, se está contraviniendo la corriente de pensamiento y los lineamientos ético-jurídicos aceptados internacionalmente.

3409. La situación que viven las personas con discapacidad en el país en general, y en el Distrito Federal en particular, es un tema que merece ser analizado en este *Diagnóstico*, entre otras razones porque el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad es apenas incipiente, así como por los retos que implica el respeto y garantía de tales derechos, y con el fin de que se identifiquen algunos problemas para hacer efectivos los derechos de este grupo social en el Distrito Federal.

### 33.2 Marco legal

3410. Aunque los derechos de las personas con y sin discapacidad son los mismos que los del resto de la población, se han creado instrumentos internacionales, federales y locales que reconocen y establecen criterios y condiciones específicas, a través de los cuales se contribuye a paliar la profunda desventaja social de las personas con discapacidad: promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos, y a promover su participación en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural.

3411. La desventaja social se determina sobre todo, en este caso, en términos de la discapacidad y la forma discriminatoria en que se percibe, pero además hay que señalar que se añaden otros factores, como el género, la condición socioeconómica y la pertenencia étnica. A fin de no hacer repetitivas las observaciones acerca de la necesidad de integrar la perspectiva de género en la garantía y defensa de los derechos humanos de las personas con discapacidad, cabe señalar desde un inicio que las mujeres se encuentran en situaciones más vulnerables que los hombres cuando tienen una discapacidad, pues ambos factores acentúan las desventajas de uno y otro en una sociedad que no es equitativa ni respetuosa de los derechos de las personas con necesidades especiales.

3412. Los instrumentos internacionales y regionales más importantes aplicables a la materia son la ya mencionada Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>9</sup> Además de estos instrumentos, el análisis se realiza con base en la legislación federal y local específica en la materia, a saber: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación,<sup>10</sup> la Ley General de las Personas con Discapacidad,<sup>11</sup> la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal<sup>12</sup> (en adelante LPEDDF), la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal<sup>13</sup> (en adelante LPDDF) y su

Reglamento,<sup>14</sup> así como otros ordenamientos jurídicos aplicables, para determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado.<sup>15</sup>

3413. Es de notar que la emisión del Reglamento de la LPEDDF por parte del Gobierno del Distrito Federal tardó casi 11 años, aun cuando el artículo 3º transitorio de la propia Ley establecía un plazo de 120 días. Esta dilación es, sin duda, una expresión de la falta de atención de las autoridades locales respecto de sus obligaciones legales con este grupo de población.

3414. La protección de las personas con discapacidad con base en la legislación local debe ser integral y completa, como se establece en la CDPCD. La LPDDF incluye protecciones aisladas, por ejemplo respecto al derecho a la salud,<sup>16</sup> en razón de que sólo valora los aspectos de prevención, rehabilitación y asistencia, sin incluir otros que garantizarían el goce pleno de este derecho bajo los principios de igualdad, dignidad, accesibilidad y respeto a las diferencias, y establece que el sistema general de salud tenga en cuenta a las personas con discapacidad como usuarios y usuarias con necesidades especiales de todos los servicios.

3415. Es preocupante que la mayor parte de la legislación nacional y local utilice un vocabulario muy general (por ejemplo, palabras como contribuir, sensibilizar, promover, etc.), que no hace referencia clara y específica a obligaciones, derechos y sanciones.<sup>17</sup> Además, es relevante mencionar la dificultad que provoca la dispersión. Lo anterior no permite tener una perspectiva completa de las obligaciones del Estado, provocar ausencias o contradicciones y dificulta la posibilidad del cumplimiento, así como de sancionar en caso de incumplimiento.

3416. La falta de claridad y especificidad en la legislación local sobre obligaciones, derechos y sanciones hace necesario realizar reformas a fin de que sea clara, precisa, exigible, y para que toda ley que no tenga como tema central a las personas con discapacidad, sea adecuada y establezca lo necesario en función de los derechos reconocidos en la Convención en materias como educación, infraestructura urbana, salud, trabajo, vivienda, comunicación adaptada, acceso a la justicia, situación de las personas privadas de la libertad, accesibilidad en edificios, vías públicas, transporte, instalaciones exteriores e interiores, como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y establecimientos mercantiles, protección civil, entre muchas otras.

3417. Una parte importante de la cuestión de la exigibilidad es la facultad de sancionar por incumplimiento a la LPDDF, así como por conductas discriminatorias (es decir, acciones y omisiones) contra personas con discapacidad. En el caso de la LPDDF, en sus artículos 29 y 30 se establecen sanciones aplicables a particulares sin mencionar sanciones para las autoridades en caso de incumplimiento, a pesar de que la mayoría de las obligaciones tienen como responsables a instancias públicas de la ciudad.

3418. Por su parte, la LPEDDF no considera sanciones específicas en caso de violaciones a los derechos de las personas con discapacidad.<sup>18</sup> La Ley establece que “el Consejo [para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal]<sup>19</sup> remitirá los casos de presuntas conductas discriminatorias a, entre otras instancias, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Delegación y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación”.<sup>20</sup> De estos tres órganos designados para conocer de casos de discriminación, de acuerdo con la misma ley, solamente las delegaciones tienen facultades para aplicar sanciones pecuniarias o administrativas.<sup>21</sup> Por su parte, la CDHDF y el Consejo Nacional

para Prevenir la Discriminación (Conapred) sólo pueden actuar con base en sus propios mandatos, los cuales no incluyen facultades para imponer sanciones pecuniarias, y en el caso del Conapred, sólo puede aplicar medidas administrativas.<sup>22</sup> Esto significa que solamente existen sanciones a personas y no a instituciones públicas por violaciones a los derechos de las personas con discapacidad.

3419. Cabe aclarar que la legislación nacional y local se ha elaborado desde un modelo asistencial-médico, desde el cual la situación de las personas con discapacidad se entiende como una realidad ontológica de tragedia individual ante la cual se propone la rehabilitación como medio central para enfrentarla. El problema que conlleva esta concepción<sup>23</sup> es que la discapacidad no es sólo algo que le ocurre a una persona, sino que se maximiza de acuerdo con el entorno social, el cual hay que modificar.<sup>24</sup> Este cambio de paradigma, aunado a la perspectiva de considerar como punto de partida la obligación de garantizar los derechos humanos de este grupo de población, y no la de atender las necesidades individuales, son principio y fundamento de los nuevos instrumentos internacionales. Consecuentemente, debe modificarse la legislación nacional y local para que parta de esta concepción.

3420. En razón de que el presente *Diagnóstico* parte de una visión de condiciones mínimas para la igualdad de oportunidades, sin las cuales el acceso a la totalidad de los derechos se dificulta, se presenta el análisis de la situación actual de la accesibilidad y los derechos a la educación, a la salud y de trabajo. En lo que se refiere a las mujeres, pero también a los hombres, hay que señalar que a menudo se ignoran los derechos sexuales y reproductivos de las personas con discapacidad, como si por esta condición no fueran sujetos sexuados y con ese tipo de derechos. El análisis del marco jurídico específico por cada uno de estos derechos está incluido en el apartado correspondiente.

### 33.3 Contexto en el Distrito Federal

#### **Población con discapacidad**

3421. Uno de los principales retos que se tienen que abordar de manera inmediata, con el fin de que se establezcan políticas públicas que garanticen de manera integral los derechos humanos a las personas con discapacidad, es contar con cifras concretas, actualizadas, desagregadas y confiables sobre este grupo social.

3422. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el mundo hay alrededor de 600 millones de personas que tienen alguna discapacidad.<sup>25</sup> Es decir, la OMS estima que la media de la población con algún tipo de discapacidad, a escala mundial, es de 10%.<sup>26</sup> Por otro lado, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000<sup>27</sup> vivían en México 1 795 000 personas con discapacidad (es decir 1.84% de la población total del país en ese momento), de las cuales 159 754 viven en el Distrito Federal.<sup>28</sup> El porcentaje nacional contra el porcentaje promedio mundial tiene una variación de más de cinco veces.

3423. Es, entonces, muy probable que haya un subregistro de estos datos, en los cuales hasta 80% de la población con discapacidad no esté incluida.<sup>29</sup> El tema del subregistro fue retomado por el

*Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,<sup>30</sup> ya que representa un gran problema, pues “la falta de información confiable obstruye la planificación y formulación de políticas públicas y mantiene [la] invisibilidad [de las personas con discapacidad]”.<sup>31</sup> A pesar de esta situación, las políticas del Gobierno del Distrito Federal se han diseñado con base en los datos de este Censo, ante la ausencia de otros datos oficiales confiables.

### Características de las personas con discapacidad

3424. Respecto de los grupos de edad de las personas con discapacidad, 17 015 tienen entre 0 y 14 años (10.7%); 82 399 personas (51.8%), entre 15 y 64 años; 59 772 (37.5%) tienen más de 65 años, y 568 personas no especifican el dato. Es decir, según el Censo, 89.3% de la población con discapacidad en el Distrito Federal tiene más de 15 años.<sup>32</sup>

3425. Sobre la población de hombres (78 000) y mujeres (81 754) del Distrito Federal, la distribución porcentual, según sexo y grupo de edad,<sup>33</sup> es:

- Niños y niñas: 1.23% hombres y 9.1% mujeres.
- Jóvenes: 16.1% hombres y 11.4% mujeres.
- Adultos: 35.2% hombres y 28.1% mujeres.
- Personas adultas mayores: 36.1% hombres y 51% mujeres.

3426. Es decir, en el Distrito Federal de cada 10 mujeres con discapacidad, más de cinco son adultas mayores, y de cada 10 hombres con discapacidad, más de 7 son adultos o adultos mayores.

3427. A pesar del subregistro, los datos reflejan una desigualdad que se debe analizar en el número de niñas y niños. Las razones de esto pueden ser que nacen más mujeres con alguna discapacidad, que hay más mortalidad infantil en hombres en este grupo de población o que hay otros problemas de elaboración y aplicación del Censo.

3428. En relación con los diferentes tipos de discapacidad, de acuerdo con la información existente, más de la mitad de las personas tiene discapacidad motriz:<sup>34</sup>

Motriz	Auditiva	De lenguaje	Visual	Mental	Otra
50.3%	16.2%	3.1%	19.8%	17.2%	0.9%

3429. La mayor cantidad de personas con discapacidad se concentra en las delegaciones<sup>35</sup> Iztapalapa (20.6%), Gustavo A. Madero (14.4%) y Álvaro Obregón (8%),<sup>36</sup> que es también donde se concentra la mayor población.

3430. Estos datos permiten reconocer tendencias significativas en cuanto a las características de la población con discapacidad del Distrito Federal:

- La incidencia de la discapacidad aumenta en relación con el envejecimiento de la población. Debido a la tendencia de la modificación de la curva demográfica, este grupo irá en crecimiento en los próximos años.

- Más de la mitad de las personas con discapacidad tiene discapacidad motriz, y 36% discapacidad sensorial, lo cual implica la necesidad de servicios públicos adecuados.
- El porcentaje de personas con discapacidad mental<sup>37</sup> tiende al crecimiento en razón de las características de la vida en esta ciudad. La Subsecretaría de Salud Mental para el Distrito Federal calcula que una de cada seis personas padece una enfermedad mental y tendrá necesidad de acudir a tratamiento especializado en algún momento de su vida.<sup>38</sup>
- Para especificar mejor el tipo de necesidades de esta población, habría que examinar también datos desagregados por sexo y edad que permitan detectar tendencias en cuanto a discapacidad y género.

### *Discapacidad y marginación*

3431. En relación con el vínculo entre discapacidad y marginación, la Convención destaca que “la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza”.<sup>39</sup> Trasladando esta afirmación al análisis de las condiciones de marginación en el Distrito Federal, el DIF-D.F.<sup>40</sup> ubicó a 14 285 familias con hijos e hijas con discapacidad entre 0 y 16 años de edad. De estos, 9% corresponde al nivel de marginación media, 36% a marginación alta y 55% a marginación muy alta.<sup>41</sup> Cabe aclarar que el censo se realizó sólo en zonas de media, alta y muy alta marginación, por lo que no hay datos disponibles sobre la población de niños y niñas con discapacidad en familias no marginadas. Estos porcentajes son un indicador de la mayor presencia de familias con hijos en zonas de alta marginación.

3432. A lo anterior se suma la carencia de acceso a derechos básicos: sólo 0.5% de las y los niños y niñas con discapacidad, que viven en zonas de muy alta marginación del Distrito Federal, están recibiendo atención integral a sus necesidades de salud, rehabilitación y educación.<sup>42</sup> La zona de la ciudad donde se encontró mayor número de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en situación de muy alta marginación es la Delegación Iztapalapa, con 2 600, 32.3% de la muestra.<sup>43</sup>

### **Instancias locales enfocadas a las personas con discapacidad**

3433. Tanto la LPDDF como la LPEDDF prevén la intervención de varias instancias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad.<sup>44</sup> Sin embargo, no hay una instancia gubernamental especializada<sup>45</sup> que se encargue, específicamente, de supervisar las políticas para personas con discapacidad, lo cual disminuye la posibilidad de dar un seguimiento adecuado a las leyes para asegurar las obligaciones que tiene el Estado de garantizar los derechos de esta población.

3434. El Reglamento de la LPDDF establece, en su artículo 8°, que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Formular, fomentar, coordinar y difundir las políticas públicas, programas y acciones de defensa y representación jurídica, provisión, prevención, protección y participación para el mejoramiento general de sus condiciones de vida;

- Fomentar la participación corresponsable de la sociedad, las instituciones públicas y privadas, en el diseño e instrumentación de las políticas y programas aplicables en la materia;
- Establecer instrumentos que posibiliten la concurrencia de instancias gubernamentales y de los distintos sectores sociales en el diseño, elaboración, ejecución y evaluación de las acciones aplicables en la materia;
- Promover la difusión y defensa de sus derechos, así como las disposiciones legales que se relacionan con ellos, con el fin de propiciar su efectiva aplicación;
- Vigilar que las organizaciones sociales y privadas que presten servicios o realicen actividades en su beneficio, lo hagan respetando en todo momento sus derechos; en caso de detectar irregularidades, deberá hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes, para lo cual se establecerán los sistemas de registro e información que se requieran.

3435. No obstante lo anterior, la Sedeso no cuenta en su estructura con ninguna área que realice lo necesario para el cumplimiento de las atribuciones descritas. Actualmente sólo existe la Dirección Ejecutiva de Apoyo a Personas con Discapacidad, adscrita al DIF-D.F., que no tiene las facultades, la estructura ni el peso específico de la Sedeso, incluso aunque el DIF-D.F. está sectorizado a la oficina del jefe de Gobierno.

3436. Creado con fundamento en la LPDDF, el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad<sup>46</sup> es “...un órgano de consulta y asesoría para establecer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación y promoción de los trabajos necesarios, para garantizar condiciones favorables a las personas con discapacidad”.<sup>47</sup> La Ley no establece que sea una instancia articuladora de las políticas públicas ni responsable de su transversalización, o de crear los mecanismos para la participación ciudadana en el diseño, la implementación y la evaluación de dichas políticas. Está creado, según la LPDDF, “para garantizar condiciones favorables”, y no para garantizar derechos.

3437. El Consejo Promotor fue instalado en 2001, y hasta julio de 2006 había celebrado 32 sesiones ordinarias.<sup>48</sup> Se dividió en ocho grupos de trabajo relativos a: accesibilidad y transporte; deporte y recreación; educación y cultura; investigación y desarrollo tecnológico; legislación y derechos humanos; rehabilitación laboral, capacitación y empleo; salud y rehabilitación. Aunado a ello, las 16 delegaciones del Distrito Federal deberían contar con su propio Consejo. A julio de 2007 se informó que sólo 12 de las 16 delegaciones contaban con él.<sup>49</sup>

3438. Es relevante mencionar que el funcionamiento del Consejo Promotor refleja una situación constante de falta de órganos de justiciabilidad y exigibilidad de los derechos de las personas con discapacidad. Esto porque, al tener una naturaleza de órgano consultivo, que no toma decisiones cuyo cumplimiento sea exigible, su campo de influencia está restringido a la voluntad política de las instituciones gubernamentales de cumplir o no con lo que obliga la LPDDF, sin que haya una consecuencia jurídica por no hacerlo.

3439. Es de señalar que la LPDDF, en su artículo 14 bis, establece que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, están obligados a integrar un cuerpo de especialistas que asista, oriente y defienda a las personas con discapacidad, en el ámbito

de sus atribuciones. A la fecha, ninguna de estas instancias públicas ha cumplido con esta obligación. Un problema serio es que no se le da prioridad al tema, no hay instituciones que lo exijan ni instancia que haga cumplir con esta obligación.

### **Derecho a la accesibilidad**

3440. La discapacidad se maximiza debido al entorno social en que se desarrollan las personas con discapacidad, por lo que uno de los aspectos fundamentales es la accesibilidad. En la ciudad de México, éste es uno de los mayores retos debido a la gran cantidad y variedad de barreras físicas y de comunicación.

3441. La obligación de garantizar la accesibilidad está contenida en diversos instrumentos internacionales y locales, entre las que se encuentran la LPEDDF y la LPDDF, las cuales tienen disposiciones específicas sobre la accesibilidad al transporte público, señalización, infraestructura urbana, accesos preferenciales y vivienda adecuada, entre otras.

3442. Asimismo, la Convención contiene varias disposiciones que enfatizan la importancia de la accesibilidad para las personas con discapacidad, como el Preámbulo,<sup>50</sup> el artículo 3° (que establece los principios generales de la Convención), y el artículo 9° (que contiene medidas que los Estados tienen que adoptar a fin de cumplir con el tratado). En el mismo sentido, la Convención Interamericana tiene un artículo que hace referencia a este tema.<sup>51</sup>

3443. De acuerdo con el artículo 9° de la Convención, la accesibilidad no sólo es física, sino de información y comunicaciones. Implica que, para que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, el Estado debe adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso en igualdad de condiciones con las demás personas: el entorno físico, el transporte, la información<sup>52</sup> y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

3444. Estas medidas, que incluyen la identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso, se aplican, entre otras cosas, a: edificios, vías públicas, transporte y otras instalaciones exteriores e interiores, como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo; y a los servicios de información, comunicaciones y de otro tipo, incluidos los servicios electrónicos y de emergencia. Cabe resaltar que el Estado tiene la obligación tanto de asegurar la accesibilidad en espacios públicos, como de regular la accesibilidad en espacios privados.

#### *a) Accesibilidad e infraestructura urbana*

3445. Actualmente en la ciudad de México se presenta el fenómeno de “eslabones de accesibilidad aislados”.<sup>53</sup> Esto significa que se han tomado medidas para mejorar la accesibilidad, pero que no son constantes, porque pocos aspectos de la infraestructura pública tienen diseños universales. Tampoco se han hecho los ajustes razonables necesarios para ser utilizados por las personas con discapacidad y que no forman cadenas integrales de accesibilidad. Por ejemplo, es frecuente que haya una rampa

de un lado de la calle, pero no del otro lado, o que algunas estaciones de transporte público tengan indicaciones en Braille y otras no. Esto se verá con más detalle a continuación. Si se toma en cuenta lo señalado respecto al transporte público y la infraestructura urbana, es evidente que las deficiencias generales en este ámbito afectan doblemente a las personas con discapacidad, y que la falta de sistematicidad en la accesibilidad es una consecuencia lógica de la falta de importancia que se da a este tema.

3446. Algunos aspectos específicos de la infraestructura que deben ser adecuados y diseñados para garantizar la accesibilidad son la construcción y modificación de puentes y rampas en la vía pública. En relación con esto, se han llevado a cabo medidas aisladas en la construcción de elevadores para puentes peatonales, rampas o el diseño del transporte público, que no son suficientes para garantizar la accesibilidad, ya que constituyen eslabones accesibles aislados. En relación con este punto, es importante evidenciar el desafío que se tiene al respecto, ya que hay menos de 10 puentes peatonales que cuentan con elevador, de los 632 puentes peatonales que existen en el Distrito Federal.<sup>54</sup> El Distrito Federal tiene aproximadamente 65 000 manzanas, lo que quiere decir que se requieren un mínimo de 260 000 rampas (cuatro rampas por manzana, aunque deberían ser ocho). Entre 2001 y 2006, según el Informe de ese periodo del Consejo Promotor, se construyeron en las delegaciones Azcapotzalco, Coyoacán, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza, un total de 1 912 rampas.<sup>55</sup> Las demás delegaciones no reportaron resultados en la construcción de las mismas.

3447. En este sentido, sigue siendo un reto lograr una efectiva accesibilidad física de las personas con discapacidad a edificios públicos, tal como lo demuestran algunas quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (como la presentada por la organización Libre Acceso, A.C., en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal), así como el reconocimiento por parte de autoridades como la Secretaría de Cultura<sup>56</sup> y el de prácticamente todas las delegaciones al respecto. A continuación se mencionan algunos ejemplos:

- *Coyoacán* ha detectado como problemática la “falta de rampas de acceso para personas con discapacidad en calles del perímetro delegacional en Coyoacán”.<sup>57</sup>
- *Benito Juárez* señala: “Los espacios físicos destinados a las personas con discapacidad (unidades de atención, estacionamiento, rampas, lugares para deportes y recreación) no están bien adaptados, no existen o están muy restringidos; los trámites administrativos son muy tardados”.<sup>58</sup>
- *Cuauhtémoc* reconoce que la principal problemática con la que se ha encontrado son las barreras arquitectónicas. En ese sentido, “ha detectado que las condiciones generales de diseño y accesibilidad de algunos edificios públicos no cuentan con las medidas funcionales para las personas que sufren [*sic*] alguna discapacidad”. Igualmente, señala: “A partir de las supervisiones realizadas, se ha observado que en las calles de las distintas colonias que integran esta Delegación, faltan rampas para personas con discapacidad, además de que algunas de las que ya existen no cumplen con las medidas y los materiales adecuados para su buen funcionamiento”.<sup>59</sup>
- *Gustavo A. Madero* también considera un reto “impulsar la accesibilidad y la adecuación arquitectónica en lugares públicos y privados de la demarcación”.<sup>60</sup>
- *Iztapalapa* hace referencia a otro tipo de problemática respecto de la accesibilidad a ciertas instalaciones: “los puntos donde se ubican estos centros [servicios de rehabilitación] no son accesibles para toda la población, en virtud de que reportan sus familiares serias

dificulta[des] para trasladarse, principalmente por falta de recursos y el tiempo que representa su traslado”.<sup>61</sup>

- *Tlalpan* reconoce que existe una “alta concentración de equipamientos educativos, recreativos, deportivos, culturales y de salud, que son atractores de población (así como de grandes complejos comerciales), los cuales no cuentan con las instalaciones e infraestructura necesarias para el libre y fácil desplazamiento para personas con capacidades diferentes [sic] y adultos mayores [sic]”. Asimismo, señala que un obstáculo adicional lo constituyen las vialidades, las cuales “en su mayoría representan barreras que impiden el libre tránsito para las personas con capacidades diferentes [sic] y para los adultos mayores [sic] además de que existe una nula o mala accesibilidad para usar las diversas rutas de transporte público”.<sup>62</sup>
- *Venustiano Carranza* reconoce que su infraestructura urbana data de más de 40 años, por lo que no se “contemplaron en su diseño y construcción rampas para la accesibilidad y el desplazamiento de las personas que presentan alguna discapacidad, situación que ha motivado la presencia de accidentes a peatones al impedir su desplazamiento libre y seguro”. Señala: “Los espacios públicos, como son vialidades, parques, plazas, jardines y las zonas concentradoras de servicios al interior de la Demarcación presentan un considerable déficit en la colocación de señalamientos peatonales para personas con discapacidad, lo que genera problemas para la accesibilidad y desplazamiento de este tipo [de] personas”.<sup>63</sup> Asimismo, menciona que los puentes peatonales “carecen totalmente de la colocación de elevadores para personas con discapacidad, o bien, para personas de la tercera edad [sic] que requieren de esta infraestructura para cruzar las vialidades con seguridad sin afectar aún más sus condiciones de salud”.<sup>64</sup>
- *Tláhuac* también reconoció tener “instalaciones en mal estado”, las cuales son utilizadas por personas con discapacidad para terapias o actividades recreativas. Igualmente, se hizo referencia a la necesidad de contar con “calles para discapacitados [sic] [y la] creación de rampas”, entre otros aspectos.<sup>65</sup>
- En general, cabría añadir la falta de rampas y de entradas y salidas adecuadas para mujeres con niños, y para estas personas con condiciones de discapacidad motriz, y la falta de adecuaciones para facilitarles el paso cuando se trata de mujeres con discapacidad auditiva o visual.

3448. La aceptación de las fallas en la infraestructura de la ciudad por parte de las delegaciones, se refleja en la situación que dio motivo al inicio de un procedimiento de reclamación y queja, de oficio, por parte del Conapred.<sup>66</sup> El procedimiento se inició con base en un reportaje periodístico<sup>67</sup> que dio muestra de las dificultades enfrentadas por las personas con discapacidad al tratar de recorrer las calles del centro de la ciudad. Se demuestra que los postes, los vendedores ambulantes, las casetas telefónicas y los puestos de revistas, son algunos de los obstáculos que las personas con discapacidad motriz (y aun sin ella) deben sortear para recorrer las calles. Otros inconvenientes son las rampas mal diseñadas o la simple ausencia de ellas (como en la plancha del Zócalo). Al intentar sortear esto obstáculos, las personas con discapacidad muchas de las veces no tienen otra opción que bajarse de las aceras para seguir el camino, lo que constituye un riesgo para su integridad física. Se destaca en el reportaje que, a pesar de que ha habido avances considerables para hacer la ciudad más accesible para las personas con discapacidad, no han sido suficientes. Todavía “hay aceras con desniveles, rampas sin bajada que terminan en banquetas, entradas de casas con subidas y bajadas”.<sup>68</sup>

3449. Ante esto, la diputada federal Silvia Emilia Degante Romero, integrante de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados, impulsó la inclusión del artículo 24 en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, para exigir que se incluyan especificaciones técnicas en las obras públicas, sobre todo de rampas. También se consiguió por primera vez la inclusión del Anexo 26 en el presupuesto, que permitirá analizar y definir cuánto se destina a cada programa para personas con discapacidad y cómo se desarrolla.<sup>69</sup>

3450. Una situación que muestra las deficiencias en la obtención de un entorno urbano accesible y la falta de sensibilización por parte de los funcionarios sobre las necesidades específicas de las personas con discapacidad, es lo reportado en los medios de comunicación sobre la puesta en marcha de un programa deportivo para personas con discapacidad en la delegación Gustavo A. Madero. En diciembre de 2007 se anunció la puesta en marcha de un programa que ofrece gratuidad para las personas con discapacidad que deseen practicar natación, danza u otras actividades en los centros deportivos de la delegación. Sin embargo, al momento de ser puesto en marcha el programa, las instalaciones deportivas no contaban con las adecuaciones necesarias ni tenían el personal capacitado para brindar atención especializada a las personas con discapacidad. Según el reportaje se invertirán 60 millones de pesos para realizar las adaptaciones necesarias para el uso de las instalaciones por parte de las personas con discapacidad. De acuerdo con esta información, la delegación tienen una población de personas con discapacidad de 17 000 personas que potencialmente se beneficiarían del programa.<sup>70</sup>

3451. Otro ejemplo tiene que ver con los centros de reclusión en el Distrito Federal,<sup>71</sup> donde había 204 personas con discapacidad al 31 de diciembre de 2005.<sup>72</sup> Se detectó que existen problemas de accesibilidad tanto para las personas reclusas como para las personas que las visitan. “En el caso de los centros de reclusión con un mínimo de 30 años de antigüedad, no solamente se encuentra la dificultad que deriva de la inexistencia de rampas, ya que la misma antigüedad de las instalaciones ha provocado la fragmentación en el pavimento de muchas áreas planas, lo cual dificulta el traslado de las personas que se encuentren en sillas de ruedas, o necesiten de muletas”.<sup>73</sup> Además, “en ninguno de los baños de los dormitorios de los centros de reclusión se encontró instalación para el apoyo de los discapacitados [*sic*], con excepción de un baño en el área asignada para las internas adultas mayores y discapacitadas del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, el cual cuenta con una barra para apoyarse mientras se duchan”.<sup>74</sup>

3452. Por otra parte, hablando de la cuestión de la regulación de lugares públicos de propiedad privada, es relevante mencionar que la legislación mercantil no prevé reglas obligatorias de accesibilidad en centros mercantiles para personas con discapacidad. Es decir, los propietarios de comercios no tienen la obligación de asegurar la accesibilidad a su negocio. Al no haber la obligación, no hay una herramienta legal de justiciabilidad disponible en estos casos.

3453. El Gobierno de la ciudad ha elaborado instrumentos informativos de mucha utilidad que, sin embargo, no aseguran el ejercicio del derecho. Un ejemplo de esto es el *Manual técnico de accesibilidad* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y por el DIF-D.F. Este manual surge en febrero de 2007, después que la Seduvi identificara como uno de los principales problemas la discriminación en proyectos arquitectónicos que no toman en cuenta a las personas con discapacidades. En respuesta a esto, actualmente la Seduvi está difundiendo el mencionado manual, que aborda necesidades para discapacidades motriz, visual y auditiva.<sup>75</sup> Sin embargo, por su carác-

ter no normativo, no es obligatorio para las instancias públicas. Retomando las obligaciones que el propio gobierno no cumple, resulta paradójico que elabore y distribuya este manual y no aplique normas mínimas de accesibilidad en los inmuebles públicos.

3454. Es importante hacer notar que, con base en lo anteriormente expuesto, las acciones hasta ahora emprendidas por el GDF, las delegaciones políticas y todas las demás instancias públicas de la ciudad, han atendido las necesidades de acceso físico de las personas con discapacidad motriz, pero prácticamente no han tomado en cuenta los requerimientos para un acceso adecuado a la información y a la comunicación de las personas con discapacidades sensoriales: personas ciegas o con discapacidad visual; sordas, sordo-ciegas o con discapacidad auditiva.<sup>76</sup> Ejemplo de estos requerimientos es la señalización en Braille, la construcción de líneas conductivas para ciegos o débiles visuales, y la traducción al lenguaje de señas, ausentes en las oficinas públicas.

#### *b) Transporte*

3455. Todo el transporte público del Distrito Federal ofrece servicio gratuito a personas con discapacidad.<sup>77</sup> La RTP y Metrobús otorgan gratuidad a personas adultas mayores de 70 años de edad y que cuenten con documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición; a las niñas y niños menores de cinco años, y a personas con discapacidades y que cuenten con un documento o identificación expedida por autoridad competente que acredite tal condición o que sea evidente la disminución de sus facultades físicas, intelectuales o sensoriales, de tal manera que limiten la realización de actividades normales.<sup>78</sup> El Sistema de Transporte Colectivo Metro ofrece una tarjeta de cortesía para transportarse gratuitamente. Las personas con discapacidad tienen acceso gratuito por el torniquete de cortesía en las 175 estaciones del Metro; además, la tarjeta también es válida en unidades del Trolebús, Tren ligero y autobuses de RTP.<sup>79</sup> Esto, sin duda, es un apoyo significativo, sin embargo, las limitadas unidades adaptadas y los pocos ajustes que hasta hoy se han realizado, constituyen “eslabones accesibles aislados” que dificultan el uso del transporte de manera eficiente, constante y segura para personas con discapacidad.

3456. En el Programa Integral de Transporte y Vialidad de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi),<sup>80</sup> se contemplan entre las políticas relativas a las personas con discapacidad:

- Garantizar la accesibilidad de toda la población al transporte público.
- Promover que el transporte concesionado contemple un porcentaje de su parque vehicular para ser utilizado por personas con discapacidad.
- Promover el respeto al señalamiento instalado en lugares públicos y de transporte que indique su exclusividad para personas con discapacidad.
- Promover los programas de transporte y vialidad dirigidos a optimizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.
- Impulsar actividades de educación vial, dirigidos a sensibilizar a la población respecto al conocimiento y respeto a las reglas de urbanidad y vialidad relacionadas con las personas con discapacidad, así como el uso adecuado de espacios públicos.
- Mantener la operación directa del transporte público del gobierno de la ciudad en condiciones de eficiencia, calidad y economía, a efecto de garantizar la accesibilidad de la población.

- Estructurar servicios de transporte adecuados para el traslado seguro de las personas con discapacidad, considerando sus esquemas de movilidad.
- Evaluar y diseñar nuevas tecnologías en las unidades utilizadas para el transporte de personas con discapacidad para facilitar los movimientos de ascenso y descenso de pasajero con discapacidades.

3457. Nuevamente, al analizar el vocabulario utilizado en el programa, se reitera la falta de un lenguaje de obligatoriedad en la implementación de medidas que garanticen la accesibilidad. Mientras esto no cambie y las propias autoridades no cumplan con las normas mínimas, poco podrá exigirse de prestadores de servicios privados.

3458. En los siguientes numerales se revisará la situación específica de los diferentes tipos de transporte en la ciudad de México. La Red de Transporte Público (RTP) brinda servicio de transporte preferencial para personas con discapacidad desde 2001. Cuenta con 71 autobuses de diseño especial, lo que equivale a 8% de las unidades, que cubren 6.6% de las rutas.<sup>81</sup> Las unidades cuentan con un espacio protegido para personas invidentes y su perro guía, así como timbre a 85 cm de altura visual, y auditivo, para activar la señal de descenso, y distintivos sobre el servicio a personas con discapacidad interior y exterior.<sup>82</sup>

3459. A pesar de estos ajustes, el número limitado de unidades hace insuficiente el servicio, pues sólo se circula en algunas rutas y con largos tiempos de espera para las personas usuarias. Además, las adecuaciones de las unidades no son suficientes, pues no cuentan con cinturón de seguridad para las sillas de ruedas.<sup>83</sup> La RTP también detecta como problemas la ausencia de “un sistema de información o difusión al público usuario, que permita determinar las necesidades de traslado de este sector en transporte público” y “los puntos de ascenso-descenso y cierres de circuito, no cuentan con la infraestructura necesaria para el acceso en silla de ruedas”.<sup>84</sup>

3460. Dentro de la información del pase de lista<sup>85</sup> enviada por RTP para la elaboración de este *Diagnóstico*, las personas representantes de dicho organismo manifestaron la necesidad de mayores recursos para la adquisición de autobuses adecuados a las necesidades de personas con discapacidad, todo esto con el fin de hacer efectivo dicho servicio.

3461. Por su parte, el Metrobús tiene rampas de acceso a los andenes<sup>86</sup> en 28 de las 36 estaciones, asientos reservados y ajustes para cubrir algunas de las necesidades motoras.<sup>87</sup> Sin embargo, las entradas y salidas son estrechas, y si no hay nadie que abra la puerta de acceso sin torniquete, no puede pasar una silla de ruedas. En cuanto a la accesibilidad enfocada a las discapacidades sensoriales,<sup>88</sup> el Metrobús cuenta con señalización para personas con discapacidad en la primera puerta de ascenso y descenso, no cuenta con sonorización para personas ciegas, pero sí reportan que se permite el acceso con perros guía. Cabe mencionar que, la CDHDF recibió una queja el 26 de julio de 2007 por la falta de sonorización para personas ciegas que está en proceso de ser resuelta. El Metrobús también dispone de una entrada específica para personas con discapacidad, personas adultas mayores y mujeres. No obstante, esta medida no es lo suficientemente eficaz, ya que no se logra que se respete.

3462. Es relevante mencionar que el Metrobús participa en el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Derivado de los acuerdos asumidos con el Consejo, este organismo ha realizado, entre otras actividades, recorridos por parte de autoridades

del Metrobús, a veces en conjunción con diversas dependencias del GDF y ONG para identificar los aspectos a mejorar en las estaciones y vías de acceso a las mismas; los cursos de sensibilización para operadores y supervisores del sistema; la elaboración del Proyecto Red Integral de Transporte para Personas con Discapacidad, la colocación de Dispositivos de Alerta a Operadores de Autobuses para el Ascenso de Personas con Discapacidad<sup>89</sup> en 28 estaciones; el ajuste de las puertas de cortesía para facilitar el pase adecuado de personas con sillas de ruedas y discapacidades, asesoría técnica al *Manual técnico de accesibilidad* elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; incorporación de recomendaciones de accesibilidad a los proyectos ejecutivos de los nuevos corredores del Metrobús Insurgente Sur (Dr. Gálvez-El Caminero) y Eje 4 Sur (Tacubaya-Tepalcates). Actualmente se gestiona el desarrollo de cursos de sensibilización al personal de la Policía Auxiliar destacado en las estaciones del Corredor Insurgentes.<sup>90</sup>

3463. Pese a sus insuficiencias, el Metrobús es el sistema de transporte con mayores adecuaciones para garantizar la accesibilidad a este grupo de población.

3464. Asimismo, el Sistema de Transporte Eléctrico tiene trolebuses que cuentan con un sistema de arrodillamiento<sup>91</sup> –aunque no se cuenta con la información de la cantidad exacta–, rampas de acceso a tres de las estaciones Taxqueña, La Noria y Xomali, línea conductiva para personas ciegas en una estación, y salida a nivel de la terminal camionera en la estación Taxqueña.

3465. En lo que se refiere al Sistema de Transporte Colectivo Metro, se sabe que cuenta con asientos reservados y, en algunas estaciones, con salvaescaleras (24 plataformas).<sup>92</sup> En relación con las necesidades sensoriales, el Metro tiene placas en Braille sólo en 25 estaciones, ranuras guía en 32, y acceso con perros guía en todo el sistema.<sup>93</sup> Lamentablemente, no se pudo acceder a la información completa sobre las adecuaciones de este sistema de transporte.

3466. Respecto del Servicio de Transporte Adaptado para Personas con Discapacidad (el cual involucra a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, a la Secretaría de Transportes y Vialidad y al DIF-D.F.), se han detectado como tareas pendientes y acciones futuras las siguientes: “Optimizar 100% del servicio que se otorga actualmente, a través de la capacitación de los recursos humanos [...] a fin de que se brinde un servicio cordial”;<sup>94</sup> elaborar “programas de promoción y concientización hacia el público usuario, que [...] permitan difundir los servicios que otorga este organismo, así como las rutas que cuentan con parque vehicular equipado”<sup>95</sup> para personas con discapacidad y, “en coordinación con la Dirección General de Transporte de la Secretaría de Transportes y Vialidad, definir los derroteros y contar con las autorizaciones de ley requeridas para operar estas y nuevas rutas preferenciales, a fin de evitar conflictos que finalicen en la desactivación de rutas que benefician a este sector de la población y con ello fijar la pauta, para en lo futuro, contar con mayor parque vehicular equipado”.<sup>96</sup>

3467. Por otra parte, en lo que se refiere a los vehículos privados concesionados de uso público, como taxis y microbuses, es importante hacer notar que la cifra de personas que se transportan en estos vehículos son aproximadamente 11 millones de pasajeros y pasajeras diarios, cantidad que casi duplica los 5.9 millones de pasajeros atendidos por el transporte público no concesionado.<sup>97</sup> A pesar de su nivel de cobertura, prácticamente la totalidad de estos vehículos no tiene diseños universales o ajustes razonables para brindar servicio a las personas con discapacidad. De acuerdo con el Servicio de Transporte Público Individual de Pasajeros del D. F., una de las tareas que aún se encuentra pen-

diente es “la utilización de vehículos adaptados a las necesidades de las personas con capacidades diferentes [*sic*], contribuyendo a la revisión de los impedimentos legales, de capacitación o de cualquier otra índole, sensibilizando a las organizaciones para la compra de las unidades adecuadas”.<sup>98</sup>

3468. Respecto de la transportación en vehículos particulares, la LPDDF establece que la Administración Pública contribuirá a garantizar el uso adecuado de estacionamientos reservados, tanto en la vía pública como en lugares de acceso público, y que además las personas con discapacidad podrán gozar de excepciones en los programas de restricción vehicular.<sup>99</sup> Para este fin, la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) del Distrito Federal está impulsando el Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [*sic*] que tiene dos líneas de acción: una, la de sensibilizar al personal de la ssp sobre el tema de discapacidad, y la otra, “propiciar la accesibilidad a servicios ciudadanos”.<sup>100</sup> Para esta última se diseñó un sistema de tarjetones vehiculares para la utilización de los estacionamientos reservados.<sup>101</sup>

3469. Sin embargo, este programa no es eficiente, porque por una parte los funcionarios de la ssp han obstaculizado el uso de estacionamientos reservados para personas con discapacidad, con la excusa de que el tarjetón mostrado no ha sido emitido por una autoridad competente, incluso cuando la discapacidad es evidente. Por otro lado, en caso de que una persona ocupe un estacionamiento reservado para personas con discapacidad sin el derecho de hacerlo, la legislación aplicable prevé la imposición de una multa y la remoción del vehículo al depósito.<sup>102</sup> Pero si la situación de obstrucción de un estacionamiento reservado se da en un lugar de acceso público, pero de propiedad privada (como los centros comerciales), los funcionarios de la ssp no tienen facultades claras para imponer la multa y llevar el vehículo al depósito.<sup>103</sup>

3470. Por ser un ordenamiento legal que tiene que ver con la accesibilidad y el transporte de las personas con discapacidad, entre otras, cabe mencionar que el Reglamento de Tránsito Metropolitano, que entró en vigor el pasado 20 de julio del 2007, contiene expresiones inadecuadas de restricciones, faltas de precisión y ausencias de sanción cuando se contravienen reglas que afectan a personas con discapacidad. En razón de ello la CDHDF, organizaciones de la sociedad civil y el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal han solicitado al GDF su modificación.

3471. De acuerdo con la Convención, también es necesario crear y consolidar una cultura ciudadana conocedora de la importancia de la diversidad humana y de los entornos universalmente incluyentes, a la vez que sea respetuosa de los derechos de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad. Sin una transformación cultural en México, el entorno, que está integrado tanto por un ambiente físico como por las interacciones sociales que se dan en él, no será incluyente.

3472. Además de los lineamientos y normativas generales que han de cumplirse, hace falta especificar las distintas necesidades propias de las personas con discapacidad, las rutas que más usan, si van o no acompañadas, cuál es su nivel socioeconómico, para instrumentar medidas más precisas e iniciar las modificaciones no donde sean más visibles, sino donde se necesiten más.

**Derecho a la salud**<sup>104</sup>

3473. Además del marco jurídico internacional, federal y local,<sup>105</sup> la LPDDF tiene un capítulo específico sobre “Salud y rehabilitación”, el cual contiene disposiciones que delimitan las atribuciones de la Secretaría de Salud del Distrito Federal para establecer programas de orientación, prevención y detección temprana de discapacidades, así como centros de orientación y rehabilitación y bancos de prótesis.<sup>106</sup> También otorga facultades para que la Jefatura de Gobierno establezca convenios de colaboración para la investigación y producción de ayudas técnicas.<sup>107</sup>

3474. Para conseguir el “más alto nivel posible de salud [...] [se tienen que tomar en cuenta] tanto las condiciones biológicas y socioeconómicas esenciales de la persona como los recursos con que cuenta el Estado”.<sup>108</sup> Este es un “derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Otro aspecto importante es la participación de la población en todo el proceso de adopción de decisiones sobre las cuestiones relacionadas con la salud en los planos comunitario, nacional e internacional”.<sup>109</sup>

3475. Con base en lo anterior, y debido a algunas de las limitaciones y obstáculos que afectan a grupos de población sin discapacidad en lo relativo a la salud, los desafíos para hacer realidad el derecho al más alto nivel de salud de las personas con discapacidad son diversos y tienen que ver con la adopción de programas preventivos y de atención para estas personas. Viendo esto desde la perspectiva de la realidad del Distrito Federal, es importante hacer notar que los servicios de los sistemas nacional y local de salud para personas con discapacidad se limitan casi únicamente a las necesidades de rehabilitación, y no prevén atención en términos de su salud integral, es decir, como usuarios de todos los servicios del sistema que, por lo tanto, requerirían de programas especiales para realizar las adecuaciones y ajustes especiales necesarios para brindarles atención adecuadamente.

3476. En el capítulo 15, Derecho a la salud, de este mismo *Diagnóstico*, se detallan las distintas instituciones que conforman el sistema de salud en el D.F. En el caso de las personas con discapacidad, según datos del INEGI,<sup>110</sup> dichas personas que tienen seguridad social se distribuyen por tipo de discapacidad (sin distinción de sexo o edad) como sigue:

Tipo de discapacidad	Total de derechohabientes	IMSS	ISSSTE	Pemex SDN y SM <sup>a</sup>	Otra institución
Motriz	65.5	47.2	16.7	1.5	1.0
Mental	47.8	33.5	12.8	1.2	0.9
Visual	59.8	42.2	16.4	1.3	0.8
Auditiva	62.9	44.6	16.8	1.5	1.0
De lenguaje	44.3	32.5	10.7	0.8	0.7

<sup>a</sup> Petróleos Mexicanos, Secretaría de Defensa Nacional, Secretaría de Marina.

3477. El 60.8% de las personas con discapacidad del D.F. es derechohabiente<sup>111</sup> y —de ese total— según la institución de derechohabencia, 71.5% pertenece al IMSS, 26.1% al ISSSTE, 2.3% a Pemex, SDN o SM y 1.5% a otra institución.<sup>112</sup> Por lo tanto, 38.2% de la población que vivía en el D.F. en

2000, no contaba con seguro social y debía asistir a instituciones que atendían a la población abierta o a instituciones privadas. Esta información marca una tendencia preocupante: 4 personas con discapacidad de cada 10 que vive en el D.F. no cuenta con seguridad social.

3478. La importancia de la seguridad social crece cuando se trata de personas con discapacidad, en razón de que existen mayores necesidades de servicios de salud integrales, y de contar con todos los mecanismos de protección que contiene la seguridad social. Para el presente *Diagnóstico* no se ha contado con los datos de las instituciones encargadas de la seguridad social mencionadas en el cuadro anterior, debido a la falta de información pública sobre el tema, por lo que no es posible saber el número real de personas atendidas o si cuentan con todos los servicios del sistema, además que el estudio de este *Diagnóstico* es primordialmente local y no federal.

3479. En relación con los servicios locales de salud, uno de los grandes problemas es la deficiencia de las autoridades para detectar tempranamente las enfermedades que generan discapacidades y su atención oportuna, situación que es más frecuente en sectores con niveles de marginación altos. Esto se refleja en la siguiente información:<sup>113</sup>

Detección y diagnóstico		Intelectual	Motora	Visual	Auditiva	Lenguaje	Mixta	
Nivel de marginación	Media	Edad de detección	2.4	3.7	4.9	2.8	0.8	3.2
		Tiempo en que fue diagnosticado	6.6	7.0	6.0	6.6	3.8	7.3
	Alta	Edad de detección	4.3	6.1	8.5	5.4	3.6	4.9
		Tiempo en que fue diagnosticado	10	10.4	9.4	10.4	9.3	10

3480. En relación con este punto, es significativo que el Consejo Promotor reconoce como problemáticas detectadas que “la causa más frecuente de discapacidad entre los niños y las niñas de zonas marginadas del Distrito Federal tiene su origen en el nacimiento, por falta de servicios médicos, infraestructura deficiente y atención médica oportuna”.<sup>114</sup> De igual manera, el documento en mención señala: “Otra causa importante de la discapacidad son las enfermedades no diagnosticadas o no atendidas adecuada y oportunamente, por la falta de servicios accesibles de prevención y atención a la salud”.<sup>115</sup>

3481. Entre las razones que dan las personas con discapacidad sobre la detección y atención tardía, están la ausencia de información de la población sobre los servicios, la lejanía de los centros de atención y la falta de recursos económicos.<sup>116</sup> Las razones institucionales de estas deficiencias se deben a la falta de recursos financieros y humanos, y a la restringida concepción en cuanto a que la discapacidad sólo remite a servicios de rehabilitación, entre otras.<sup>117</sup>

3482. Aunado a lo anterior, la Secretaría de Salud del GDF ha reconocido que “el personal que labora en las unidades operativas del Sector Salud no está debidamente sensibilizado y capacitado para la atención integral de la población con discapacidad, lo que se refleja en un trato inadecuado, falta de información, diagnósticos erróneos, así como deficiente control y seguimiento de los casos”.<sup>118</sup>

3483. Una carencia importante de los hospitales generales es la de dar un servicio adecuado para personas con discapacidad derivadas de enfermedades mentales. Hay carencia de medicamentos y de trato adecuado. Se han negado medicamentos y se proporcionan algunos que tienen más efectos contraproducentes que otros medicamentos.<sup>119</sup> Tampoco tienen un área de servicio de salud mental,

y cuando una persona con discapacidad mental llega a un hospital general, en la mayoría de las ocasiones no es atendida.<sup>120</sup> En el caso de las mujeres, ha sido común la medicalización del malestar y la trivialización de la enfermedad mental. Hay casos en que se ha recurrido al pretexto de la enfermedad mental para encerrar a mujeres y quitarles desde la libertad hasta su patrimonio y sus derechos sobre las y los hijos. A las mujeres institucionalizadas por enfermedades mentales o por retraso mental debería garantizárseles la protección necesaria para no ser violadas ni abusadas sexualmente.

3484. Asimismo, es importante mencionar la situación de falta de medicamentos especializados para personas reclusas con discapacidad mental en los centros de readaptación social, que es otra limitante al goce de este derecho.<sup>121</sup> La CDHDF registró un total de 258 personas con discapacidad mental en los diferentes centros de reclusión del Distrito Federal.<sup>122</sup>

3485. Los datos que se han obtenido sobre los resultados de los servicios de salud para personas con discapacidad son limitados. Según el estudio de DIF-D.F. y UNICEF, la atención brindada por las instituciones del DIF nacional a niños, niñas y jóvenes con discapacidad es prácticamente inexistente (0.7%).<sup>123</sup> Es fundamental que se obtengan y proporcionen los datos desagregados por sexo y edad y por tipo de discapacidad para promover las medidas necesarias para garantizar los derechos de los distintos grupos e impedir la doble victimización de los más vulnerables.

3486. Por todas estas razones resulta muy preocupante que, en la actualidad, la Secretaría de Salud del Distrito Federal no cuente con un programa específico sobre discapacidad. Consecuentemente, no es posible evaluar la eficiencia de las acciones, ya que la ausencia de políticas y programas de salud con objetivos y metas predefinidas no permite comparar o emitir juicios sobre los productos o servicios brindados.

### **Derecho a la educación<sup>124</sup>**

3487. Las actividades actuales de educación que son de competencia del GDF están reducidas a la enseñanza inicial, media superior y superior.<sup>125</sup> A pesar de esto, analizaremos la situación del goce del derecho para personas con discapacidad en los diferentes niveles de educación, a fin de identificar las necesidades que deban ser atendidas cuando complete el traslado de responsabilidades de la Federación al GDF, y que a su vez sirva en el diseño de políticas públicas que respondan a las siguientes necesidades.

3488. En lo referente al derecho a la educación, la LPDDF contiene disposiciones relativas a la promoción y canalización de personas con discapacidad a programas de educación especial.<sup>126</sup> El modelo de educación especial contemplado por la legislación local es segregador y excluyente. De acuerdo con la Convención, “los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la educación. Con miras a hacer efectivo este derecho sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida”.<sup>127</sup> No se especifica ni en la LPDDF, ni en los lineamientos de la SEP, que se contemple el modelo de educación especial como una medida transitoria mientras se construyen las condiciones y se capacita a los maestros para una inclusión plena.

3489. Sin embargo, la realidad actual del Distrito Federal es muy diferente a lo estipulado por los estándares internacionales. Según datos oficiales del año 2006, 26.8% de los niños y niñas con discapacidad, que viven en situación de marginación media, no asiste a la escuela.<sup>128</sup> Asimismo, en el año 2007, el número de niños y niñas con discapacidad que reciben educación inicial es limitado, debido al escaso número de estancias infantiles que aceptan a personas menores de edad con discapacidad,<sup>129</sup> tal como se explica a continuación.

3490. Durante el Primer Congreso de Educación Pública en la ciudad de México<sup>130</sup> se reportó que la “educación especial atiende a 13 mil alumnos en los centros de atención múltiple, lo que conocemos como CAM [Centros de Atención Múltiple]. Los cerca de 30 mil discapacitados [*sic*] entre los 5 y los 19 años que se tienen detectados, además de 44 mil alumnos atendidos por USAER [Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular] por problemas de aprendizaje, se concentran en Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Miguel Hidalgo”.<sup>131</sup> Otra opción disponible son los Centros de Desarrollo Infantil (Cendi), a cargo de las delegaciones del Distrito Federal, que dan servicio a los hijos de las madres trabajadoras de la Delegación y de las diferentes dependencias del gobierno de la ciudad. No fue posible encontrar información pública sobre estos centros para el análisis de rste *Diagnóstico*. Aparte, en el Distrito Federal existen 22 Centros Asistenciales de Desarrollo Infantil y 51 Centros de Atención Infantil Comunitarios, ambos administrados por el DIF-D.F.<sup>132</sup>

3491. De la población infantil excluida de la escuela, un porcentaje importante está constituido por niñas y niños con alguna discapacidad. Si la inasistencia a la escuela alcanza 4.1% de las y los menores de 5 a 9 años de edad del Distrito Federal, entre quienes tienen una discapacidad, este porcentaje asciende a 23.3%. La UNICEF, al analizar las cifras sobre exclusión en la educación en el año 2000, encontró “que para las edades de 5 a 14 años, las niñas y niños más expuestos a la exclusión escolar son los que tienen algún tipo de discapacidad (24.5%).<sup>133</sup> Es decir, la cantidad de niñas y niños con discapacidad que no asiste a la escuela, lejos de disminuir, va en aumento. Entre quienes sí asisten, 33% lo hacen en centros de educación especial y 67% están incorporados a escuelas regulares.<sup>134</sup>

3492. Aunado a lo anterior, en el sistema de guarderías, las estancias del IMSS y del ISSSTE<sup>135</sup> solamente atienden a hijos/as de madres trabajadoras derechohabientes de estas instituciones. El ISSSTE, además, tiene severas restricciones normativas para recibir a niños y niñas con discapacidad, lo que constituye un acto de discriminación.<sup>136</sup>

3493. La mayor parte de esta población, que cuenta con servicios de educación inicial, está incorporada a los Centros de Atención Múltiple<sup>137</sup> (CAM) de la Secretaría de Educación Pública Federal, que dan servicio a un total de 625 niños y niñas con discapacidad en sus servicios de educación inicial, y canalizan 19 a atención complementaria en la Confederación Mexicana de Organizaciones en Favor de la Persona con Discapacidad Intelectual, A. C. (Confe). Del total de la población infantil atendida en educación inicial del CAM, 382 son niños y 264 niñas. Cabe agregar en este punto que los niños que asisten al CAM y a escuelas de educación especial, en realidad están segregados, ya que no tienen interacción con estudiantes sin discapacidad. Además, en los CAM atienden a niñas y niños con diferentes discapacidades sin diferenciarlos. Esta situación hace que se pierda la calidad de la educación especial.<sup>138</sup>

3494. En cuanto a educación básica se reporta<sup>139</sup> que el porcentaje de niños y niñas con discapacidad fuera del sistema escolar alcanza 23.3%.<sup>140</sup> Esta cifra se eleva a 25.5% en los niños y niñas entre

10 y 14 años. En las tres delegaciones más pobladas y marginales del Distrito Federal (Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón) vive aproximadamente la mitad de los niños y niñas con algún tipo de discapacidad que no asiste a la escuela; las cifras arrojan 52% para el subgrupo de 5 a 9 años y 50% para el de 10 a 14 años.<sup>141</sup> Es de señalar que no hay programas o acciones del GDF ni de las delegaciones mencionadas para hacer frente a esta situación.

3495. El 46.4% de las escuelas primarias regulares y 86.4% de las secundarias no cuentan con apoyos para la integración ni con la asesoría de los equipos de USAER.<sup>142</sup> La información disponible no determina cuántos niños y niñas con discapacidad están inscritos en esas escuelas, por lo que no se puede estimar el número de alumnos/as con discapacidad que asisten a la educación básica sin apoyos para atender sus necesidades de aprendizaje y de integración social. Adicionalmente, aunque hay una aparente integración curricular, en realidad no se realiza, ya que la integración educativa de las USAER no es un modelo de inclusión.<sup>143</sup> Por ejemplo, en “las escuelas se considera al servicio de USAER como especializado para la atención centrada en una población específica, trasladando con ello prácticas de la educación especial a la regular, dejando en entredicho la falta de claridad del enfoque de escuelas para<sup>144</sup> todo tipo de persona”.

3496. De la población infantil con discapacidad de 10 a 14 años que no asiste a la escuela, se identifican diferencias entre niñas y niños que agravan enormemente la desigualdad. En el sistema regular de educación, del total de niños y niñas atendidas por el sistema educativo en el Distrito Federal, 58.4% son varones y 41.5% mujeres. En contraste con la población de menores de edad con discapacidad, la proporción es de 64.7% niños y 35.3% niñas.<sup>145</sup> Por lo tanto, hay una diferencia sustancial de mayor número de niñas con discapacidad que no asisten a la escuela que de niños.

3497. En términos generales, el sistema educativo sigue segregando a las personas con discapacidad, y aquellos que son integrados al sistema educativo regular normalmente no cuentan con maestros/as capacitados/as, ni otros medios que les faciliten su integración (como intérpretes), por lo que sus posibilidades de interacción y aprendizaje son muy reducidas. En este sentido, instancias del GDF han reconocido que “es necesario evaluar las acciones de integración educativa, ya que la experiencia no ha sido exitosa. Esto último se debe a la falta de preparación de los profesores en cuanto al enriquecimiento curricular y las adecuaciones pedagógicas que deben realizar, de acuerdo con las necesidades especiales que las niñas y los niños con diferentes tipos de discapacidad tienen”.<sup>146</sup>

3498. Finalmente, es importante mencionar que en ninguno de los niveles de educación competencia del GDF, es decir a nivel de enseñanza inicial, media superior y superior, existen suficientes apoyos específicos para el alumnado con discapacidades, ya que a la fecha sólo se consigue un apoyo económico.<sup>147</sup> En términos de accesibilidad, hasta el momento el GDF no ha realizado inversión para adecuar las instalaciones educativas que actualmente están a su cargo.<sup>148</sup>

3499. En términos generales, hay que señalar que los problemas de tipo social y cultural que afectan el derecho a la educación y a un desarrollo sin violencia en la escuela afectan doblemente a niños, niñas y jóvenes, hombres y mujeres, con discapacidad, ya sea por manifestaciones de discriminación o por acoso e incluso por violencia física y sexual. Este es un riesgo excesivo que niñas, niños y jóvenes no deben tener que correr en las escuelas. También cabe preguntarse si en las escuelas se cuenta con el personal capacitado y sensibilizado para tratar adecuadamente los problemas que se han mencionado en este apartado.

## Derecho al trabajo<sup>149</sup>

3500. La Convención parte del reconocimiento del “derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con los demás”, por lo que demanda a los Estados Partes la adopción de medidas, incluida la promulgación de la legislación respectiva, las cuales constituyen salvaguardas para el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo.<sup>150</sup> Además, en su artículo 9° concede extraordinaria importancia a la accesibilidad adecuada para las personas con discapacidad en los lugares de trabajo, incluida la provisión de ajustes razonables, cuya denegación considera una forma de discriminación.<sup>151</sup>

3501. Al ratificar el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas [*sic*], Convenio núm. 159 de la Organización Internacional del Trabajo,<sup>152</sup> México asumió el compromiso de formular, aplicar y revisar periódicamente una política nacional sobre la readaptación profesional y el empleo de personas con discapacidad.

3502. El Comité DESC, en la Observación general núm. 5,<sup>153</sup> relativa a los DESC de las personas con discapacidad, establece que los empleadores privados deben quedar sometidos a las normas de no discriminación e igualdad en relación con las personas con discapacidad. Por ello los Estados tienen la obligación de velar por que no se utilice a la discapacidad como excusa para instituir bajos niveles de protección laboral o para pagar salarios inferiores al salario mínimo, y por que se garanticen sus derechos sindicales. En relación con la seguridad social, la Observación 5 recomienda a los Estados prestar apoyo en materia de ingresos a quienes, debido a su discapacidad no encuentren empleo, así como a los familiares, generalmente mujeres, que se dedican a cuidar a una persona con discapacidad.

3503. De acuerdo con las obligaciones contenidas en la Convención, el Gobierno del Distrito Federal tendrá la función de “promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad”.<sup>154</sup>

3504. En cuanto a la situación concreta en el Distrito Federal, cabe mencionar que según el *XII Censo general de población y vivienda 2000* del INEGI, la población en el Distrito Federal con discapacidad en edad de trabajar era de 146 559 personas, de las cuales 36 563 estaban ocupadas (24.9%) (68.3% hombres y 31.7% mujeres, la mayoría personas adultas). Al hacer el análisis por grupos de edad, en contraste con la población sin discapacidad, se identifica que el grupo de jóvenes sin discapacidad ocupados era de 35.8%, mientras que sólo 18% de los jóvenes con discapacidad contaban con ocupación. En relación con el grupo de personas adultas mayores, la población con discapacidad ocupada era de 5.36%, mientras que en la población sin discapacidad en este rubro fue de 21.1%, es decir, casi cuatro veces más.

3505. Al analizar el tipo de ocupación de la población con discapacidad, son significativas las diferencias entre sexos. Las tres primeras posiciones de ocupación masculina son: artesanos y obreros, seguido de comerciantes y dependientes, y finalmente trabajadores en servicios personales. Mientras que en la ocupación femenina se encuentra en la primera posición comerciantes y dependientes. Las trabajadoras domésticas y oficinistas ocuparon el segundo y tercer lugar, respectivamente. Los papeles sociales asignados al género influyen en el tipo de ocupación. Es de destacar que la ocupación de trabajadores ambulantes tenga un lugar importante en ambos sexos, ya que resulta indicativo de

que, ante la falta de mejores oportunidades, la población con discapacidad termina ocupándose en este rubro.

3506. En cuanto a las jornadas laborales, 55% de las personas con discapacidad ocupadas trabaja jornadas parciales. El 19% cubría jornadas completas y 33% trabaja una sobrehoraria, pues reportaron más de 48 horas a la semana. Esto indica que las personas se ven obligadas a trabajar más horas de las requeridas para mantenerse.

3507. Por otra parte, 19.8% de las personas con discapacidad ocupadas reciben menos de un salario mínimo. En comparación, sólo 8.8% de las personas sin discapacidad trabaja en esas condiciones.<sup>155</sup>

3508. En cuanto a los programas gubernamentales sobre empleo se encontró que algunos de ellos no presentan datos suficientes que permitan conocer el monto destinado a las personas con discapacidad, o bien, los que iniciaron ya han finalizado.<sup>156</sup> En algunos casos, se reconoce expresamente la ineficacia para responder a las necesidades laborales de la población con discapacidad, como es el caso de la Delegación Cuauhtémoc.<sup>157</sup>

3509. No existe información por parte de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del GDF, sobre el funcionamiento, presupuesto o resultados del Programa en materia de empleo y capacitación, del cual es responsable, según el Reglamento de la LPDDF.<sup>158</sup> No se llevan a cabo acciones de fomento a la reinserción laboral de las y los trabajadores que adquieren una discapacidad, y tampoco se tienen contempladas estrategias de desarrollo al empleo abierto o competitivo, así como a los denominados talleres o empleo protegido. Por su parte, los Programas de apoyos crediticios no presentan datos que permitan evaluar sus resultados en relación con la población de personas con discapacidad.

3510. En lo que respecta a la capacitación laboral, el bajo número de egresados de los Centros de Atención Múltiple Laboral, y la carencia de líneas de articulación entre las instituciones dependientes de niveles de gobierno diferentes, exige una evaluación de su desempeño en el marco de una política integral y no sólo como acciones aisladas.

### **Acceso a la justicia<sup>159</sup>**

3511. La Convención establece la necesidad de garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad al acceso a la justicia.<sup>160</sup> Analizando esta obligación, en contraste con la situación específica del Distrito Federal, se han detectado diversos impedimentos para el pleno goce de este derecho.

3512. Otro impedimento es la limitante a la capacidad jurídica en la legislación del Distrito Federal, que considera a la persona como sujeto incapacitado natural y legalmente para ejercer a plenitud sus derechos. De acuerdo con el Código Civil del Distrito Federal, “el estado de interdicción y demás incapacidades [*sic*] establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio”,<sup>161</sup> y también se establece que “tienen incapacidad [*sic*] natural y legal [...] II. Los mayores de edad que por causa de enfermedad reversible o irreversible, o que por su estado particular de discapacidad, ya sea de carác-

ter físico, sensorial, intelectual, emocional, mental, o varias de ellas a la vez, no puedan gobernarse, obligarse o manifestar su voluntad, por sí mismos o por algún medio que la supla”.<sup>162</sup>

3513. La Convención supera esas limitantes y reconoce, “a través de su artículo 12, los derechos a la personalidad jurídica y a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, mismos que la Constitución Política de México consigna y restringe”,<sup>163</sup> previa sentencia de juicio de interdicción. Mientras el Código Civil del Distrito Federal distingue entre la capacidad de goce y ejercicio, y establece restricciones al derecho de capacidad de ejercicio de las personas con discapacidad, la Convención reconoce que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica (sin distinguir la capacidad de goce y la de ejercicio) y obliga a los Estados a dar apoyo para que puedan manifestar su voluntad y ejercer su autonomía.

3514. Lo anterior significa que la distinción en la legislación civil local genera condiciones de desigualdad de acceso a la justicia para las personas con discapacidad. Desafortunadamente, aunque la Convención presenta una oportunidad de superar esta distinción discriminatoria, la declaración interpretativa interpuesta por el Senado de la República al artículo 12 de la Convención sostiene la postura del Código Civil del Distrito Federal por encima de la posición vanguardista de la Convención.<sup>164</sup>

3515. Por otra parte, algunos aspectos que deben considerarse para garantizar el derecho de acceso a la justicia<sup>165</sup> a las personas con discapacidad auditiva, es la asistencia de intérpretes de la lengua de señas mexicanas y contar con estenografía proyectada. En el caso de las personas ciegas y débiles visuales, deben ser asistidas por alguien de su confianza que les haga saber el contenido de los documentos que deben conocer, incluso el Estado tiene la obligación de proporcionar una transcripción de las actuaciones en el sistema Braille.<sup>166</sup>

3516. Sin afán de restar importancia a estos avances, hay que mencionar que las deficiencias en el acceso a la justicia que afectan en particular a los grupos más vulnerables, dificultan enormemente el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, más si son mujeres, niñas o niños, o carecen de recursos económicos.

### 33.4 Conclusiones del capítulo

3517. En el Distrito Federal prevalece la perspectiva médico-asistencial que se refleja tanto en las políticas públicas como en la falta de mecanismos de exigibilidad de derechos. Esto tiene efectos de discriminación y exclusión hacia las personas con discapacidad.

3518. La cultura de la segregación y los prejuicios sobre las aptitudes de las personas con discapacidad se afirman a través de los términos despectivos que se utilizan para describirlas.

### *Legislación*

3519. La actual legislación aplicable en el Distrito Federal debe armonizarse con los principios y obligaciones contenidos en la Convención. Es necesario que se utilicen términos legislativos claros y específicos para la situación de las personas con discapacidad que tiendan a combatir la estigmatización.

3520. Actualmente son pocos los órganos estatales que tienen facultades para imponer sanciones en caso de incumplimiento de obligaciones.

3521. El marco normativo del Distrito Federal necesita ser reformado para conseguir un ámbito de protección integral de los derechos de las personas con discapacidad.

3522. El propio Gobierno del Distrito Federal debe cumplir con las normas y exigir el cumplimiento de éstas por parte de los particulares.

### *Políticas públicas*

3523. La Sedeso, a pesar de tener las facultades para vigilar la implementación de políticas públicas en materia de discapacidad, no cuenta en su estructura con una instancia específica para ello.

3524. Debido al subregistro de la población con discapacidad, existen violaciones a los derechos a la no discriminación, a la salud, a la educación, al trabajo, a vivir una vida sin violencia, y al acceso a la justicia que no tienen forma de ser medidas. Estas violaciones tienen una relación directa con la falta de accesibilidad en la infraestructura y las comunicaciones existentes en la ciudad de México, así como con la falta de personal capacitado para tratar adecuadamente los problemas que enfrentan las personas con discapacidad.

3525. Como resultado de la deficiente legislación local, y de la ausencia de sistemas de información, no es posible planear mecanismos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las personas con discapacidad, ni sancionar a instituciones y servidores públicos en caso de violaciones a los derechos de éstas personas.

3526. El programa de transferencias financieras a personas con discapacidad es el eje central de la política del GDF. Aunque constituye un beneficio considerable y tiene un presupuesto importante, esta política no garantiza los derechos de este grupo.

3527. El trabajo con la sociedad civil debe ser conocido, reconocido, supervisado y fomentado. A pesar de su gran aportación, es necesario evitar que suplanten las funciones de las autoridades estatales en el área de atención a personas con discapacidad.

### *Accesibilidad*

3528. Las acciones emprendidas tanto por el GDF como por las delegaciones, han centrado su atención en la accesibilidad para las personas con discapacidad motora y no han contemplado suficientes soluciones para las necesidades de información y comunicación de las personas con discapacidades sensoriales.

3529. Las acciones aisladas, como los eslabones de accesibilidad aislados, no tienen ninguna utilidad real para el acceso de las personas con discapacidad al entorno urbano. Deben promoverse acciones más sistemáticas empezando por las más necesarias y no sólo las más visibles.

3530. La situación del transporte parcialmente accesible del Distrito Federal limita las posibilidades de acceder a los servicios de salud, a la capacitación educativa y profesional, así como de desplazarse para la búsqueda y desarrollo de un trabajo libremente elegido.

### *Salud*

3531. Debido a los bajos niveles de trabajos formales ocupados por las personas con discapacidad, la situación de derechohabencia es restringida, debido a que no hay programas de seguridad social desvinculados de la actividad laboral.

3532. Los servicios de salud sólo consisten en acciones de prevención y rehabilitación para las personas con discapacidad. Sin embargo, se requiere atención como usuarias de todos los servicios del sistema, lo que implica la realización de adecuaciones y ajustes especiales. Estos deben incluir servicios que garanticen la salud sexual y reproductiva de mujeres y hombres con discapacidad.

3533. Las y los profesionales de la salud están poco capacitados para atender las necesidades de la población con discapacidad y tampoco cuentan con la infraestructura necesaria.

3534. Las personas con discapacidad de sectores socioeconómicos marginados tienen una situación de desventaja para gozar de un pleno nivel de salud; esto es particularmente evidente en los casos de mujeres y niñas que están expuestas a una doble o triple discriminación.

### *Educación*

3535. Hay escasa disponibilidad de opciones de educación inicial para las familias que viven en áreas marginadas y en situación de pobreza. Esto es más restringido si las y los niños con discapacidad no tienen padres o madres con acceso a los servicios de seguridad social. Las opciones que ha abierto el DIF-D.F., como los Centros de Asistencia Infantil Comunitarios (CAIC) y los Centros de Atención Integral (CAI), no cuentan con programas para menores de edad con discapacidad.

3536. El CAM básico y los centros complementarios, de competencia federal, constituyen centros de educación especial segregada, donde las y los niños con diferentes discapacidades son atendidos por igual sin tomar en cuenta sus diferentes necesidades educativas.

3537. Actualmente, en las escuelas regulares de todos los niveles se requiere capacitar a los maestros/as y sensibilizar a la comunidad educativa de cada escuela para que participe en la transformación del ambiente escolar hacia un modelo incluyente.

3538. Las instituciones de educación media superior y superior, de competencia del GDF, presentan barreras de acceso físico a la información y la comunicación. Esta situación tiene que ser revertida para disminuir los niveles de dependencia de estudiantes con discapacidad respecto de sus familias.

3539. La indefinición de la competencia en materia de educación entre el gobierno federal y el GDF está impidiendo que se garantice el derecho a la educación.

3540. El GDF no cuenta con programas ni servicios adecuados para la población con discapacidad, y sus acciones aisladas denotan una visión asistencial que tiende a compensar con becas y subsidios la ausencia de servicios y apoyos específicos.

### *Trabajo*

3541. La visión asistencialista que caracteriza a los programas de apoyo a las personas con discapacidad del GDF hace evidente la falta de una política en materia laboral, diseñada para cubrir las necesidades reales de este grupo.

3542. El Programa de Apoyo al Empleo en el Distrito Federal sólo ha realizado acciones aisladas y no cumple con los requisitos de la Convención, la Ley General de las Personas con Discapacidad, la LPDDF y su Reglamento.

3543. El GDF fomenta políticas de segregación basadas en estereotipos, al aglutinar en una sola entidad administrativa a los erróneamente llamados “grupos vulnerables”, sin realizar acciones efectivas que den respuesta a las características y necesidades particulares de cada grupo, lo que contraría lo establecido por el Convenio 159.

### *Acceso a la justicia*

3544. El sistema de justicia no cuenta con las condiciones necesarias para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce del derecho de acceso a la justicia, ya que no se brindan los servicios que requieren las personas con discapacidades sensoriales.

3545. El Código Civil del Distrito Federal restringe las posibilidades de ejercicio de sus derechos a las personas con discapacidad, y la Declaración Interpretativa interpuesta por el Estado mexicano al ratificar la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad mantiene esta posición, a pesar de que la Convención ofrece una nueva perspectiva sobre la capacidad jurídica.

## Notas

- <sup>1</sup> Este apartado del *Diagnóstico* ha utilizado información del borrador del Informe especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal que elabora la CDHDF. Debido a la gran cantidad de información, no se cita todo lo utilizado del borrador del informe especial.
- <sup>2</sup> En 1999 se adoptó en la ciudad de Guatemala, dentro del sistema regional de protección de los derechos humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (en adelante, Convención Interamericana), la cual fue ratificada por México el 6 de diciembre de 2000 y el depósito del documento se hizo el 25 de enero de 2001. Al respecto, el Preámbulo de la Convención Interamericana ha reafirmado “que las personas con discapacidad tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que otras personas; y que estos derechos, incluido el de no verse sometidos a discriminación fundamentada en la discapacidad, dimanen de la dignidad y la igualdad que son inherentes a todo ser humano”. Por otra parte, la literal c de la Convención reconoce “la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la necesidad de garantizar que las personas con discapacidad los ejerzan plenamente y sin discriminación”.
- <sup>3</sup> Para más información, véase la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*.
- <sup>4</sup> La cual fue ratificada por el Senado de la República el 27 de septiembre de 2007 y que entrará en vigor al haber sido ratificada por un total de 20 países.
- <sup>5</sup> Esto está relacionado con que en su proceso de elaboración participaron de manera directa, además de los representantes de las naciones que forman parte de la ONU, representantes de ONG y de grupos de personas con discapacidad de todo el mundo, ejercicio innovador en el contexto de las Naciones Unidas en materia de personas con discapacidad.
- <sup>6</sup> CDPCD, art. 1, párr. 2. Es necesario aclarar que el término “largo plazo” se refiere tanto a situaciones permanentes como a temporales, por ejemplo las que se pueden tener en razón de accidentes o enfermedades, o edad avanzada, que disminuyen algunas de estas capacidades, impidiendo la igualdad de condiciones con otras personas.
- <sup>7</sup> Carlos Ríos (Pro Derecho, A.C.), ponente en la mesa 8, parte relativa a grupos de personas, Personas con Discapacidad, en el seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa”, realizado del 23 al 25 de octubre de 2007, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. En el Distrito Federal hay al menos 22 leyes diferentes que refieren situaciones que tienen que ver con personas con discapacidad.
- <sup>8</sup> El artículo 1º, tercer párrafo, de la Constitución, es el artículo constitucional que hace referencia a las personas con discapacidad. El anterior texto decía: “Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] las capacidades diferentes”. El actual texto dice: “Queda prohibida toda discriminación motivada por [...] las discapacidades”. Artículo reformado por el decreto publicado el 4 de diciembre de 2006.
- <sup>9</sup> Adoptada en ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999, en el vigésimo noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. Ratificada por México el 25 de enero de 2001.
- <sup>10</sup> Decretada por el presidente de la República el 10 de junio de 2003.
- <sup>11</sup> Decretada por el presidente de la República el 31 de mayo de 2005.
- <sup>12</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 19 de julio de 2006.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, 19 diciembre de 1995.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, 13 de noviembre de 2006.
- <sup>15</sup> Como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1º, 2º párrafo), Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (artículos 4, 11. III y 13), Norma oficial mexicana nom-025-ssa2-1994. Para la prestación de servicios de salud en unidades de atención integral hospitalaria medico-psiquiátrica, la Norma Oficial proy-nom-197-ssa1-2000, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada, Norma Mexicana NMX-R-050-SCFI-2006 sobre Accesibilidad de las personas con discapacidad a espacios construidos de servicio al público. Especificaciones de seguridad y Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal (1º, 4.VII y XV, 5º, 14.XVII y XXXII, 15.IX, X y XI, 22.III y 25).
- <sup>16</sup> LPDDF, capítulo II, arts. 8º al 10.
- <sup>17</sup> Contribución de Carlos Ríos, véase la cita 2.
- <sup>18</sup> *Idem.*
- <sup>19</sup> Este Consejo tiene por objeto (art. 30 de la LPEDDF): I. Promover el diseño e implementación de políticas públicas para garantizar la no discriminación, a favor de las personas en el Distrito Federal, y II. Impulsar el desarrollo cultural, social y democrático en materia del derecho humano a la no discriminación en el Distrito Federal. También tiene las atribuciones que se definen en el artículo 31 de la LPEDDF.
- <sup>20</sup> Véase LPEDDF, art. 43, párrafo primero.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, párr. II, “La Delegación, a través de su Dirección General Jurídica y de Gobierno, aplique las sanciones pecuniarias, revoque la Licencia de Funcionamiento, la Declaración de Apertura o la autorización, o imponga la clausura, en términos de lo dispuesto por la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, para el caso de los titulares de establecimientos mercantiles en los cuales no se preste el servicio de que se trate a toda persona que lo solicite, por motivos de discriminación”.
- <sup>22</sup> *Ibid.*, párr. I y III: “I. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal conozca de quejas y denuncias y, en su caso, dicte las medidas a que alude su propia Ley, tratándose de los servidores públicos o autoridades del Distrito Federal que discriminen [...] III. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación esté en aptitud de Investigar presuntos actos y prácticas discriminatorias y de disponer la adopción de las medidas administrativas previstas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, para el caso de los particulares que discriminen”.
- <sup>23</sup> En razón del espacio no es posible ahondar en las diferencias de modelos conceptuales. En el Informe especial sobre los derechos de las personas con discapacidad en el Distrito Federal, que presentará la CDHDF, se profundizará en este análisis.

- <sup>24</sup> Contribución de Carlos Ríos, véase cita 2.
- <sup>25</sup> OMS, Disability and Rehabilitation Team (DAR), disponible en inglés en <<http://www.who.int/disabilities/en/>>.
- <sup>26</sup> OMS, "Disability and Rehabilitation Action Plan 2006-2011", p. 1, disponible en <[http://www.who.int/disabilities/publications/dar\\_action\\_plan\\_2006to2011.pdf](http://www.who.int/disabilities/publications/dar_action_plan_2006to2011.pdf)>.
- <sup>27</sup> Es importante tomar en cuenta que se utilizan en este *Diagnóstico* los datos del *Censo general de población y vivienda* realizado en 2000, ya que el conteo realizado por el INEGI en 2005 no procesó datos sobre el número de personas con discapacidad, por lo que no hay información más reciente disponible.
- <sup>28</sup> INEGI, *Censo general de población y vivienda 2000*, p. 25.
- <sup>29</sup> OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 178. Las causas del subregistro se atribuyen a diversas variables, a saber: la forma como están construidas las preguntas del *Censo general de población y vivienda*, la manera en que éstas se formulan al momento de censar, la percepción que tiene la población sobre la discapacidad, donde aún hay prejuicios para visibilizar a las personas con discapacidad o dificultad para reconocer cuando, por ejemplo, un adulto mayor pasa a tener una discapacidad.
- <sup>30</sup> De acuerdo con tal publicación: "La situación de las personas con discapacidad muestra avances y retrocesos. Para empezar, hay deficiencias con las cifras. Las estimaciones oscilan entre 2.5 y 7 millones de personas con algún tipo de discapacidad, incluyendo discapacidades para comunicarse". OACNUDH, *op. cit.*, capítulo 7 (Grupos en situación de vulnerabilidad y discriminación); parte 7.12: Personas con discapacidad, p. 178.
- <sup>31</sup> *Idem*.
- <sup>32</sup> INEGI, Población con discapacidad por entidad federativa según grandes grupos de edad, 2000. Información en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis02&c=3169>>.
- <sup>33</sup> INEGI, *Censo general de población y vivienda 2000*, *op. cit.*, pp. 163-164.
- <sup>34</sup> INEGI, Porcentajes de la población con discapacidad según tipo de discapacidad por cada entidad federativa, 2000, en <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis03&c=3170>>.
- <sup>35</sup> Cabe señalar que hay discrepancias en cuanto a los índices de población con discapacidad entre diferentes instituciones. En el caso de la información manejada por el DIF del Distrito Federal, las delegaciones con mayor número de personas con discapacidad son: Iztapalapa (29 977 o 18.76%), Gustavo A. Madero (24 803, 15.53%) y Coyoacán (13 182, 8.25%). En cambio, de acuerdo con las cifras manejadas por el Consejo de Población del Distrito Federal, la mayor concentración de personas con discapacidad se encuentra en la Delegación Iztapalapa con 8 245, seguida de Tlalpan con 3 072, y Gustavo A. Madero con 2 907 (la Delegación Coyoacán ocupa el cuarto lugar con 1 219). DIF-D.F., Población con discapacidad en el Distrito Federal. Disponible en <<http://www.dif.df.gob.mx/discapacidad/poblacion.html>> y en Copodf, <[http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario\\_2004/diciembre/discapacidad.html](http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario_2004/diciembre/discapacidad.html)>.
- <sup>36</sup> El censo del INEGI no distingue entre discapacidad intelectual y discapacidad mental o psicológica.
- <sup>37</sup> Mental Disability Rights International (MDRI), *Derechos humanos y salud mental en México*, septiembre de 2000, pp. 19 y 20.
- <sup>38</sup> ONU, 2007, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, inciso T.
- <sup>39</sup> UNICEF/DIF-D.F., 2006, *El reto de la inclusión y atención integral de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en el Distrito Federal*, Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C., México, p. 32.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p. 17.
- <sup>41</sup> INEGI, *II Censo de población y vivienda 2005*.
- <sup>42</sup> *Ibid.*
- <sup>43</sup> La Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal menciona las siguientes instancias del Distrito Federal: la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Transporte y Vialidad, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Medio Ambiente, la Secretaría de Turismo, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la CDHDF y los órganos político administrativos de las demarcaciones en que se divide el D.F. Por su parte, la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal hace referencia a la secretarías de Finanzas, de Desarrollo Social, de Salud y de Seguridad Pública; Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, la Procuraduría General de Justicia; del Instituto de las Mujeres, y del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, todos ellos del Distrito Federal, la Jefatura de Gobierno, la Asamblea Legislativa del D.F., el presidente del Tribunal Superior de Justicia del D.F., y el presidente de la CDHDF, todos como parte del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del D.F. (art. 32).
- <sup>44</sup> En la ciudad de México hay instancias públicas especializadas en un grupo de población específico que realizan de manera directa programas a favor de la población y aseguran la transversalidad de las políticas públicas en el GDF, como el Instituto de las Mujeres, el Instituto de la Juventud o el Instituto del Adulto Mayor.
- <sup>45</sup> El Consejo está integrado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal (presidente), el titular de la Secretaría de Gobierno, el de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el de la Secretaría de Obras y Servicios, el de la Secretaría de Transportes y Vialidad, el de la Secretaría de Salud, diputados de la Comisión de Grupos Vulnerables de la Asamblea Legislativa, organizaciones y asociaciones de y para personas con discapacidad, y como invitados permanentes, representantes de la Secretaría de Turismo, de la Administración Federal de Servicios Educativos del Distrito Federal, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Cultura, del Servicio de Locatel, del Instituto del Deporte del Distrito Federal, de la Dirección General de Igualdad y Diversidad. La Dirección General del DIF-D.F. es responsable de la Coordinación Operativa del Consejo. En las actas de las sesiones del Consejo se constata que la mayoría de los titulares no asisten a las sesiones, y que sólo algunos lo hacen de manera extraordinaria.
- <sup>46</sup> Véase LPDDF, art. 6°.
- <sup>47</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 25.
- <sup>48</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, Acta XXXIV sesión ordinaria, 9 de julio de

- 2007, p. 3. Acuerdo SO/XVII/21/03. Impulsar la creación de Consejos Delegacionales en las dieciséis (16) demarcaciones geográficas del Distrito Federal a cargo del Grupo de Desarrollo Social, informando que ya existen doce (12) Consejos Delegacionales instalados en Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Cuajimalpa, Venustiano Carranza.
- <sup>50</sup> La literal v del Preámbulo reconoce “la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”
- <sup>51</sup> La Convención establece obligaciones generales que los Estados Partes tienen que adoptar: Artículo III. “Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a: [...] 1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa: [...] b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad; c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad”.
- <sup>52</sup> Para más información, véase la parte IV, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- <sup>53</sup> La accesibilidad es “un proceso complejo que requiere que cada una de las partes se cumpla para conseguir el todo; se trata de un sistema integral o una cadena de eslabones que deben estar unidos para que funcione como tal. No basta, entonces, con cumplir con una sola de las dimensiones [la movilidad, la comunicación, la comprensión y el uso y manipulación eficiente del entorno], sino que se debe intentar, cuando corresponda, cumplir con todas ellas de manera que todo el proceso que envuelve al entorno o al servicio sea accesible”. Definición utilizada en Ana Rapoport, *Manual del curso básico: la accesibilidad en el servicio público*, Equipo Aceplan, abril 2005, p. 100, <<http://www.cocemfe.es/libroverdeaccesibilidad.pdf>> (visitado 30 de enero de 2008).
- <sup>54</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, pp. 131 y 134. Uno en la Delegación Tlalpan y otro en la Delegación Venustiano Carranza.
- <sup>55</sup> Cifra que resultó de la suma de rampas reportadas por dichas delegaciones. Azcapotzalco (130 rampas), Coyoacán (900), Cuauhtémoc (485) y Venustiano Carranza (397). Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, pp. 91, 99, 102 y 135.
- <sup>56</sup> La Secretaría de Cultura ha señalado: “Varios de [sus] recintos [...] al ser construidos o adecuados como tales, no contemplaron la existencia de rampas y lugares reservados para personas con discapacidad motriz, lo cual dificulta aún más el acceso de estas personas a las actividades culturales que se realizan en ellos”. Véase Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 73. Si bien se iniciaron los trabajos de adecuaciones, tal entidad ha planteado como tarea pendiente y reto a futuro la realización de “las adecuaciones necesarias en los recintos de la Secretaría para garantizar el acceso de las personas con discapacidad motriz”. Véase Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 79.
- <sup>57</sup> *Ibid.*, p. 98.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, p. 94.
- <sup>59</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. El documento también reconoce que en las calles y banquetas de la Delegación también existen “algunos obstáculos que impiden el libre desplazamiento de las personas con discapacidad, como coladeras descubiertas, registros mal tapados, jardineras, tubos o guardacantones que no cumplen con las condiciones adecuadas de diseño para el tránsito de estas personas”.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, p. 106.
- <sup>61</sup> *Ibid.*, p. 114.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, p. 129.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, p. 132.
- <sup>64</sup> *Idem.*
- <sup>65</sup> *Ibid.*, p. 137. Es importante para revisar las adecuaciones técnicas en transporte y vivienda dos documentos básicos, el *Manual técnico de accesibilidad*, promovido por Seduvi y la *Guía práctica de evaluación de los inmuebles*, <[www.libreacceso.org](http://www.libreacceso.org)>.
- <sup>66</sup> Expediente CONAPRED/DGAQR/574/07/DR/II/DF/R310. El Conapred, después de iniciado el procedimiento, se declaró incompetente por tratarse de actos discriminatorios realizados por autoridades de la jurisdicción del Gobierno del Distrito Federal, en particular la Secretaría de Obras Públicas y Servicios. Este tipo de asuntos son competencia de la CDHDF y del Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- <sup>67</sup> *Reforma*, “Complican banquetas uso de sillas de ruedas”, 7 de diciembre de 2007, México.
- <sup>68</sup> *Idem.*
- <sup>69</sup> *Idem.*
- <sup>70</sup> *El Universal*, “Olvidan a deportistas discapacitados [sic] en GAM”, 4 de diciembre de 2007.
- <sup>71</sup> Información obtenida de CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, p. 287.
- <sup>72</sup> Esta cifra no incluye a las personas con discapacidad mental.
- <sup>73</sup> CDHDF, *Informe especial sobre la situación...*, *op. cit.*, p. 288.
- <sup>74</sup> *Idem.* Para más información en relación con reclusorios, véase la parte V, capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.
- <sup>75</sup> Para más información, consúltese el manual en <<http://www.seduvi.df.gob.mx/manual.pdf>>.
- <sup>76</sup> En especial, la información sobre servicios, trámites y gestiones en las instancias públicas del D.F. no está disponible en sistema Braille, y ninguna oficina pública cuenta con servicio de intérpretes de LSM (lenguaje de señas mexicano para la comunicación con personas sordas). El recién elaborado *Manual técnico de accesibilidad*, por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF,

- en febrero de 2007, establece propuestas técnicas. Sin embargo, por su carácter no normativo, no es obligatorio para las instancias públicas.
- <sup>77</sup> De acuerdo con cifras proporcionadas por el Sistema de Transporte Colectivo Metro, de enero de 2001 a junio de 2006 se proporcionaron 18 297 441 accesos gratuitos. Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 40.
- <sup>78</sup> Acuerdo por el que se autoriza la exención del pago de la tarifa establecida al usuario del corredor de transporte público de pasajeros Metrobús Insurgentes a las personas que se indican, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de septiembre de 2005, y su fe de erratas publicada en la misma gaceta el día 30 de septiembre de 2005.
- <sup>79</sup> Véase página del Metro en la sección respectiva a la tarjeta de cortesía: <<http://www.metro.df.gob.mx/servicios/cortesiacapaciddif.html>>.
- <sup>80</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de noviembre de 2002, disponible en <<http://www.setravi.df.gob.mx/programas/pitv.pdf>>.
- <sup>81</sup> GDF, Comunicación Social, <<http://www.comsoc.df.gob.mx/noticias/discursosj.html>>.
- <sup>82</sup> Página de la RTP, <<http://www.rtp.gob.mx/servicios.html>>.
- <sup>83</sup> Información proporcionada por Enrique Medel Bolaños, de la Fundación Humanista de Ayuda a Discapacitados, en el Seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, llevado a cabo los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007 en la Flacso.
- <sup>84</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 42.
- <sup>85</sup> Información proporcionada por RTP al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- <sup>86</sup> Metrobús, Dirección Jurídica y Enlace Institucional, oficio MD/DJ/455/2007, 5 de noviembre de 2007. En oficio enviado de la Dirección Jurídica del Metrobús se hace la aclaración de que el Sistema de Corredores para el Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal tiene “como uno de los principales componentes el de integrar a [las personas con discapacidad] en el disfrute del servicio y no sólo la por la gratuidad, sino además por las condiciones físicas de la infraestructura (estaciones y terminales) sino [sic] también por el diseño de los autobuses”. También aclara que, desde su perspectiva, “el servicio de transporte público de pasajeros que se brinda en el corredor [Insurgentes] tiene en forma integral el enfoque de facilitar el traslado de personas con discapacidad”. Asimismo, afirma que la actual administración tiene apegado un propósito de beneficio, en materia de transporte público a las personas con discapacidad y como prueba de ello está que en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, entre sus objetivos tiene el consolidar la restructuración del transporte público de mediana capacidad y fortalecer el sistema de Metrobús con 10 líneas. Sin embargo, al citar el Programa General no se hace mención específica de las acciones para garantizar accesibilidad a personas con discapacidad.
- <sup>87</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 57.
- <sup>88</sup> *Idem.*
- <sup>89</sup> Consiste en la activación de una torreta luminosa mediante un botón señalizado que le indica al operador del autobús que una persona con discapacidad abordará la unidad.
- <sup>90</sup> Metrobús, *op. cit.*
- <sup>91</sup> Red Integral de Transporte de Personas con Discapacidad (Metro, trolebús, Metrobús y autobuses RTP), en <[http://www.setravi.df.gob.mx/a\\_ciudadana/politicofrente.pdf](http://www.setravi.df.gob.mx/a_ciudadana/politicofrente.pdf)>.
- <sup>92</sup> *Idem.*
- <sup>93</sup> Setravi, “Comparecencia del C. Secretario de Transportes y Vialidad, Ing. Luis Ruiz Hernández, ante la IV Asamblea Legislativa del D.F.”, 25 de octubre de 2006, DGCS Boletín 0, disponible en <[http://www.setravi.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id\\_noticia=651](http://www.setravi.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id_noticia=651)>.
- <sup>94</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 46.
- <sup>95</sup> *Idem.*
- <sup>96</sup> *Idem.*
- <sup>97</sup> De acuerdo con la información del secretario de Transportes y Vialidad el Sistema de Transporte Colectivo Metro atiende a 4.5 millones de pasajeros diarios, la RTP atiende a 693 990 pasajeros diarios, el Servicio de Transportes Eléctricos moviliza a 257 pasajeros diarios y el Metrobús atiende a 340.3 mil pasajeros diarios. Véase Setravi, DGCS Boletín 0, 25 de octubre de 2006, y Metrobús, 2007, *op. cit.*
- <sup>98</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 38.
- <sup>99</sup> Véase artículo 18.III y IV.
- <sup>100</sup> SSP, Programa de Cortesía Urbana para Personas Discapacitadas [sic], disponible en <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/ProgramasyCampanas/Discapacitados.htm>>.
- <sup>101</sup> *Idem.*
- <sup>102</sup> Reglamento de Tránsito, art. 12. X.
- <sup>103</sup> *Idem.*
- <sup>104</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>105</sup> *Ibid.*
- <sup>106</sup> Véase LPDDE, art. 8.
- <sup>107</sup> *Ibid.*, art. 9.
- <sup>108</sup> ONU, Observación general núm. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, Comité de Derechos Económicos,

- Sociales y Culturales, 22° periodo de sesiones, 2000, párr. 9.
- <sup>109</sup> *Ibid.*, párr. 11.
- <sup>110</sup> INEGI, Características de las personas con discapacidad motriz; mental; visual; auditiva, del lenguaje, Folletos, 2004.
- <sup>111</sup> INEGI, *op. cit.*, p. 40.
- <sup>112</sup> INEGI, Porcentaje de la población derechohabiente con discapacidad por entidad federativa según institución de derechohabencia, 2000. Fuente: <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mdis08&c=3157>>.
- <sup>113</sup> DIF-D.F./UNICEF, *op. cit.*, p. 30. El motivo por el cual no se incluye el nivel de marginación muy alta en este cuadro, y en otros análisis o comparaciones es porque la base de datos de discapacidad y vivienda no fueron totalmente compatibles.
- <sup>114</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 18.
- <sup>115</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 18.
- <sup>116</sup> Por ejemplo, el 50.33% de las personas con discapacidad del D.F. no cuenta con cobertura de servicios de rehabilitación dependientes del D.F. en su localidad, entre ellas las de Iztapalapa, delegación donde vive casi el 20% de las personas con discapacidad de la ciudad.
- <sup>117</sup> *Ibid.*, p. 80.
- <sup>118</sup> *Idem.*
- <sup>119</sup> Información aportada por María Luisa Rascón, representante de la Organización Voz Pro Salud Mental en el Seminario Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, llevado a cabo los días 23, 24 y 25 de octubre de 2007 en la Flacso.
- <sup>120</sup> *Idem.*
- <sup>121</sup> CDHDF, Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal, *op. cit.*, p. 295.
- <sup>122</sup> *Ibid.*, p. 291. Reclusorio Preventivo Varonil Norte (71 personas) y el Sur (28), Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (64), Penitenciaría (23), Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (ninguna persona, Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan (23), Cevarapsi (48), Cersova (ninguna), Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (una), y el Oriente (ninguna).
- <sup>123</sup> *Ibidem*, p. 38.
- <sup>124</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>125</sup> El GDF creó 16 preparatorias y la Universidad de la Ciudad de México, hoy Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- <sup>126</sup> Véase artículo 3.VI; art. 21.IV.
- <sup>127</sup> ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2007, artículo 24.
- <sup>128</sup> UNICEF/DIF-D.F., 2006, *op. cit.*, p. 46.
- <sup>129</sup> Los Centros de Asistencia Infantil Comunitario (CAIC) y el CAI, para familias no derechohabientes de otros servicios, no cuentan con programas específicos para apoyar a los niños con discapacidad.
- <sup>130</sup> Realizado del 26 de enero al 16 de junio de 2002.
- <sup>131</sup> Ponencia de Lilia Vázquez García, Ejercicio de facultades y atribuciones legales, Primer Congreso sobre Educación Pública en México, 16 de febrero, disponible en <<http://www.df.gob.mx/virtual/altedu/ponencias/lvazquez.html>>.
- <sup>132</sup> Centros de Atención Infantil Comunitarios, DIF-D.F. Fuente: <[www.dif.df.gob.mx/niñez/infraestructura/html](http://www.dif.df.gob.mx/niñez/infraestructura/html)>.
- <sup>133</sup> UNICEF, Iniciativa “Todos los niños en la escuela”, en <[http://www.unicef.org/mexico/spanish/education\\_6891.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/education_6891.htm)>.
- <sup>134</sup> UNICEF *et al.*, “Propuestas de política pública para la inclusión educativa en el Distrito Federal Todos los niños y las niñas en la escuela en el Distrito Federal”, noviembre de 2006, pp. 4 y 5.
- <sup>135</sup> El IMSS brinda atención a 71 niñas y 55 niños con discapacidad leve y 50 con discapacidad moderada. El ISSSTE informó que atiende a 4 niños con discapacidad en todo el D.F. Ambas informaciones fueron recibidas mediante solicitudes de acceso a la información pública gubernamental.
- <sup>136</sup> Por ejemplo, el Reglamento del servicio de estancias para el bienestar y desarrollo infantil, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado prohíbe expresamente la admisión a niños con discapacidad, artículo 30.
- <sup>137</sup> Centros segregados de educación especial de la Secretaría de Educación Pública.
- <sup>138</sup> Alicia Molina (Alternativas de Comunicación para Necesidades Especiales, A.C.), participante en la mesa 8, en la parte relativa a grupos de personas, Personas con Discapacidad, en el seminario: Los derechos humanos en la ciudad de México: diagnóstico y programa, realizado del 23 al 25 de octubre de 2007, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (Flacso-México).
- <sup>139</sup> M. Ulloa, *Las exclusiones de la educación básica y media superior en el D.F.*, UNICEF/Centro de Estudios en Economía de la Educación/ Gobierno del D.F., 2006.
- <sup>140</sup> *Ibid.*, gráfico 8.
- <sup>141</sup> *Ibid.*, gráfico 9.
- <sup>142</sup> Instancias técnico-operativas y administrativas de Educación Especial de la SEP para ofrecer apoyo teórico y metodológico para la atención de alumnos con necesidades educativas especiales dentro del aula regular.
- <sup>143</sup> Contribución de Alicia Molina, véase la cita 136.
- <sup>144</sup> E. Velásquez y D. de la Oliva, “Importancia de la organización escolar para el desarrollo de escuelas inclusivas”, agosto de 2007, p. 6.
- <sup>145</sup> M. Ulloa, *op. cit.*, p. 32.
- <sup>146</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 28 *in fine*.
- <sup>147</sup> Becas de 800 pesos mensuales en caso de que el padre o tutor del estudiante fallezca o tenga alguna incapacidad. Boletín de la Dirección General de Comunicación Social del Gobierno del D.F., 22 de marzo de 2007. Los estudiantes con discapacidad de nivel medio superior también tienen acceso al programa de becas para todo el alumnado de las preparatorias recién instituido por el Gobierno de la ciudad.

- <sup>148</sup> Respecto a adecuaciones en instituciones públicas y privadas de educación superior en la ciudad, la organización Libre Acceso, A.C., presenta información en su portal de internet <www.libreacceso.org> sobre algunas de estas instituciones, a saber: la Universidad Pedagógica Nacional promueve el uso del celular para sordos. La Universidad Nacional Autónoma de México promueve una sala especial de consulta en la biblioteca para personas con discapacidad, así como un taller de lenguaje de señas. La Universidad Anáhuac señala las participaciones de sus profesoras en instituciones como el Museo del Papalote y el Consejo Consultivo de la Secretaría de Salud. La Universidad Panamericana tiene su programa Colabore, que apoyan, entre otras empresas, Cemex. También tiene un dispositivo especial para ayudar a las personas con discapacidad llamado la “oruga”. La Universidad Iberoamericana y la Universidad Marista también desarrollan sus programas propios.
- <sup>149</sup> Para más información véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>150</sup> ONU, 2007, *op. cit.*, artículo 27.
- <sup>151</sup> Artículo 2º, definiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- <sup>152</sup> Adoptada en Ginebra, Suiza, 20 de junio de 1983, Promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de abril de 2002, y su Recomendación núm. 168.
- <sup>153</sup> Estas disposiciones hacen referencia a los artículos del 6º al 8º del apartado B del PIDESC, relacionados con el trabajo.
- <sup>154</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, artículo 27: Trabajo y empleo, inciso k.
- <sup>155</sup> INEGI, 2000, *op. cit.* Búsqueda realizada en base de datos.
- <sup>156</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. De acuerdo con el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, de 2001 a 2003 se lanzó el Programa de Integración a la Capacitación y al Empleo, el cual tenía, entre otros, el mandato de participar “en ferias del empleo para detectar canalizar a personas con discapacidad en busca de trabajo”. De acuerdo con la instancia mencionada, “en octubre de 2003 el programa se canceló por falta de recursos económicos”.
- <sup>157</sup> Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, XXXII Sesión Ordinaria. Informe Balance 2001-2006, *op. cit.*, p. 101. El informe del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, en el apartado relativo a esta Delegación, señala lo siguiente: La población con discapacidad que atendemos en la Delegación Cuauhtémoc está en edad productiva. Lamentablemente la mayoría se encuentra desempleada. Esta situación está motivada por varios factores como:
- 1) Las empresas argumentan no dar trabajo a personas con discapacidad porque atrasarían la productividad.
  - 2) Los empleadores no consideran a la persona con discapacidad como una persona productiva ni toman en cuenta sus capacidades para el trabajo.
  - 3) Cuando son contratados se ven presionados y sujetos a abusos por miedo a perder el trabajo. Muchas veces reciben un salario menor por el mismo trabajo.
- <sup>158</sup> *Cfr.* artículo 24 del Reglamento de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.
- <sup>159</sup> Para más información, véase la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- <sup>160</sup> ONU, 2007, *op. cit.*, artículo 13.
- <sup>161</sup> Código Civil para el Distrito Federal, art. 23.
- <sup>162</sup> *Ibid.*, art. 450. II.
- <sup>163</sup> CDHDF, “La CDHDF y organizaciones de la sociedad civil llaman al Senado a ratificar sin reservas la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, boletín de prensa núm. 188/2007, 20 de septiembre de 2007.
- <sup>164</sup> La Declaración interpretativa dice: “Consecuentemente, con la absoluta determinación de proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, los Estados Unidos Mexicanos interpretan el párrafo 2 del artículo 12 de la Convención, en el sentido de que en caso de conflicto entre dicho párrafo y la legislación nacional habrá de aplicarse –en estricto apego al principio *pro homine*– la norma que confiera mayor protección legal, salvaguarde la dignidad y asegure la integridad física, psicológica, emocional y patrimonial de las personas”.
- <sup>165</sup> Para mayor información, véase la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- <sup>166</sup> E. Rosas, Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad. Aportación hecha durante el Taller sobre Acceso a la Justicia y Accesibilidad Universal, llevado a cabo en mayo de 2007.

## Capítulo 34. Derechos de las personas migrantes y refugiadas

### 34.1 Introducción y conceptos

3546. El fenómeno migratorio es consecuencia de diversas situaciones que obligan a las personas a desplazarse, entre ellas: conflictos armados, pobreza en sus países de origen, persecución, desastres naturales, otras violaciones a sus derechos humanos o una mezcla de esas y otras razones.

3547. México es escenario de diversos movimientos humanos que son impulsados por una complejidad creciente de factores, particularmente por ser país de origen, tránsito, destino y retorno de diversos flujos migratorios. Dentro de estos flujos se encuentran trabajadores/as migratorios, sus familiares, solicitantes de asilo y personas refugiadas.

3548. En el Distrito Federal convergen estos flujos, de tal forma que hay personas originarias de esta ciudad que migran al exterior –principalmente a Estados Unidos y Canadá–, así como personas extranjeras que transitan por su territorio con el mismo objetivo, y en menor medida, personas cuyo destino final es el Distrito Federal. También se conoce el fenómeno migratorio de personas mexicanas que llegan a la ciudad en busca de oportunidades de empleo y educación, para las mujeres, con más frecuencia, en el servicio doméstico. No obstante, ante la falta de información sobre este tipo de problemática, este capítulo abordará la situación de las personas extranjeras que transitan o habitan en el Distrito Federal.

3549. En el presente documento se identifican algunos de los principales obstáculos que enfrenta esta población para el ejercicio de sus derechos, además de que se sugieren algunas propuestas para mejorar la condición de los derechos humanos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada en el Distrito Federal

3550. Con el propósito de tener una mayor claridad conceptual, se muestran definiciones en el marco normativo internacional y nacional:

3551. *Persona migrante*: es toda aquella que se involucra en el movimiento poblacional a través de una frontera específica, con la intención de permanecer de manera temporal o permanente en una región determinada.<sup>1</sup> En este sentido, se habla de migrante internacional cuando se cruza una frontera internacional, y de migrante interno cuando el desplazamiento es de un territorio a otro, pero dentro del mismo Estado.

3552. *Trabajador/a migrante*: es toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.<sup>2</sup>

3553. *Persona migrante irregular*: toda persona extranjera que no cuenta con documentos migratorios o si estos no se están vigentes. También se aplica el término a las personas extranjeras que realizan actividades no autorizadas en su forma migratoria vigente.

3554. Persona *refugiada*:<sup>3</sup> toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. También lo son las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.<sup>4</sup>

3555. Persona *solicitante de asilo*: es toda persona cuya solicitud de asilo no ha sido aún objeto de una decisión definitiva por parte del país de acogida potencial.<sup>5</sup>

3556. Persona *emigrante*: el artículo 77 de la Ley General de Población (en adelante la LGP) señala que: “son emigrantes, los mexicanos y los extranjeros que salgan del país con el propósito de residir en el extranjero”.

3557. Según información del Consejo Nacional de Población (Conapo)<sup>6</sup> la población migrante residente en México representa 0.5% de la población total del país. Datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), del año 2000, señalan que del total de la población extranjera registrada, la mayoría radicaba en estados fronterizos del país. Sin embargo, hay otros estados que concentran una población importante de personas extranjeras.

3558. Entre ellos se encuentra el Distrito Federal que, de acuerdo con datos de 2000, ocupaba el segundo lugar de concentración de dicha población con 56 187 personas, que representan 12% del total de la población extranjera en México de ese año y, aproximadamente, 0.33% de la población total de la entidad.<sup>7</sup> Según datos del Conapo,<sup>8</sup> las siguientes delegaciones del Distrito Federal concentran la mayor parte de la población de origen extranjero: Coyoacán, Benito Juárez y Miguel Hidalgo.

3559. Es importante mencionar que no hay cifras de la población migrante que ingresa al país de manera irregular y que no haya sido asegurada por el Instituto Nacional de Migración (INM) debido a la naturaleza de este fenómeno social. Éste es uno de los factores que no permiten concentrar acciones dirigidas para la atención y protección de flujos de personas con mayor grado de vulnerabilidad, como en el caso de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

3560. De acuerdo con los datos del INM, hasta el 13 de abril de 2007, en el Distrito Federal habitaban 49 766 personas extranjeras.<sup>9</sup> Enseguida se muestra dicha información desagregada por edad y sexo.

Cuadro 34.1. Datos desagregados por edad y sexo de personas extranjeras en el Distrito Federal<sup>a</sup>

Edad	Hombres	Mujeres	Total
Hasta 20 años	1 981	1 942	3 923
21 a 30 años	3 295	4 275	7 570
31 a 40 años	6 068	6 052	1 120
41 a 50 años	5 264	4 123	9 387
51 a 61 años	3 740	3 282	7 022
Mayores de 60 años	4 932	4 812	9 744
Total	25 280	24 486	49 766

<sup>a</sup> Sin Fronteras, I.A.P., cuadro elaborado para este documento con datos del INM.

3561. Entre esta población se encuentran también las personas refugiadas. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), hasta 2006, en México se encontraba un promedio de 3 319 personas refugiadas. En ese mismo año se recibieron 514 solicitudes y fueron aprobadas 81. La mayor parte de las personas refugiadas recién reconocidas por el Estado mexicano, se queda a habitar en el Distrito Federal.<sup>10</sup>

Cuadro 34.2. Personas solicitantes de asilo y refugiadas en México<sup>a</sup>

	2003	2004	2005	2006
Solicitudes	275	404	687	514
Solicitudes Rechazadas	154	160	191	113
Solicitudes Aceptadas	40	72	131	81
Casos cerrados			364	320
Población Refugiada	5 758	4 343	3 229	3 319

<sup>a</sup> Sin Fronteras, IAP, "La situación de los solicitantes de asilo y refugiados en México", julio de 2007.

3562. Para el año 2007, la población refugiada descendió a 1 616 personas. En total se resolvieron 449 casos, de los cuales 79 fueron reconocidos, 131 rechazados y 239 fueron cerrados.<sup>11</sup>

3563. Para el año 2007, de un total de 1 654 personas refugiadas y solicitantes de asilo, se reportan un total de 642 mujeres frente a 1 012 hombres. Esto indica que el porcentaje de mujeres es de 38.8% contra 61.2% de hombres, lo que refleja que hay un mayor número de hombres que buscan el asilo en el país.<sup>12</sup>

3564. El fenómeno migratorio es de competencia federal; la LGP en sus artículos 7°, 42, 145 y 151, y su Reglamento, en los artículos 89, 90, 91 y 166, facultan a la Secretaría de Gobernación (Segob) para atender los asuntos de orden migratorio (la organización y coordinación de los servicios migratorios), la instauración del procedimiento migratorio, la vigilancia de la entrada y salida de las personas nacionales y extranjeras, y la revisión de sus documentos. Asimismo, la facultad para otorgar la calidad y características migratorias respectivas, incluida la denominada de no inmigrante-refugiado.<sup>13</sup>

3565. Las anteriores funciones en materia de migración y asilo adjudicadas a la Segob, se derivan a los órganos administrativos desconcentrados: Instituto Nacional de Migración (INM) y la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), mediante el Reglamento Interior de la mencionada Secretaría.

3566. Los artículos 36 y 55 del Reglamento Interior de la Segob<sup>14</sup> señalan que el INM tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios. El INM ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Segob, la LGP y su Reglamento.

3567. Respecto de las personas refugiadas y de las solicitantes de asilo, entre otras, es atribución de la Comar promover la integración social de las y los refugiados en México. Sin embargo, para las acciones de dicha Comisión, en cuanto a la alimentación, albergue temporal, atención médica, vivienda, ayuda para la reunificación familiar y educación, no se establece una facultad de asistencia directa, por lo que debe ejercerlas mediante la colaboración con otras instituciones gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil.

3568. No obstante que la competencia en las materias de migración y asilo es del Gobierno Federal, es necesario aclarar que en la protección, atención y, en general, en la interacción diaria con las personas migrantes y refugiadas intervienen las y los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

3569. Por ello, los gobiernos locales deben comprometerse a brindar la protección y atención necesaria a esta población, así como a garantizar el respeto y pleno ejercicio de sus derechos humanos. Por ser una población minoritaria numéricamente, y por lo tanto expuesta a un mayor grado de discriminación, especialmente mujeres y niñas, se requiere de políticas y acciones específicas que faciliten su integración<sup>15</sup> en el Distrito Federal como sociedad receptora<sup>16</sup> de estos flujos migratorios –regulares documentados e indocumentados irregulares– y de las personas refugiadas que habitan en ella.

3570. En el caso de las personas refugiadas, se requiere de políticas y programas que brinden la protección que requieren y eviten que nuevamente sufran violaciones a sus derechos humanos, ya que ésta es la causa por la cual originalmente tuvieron que salir de su país.

## 34.2 Principales problemas que enfrentan las personas migrantes y refugiadas

3571. Como se refirió anteriormente, la población migrante y refugiada que habita en el Distrito Federal puede considerarse una minoría, por lo que uno de los primeros problemas que enfrentan es el de la invisibilización, lo que tiene como resultado la ausencia de políticas públicas y normatividad adecuadas que faciliten su integración social, política, cultural y económica, y que garanticen el respeto a sus derechos humanos.

3572. La integración de las personas refugiadas en la sociedad receptora es un proceso social complejo y dinámico que plantea desafíos políticos y prácticos que resulta indispensable afrontar. Una política orientada a hacer posible y efectiva la integración de la población refugiada debe gestionar dicho proceso de integración mediante acciones que garanticen, por un lado, los derechos de las personas refugiadas y, por el otro, creen condiciones que permitan fomentar y desarrollar una sociedad justa y cohesionada.<sup>17</sup> El resultado que busca la política de integración es la consolidación de una sociedad inclusiva, en la que todas las personas que contribuyen a construirla tengan las mismas oportunidades, se sientan parte de ella y la consideren como suya. Este doble sentido de pertenencia sólo es posible si las políticas de integración logran sus objetivos.

3573. La integración de la población refugiada es una responsabilidad compartida, de los gobiernos primordialmente, pero también de la sociedad receptora en su conjunto, y especialmente de la sociedad civil organizada, cuyo papel primordial radica en colaborar con las diferentes instancias del Estado en el estableciendo de un marco político y jurídico que oriente las actuaciones del conjunto de la sociedad en la gestión del proceso de integración.

3574. Resulta necesario enfatizar en la situación de las mujeres migrantes. Muchas de ellas emigran de sus países de origen con la convicción de insertarse en el mercado laboral y obtener un trabajo mejor remunerado que les permita apoyar a su familia. En el pasado se consideraba que la mayor parte de estas mujeres migraba como dependiente económico con fines de reunificación familiar. Hoy se reconoce la participación de las mujeres en el proceso migratorio: toman la decisión de migrar, participan en el mercado laboral y contribuyen al sostén de sus familias a través de las remesas. Así se reconoce su impacto en el desarrollo del país donde trabajan y del país donde estas mujeres envían sus ingresos en forma de divisas.<sup>18</sup> Es importante mencionar que las mujeres migrantes en México, pueden ser triplemente vulnerabilizadas,<sup>19</sup> por su condición de mujeres, de extranjeras y, en su caso, de migrantes irregulares.<sup>20</sup>

3575. Cabe señalar que las mujeres que se encuentran en una situación de dependencia económica con sus esposos mexicanos para obtener una legal estancia en el país, son más susceptibles de caer en un círculo de violencia. Su situación migratoria hace más complicada su separación del agresor ante el temor de ser deportadas o separadas de sus hijos o hijas, pues del propio agresor depende su legal estancia. Lo anterior, también implica condiciones de explotación y limitación de la libertad personal, aunado a las desventajas que se presentan por su posición de género

3576. Las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas enfrentan obstáculos para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales. Entre los cuales:

- a) *Derecho a la vivienda.*<sup>21</sup> No pueden cubrir el costo de un lugar para hospedarse de forma temporal, de tal suerte que, en muchos casos, caen en la indigencia y corren el riesgo de ser víctimas de la delincuencia. Asimismo, por sus condiciones económicas y sociales (no tienen respaldo de un fiador ni pueden acceder a los programas de vivienda), hay imposibilidad de adquisición de viviendas, por lo que esta población paga de forma indefinida renta, lo que merma fuertemente su economía familiar.<sup>22</sup>
- b) *Derecho a la alimentación.* Debido a la falta de recursos económicos y la consecuente imposibilidad de cubrir los costos de su alimentación, están expuestos/as a tener problemas de desnutrición o malnutrición y, por lo tanto, su salud está en constante riesgo.
- c) *Derecho a la salud.*<sup>23</sup> En caso de enfermedad, no cuentan con los recursos para pagar las consultas, estudios, tratamientos, medicamentos e intervenciones quirúrgicas necesarias para recuperar o mantener un buen estado de salud. En cuanto al acceso a los servicios públicos de salud, la población migrante es más vulnerable, ya que en pocas ocasiones cuenta con el aval de una institución para acceder a los servicios. En el caso de las personas refugiadas, en la práctica ese aval lo otorga la Comar o las organizaciones civiles que trabajan con esta población y, a través de ellas, acceden a los servicios de salud.
- d) *Derecho al trabajo.*<sup>24</sup> Hasta 2007, la mayor parte de las personas migrantes y refugiadas en condiciones de vulnerabilidad que habitan en el Distrito Federal cuentan con empleo informal, por no tener un documento migratorio vigente y no poder acceder a un trabajo formal. Algunos de los principales obstáculos para que las personas migrantes, solicitantes de asilo o refugiadas laboren son:

- La autorización para laborar la otorga el INM al entregar la forma migratoria, por lo que hay un periodo, en tanto se regulariza el estatus migratorio, en el que no se puede ingresar a un trabajo formal.
  - La forma migratoria incluye restricciones y especificidad en las actividades laborales autorizadas,<sup>25</sup> lo que limita el campo de búsqueda de trabajo. Si en algún momento la o el interesado tuviera otra oportunidad de trabajo no incluida en la autorización inicial, requeriría realizar una nueva gestión ante el INM del nuevo empleador/a o razón social de la empresa, lo que genera costos y tiempo, y en varias ocasiones desincentiva a los y las empleadoras para contratar a personas extranjeras.
  - En el caso específico de las personas refugiadas, el INM emitió una Circular<sup>26</sup> mediante la cual las autorizaciones de trabajo se otorgan de manera amplia para evitar estas situaciones. Esto beneficia a las personas cuyo reconocimiento de la condición de refugiado/a o renovación de la Forma Migratoria se haga de manera posterior a la fecha de emisión de la Circular.
  - Por otro lado, los trámites para la revalidación de documentos de estudios son complejos, implican altos costos y tardan tiempo en resolverse. Ello dificulta el reconocimiento de las capacidades y experiencia previa de las personas. Esto los imposibilita para ejercer su profesión o habilidades en su campo y en su nivel laboral y profesional. Esta situación es más recurrente en el caso de las personas refugiadas. La Comar ha entrado en conversaciones con la SEP para facilitar dicha revalidación. No obstante, aquellas personas refugiadas que no tienen contacto con la Comar y las demás personas migrantes, enfrentan sistemáticamente esta dificultad,
  - Además, se dan actos de discriminación en los procesos de contratación o en las oportunidades de promoción interna. Un ejemplo es el caso de discriminación en agravio de músicos extranjeros de la Orquesta Filarmónica de la ciudad de México, que conllevó a la emisión de una recomendación por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual se detalla más adelante.
- e) *Derecho a la educación.*<sup>27</sup> La educación es otro aspecto fundamental para lograr la integración de la población migrante y refugiada en el Distrito Federal, pero se han detectado varios obstáculos para su inserción en el sistema educativo, entre los cuales destacan:
- El desconocimiento por parte de las instituciones educativas de la documentación migratoria y documentos de identidad. Asimismo, el desconocimiento de sus derechos en el país y de las obligaciones que, como Estado, tienen las servidoras y los servidores públicos. Ello genera que en la práctica se dificulte o se niegue su acceso a la educación.
  - Los actos discriminatorios que la población migrante y refugiada enfrenta por parte de autoridades, profesores/as, estudiantes y madres y padres de familia, imposibilita la adecuada inserción de los estudiantes en la comunidad educativa.<sup>28</sup>
  - Las cuotas que se establecen no son acordes con las posibilidades económicas de la mayor parte de esta población.<sup>29</sup>
  - En el nivel medio superior es imposible la inscripción si no se cuenta con la documentación del país de origen traducida y legalizada.
  - La falta de acceso de la población migrante y refugiada a programas de apoyo económico (becas educativas)<sup>30</sup> acordes al proceso de integración de la población, imposibilita tener la solvencia económica para realizar el pago de las cuotas y de los gastos que se erogan en el tiempo de estudio, por lo que hay deserción escolar.
  - En el nivel superior, las universidades públicas,<sup>31</sup> con excepción de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, han establecido cuotas para extranjeros. Estas cuotas no consideran la situación en que se encuentra la población refugiada. Asimismo, los exámenes de admisión tienen un costo y las familias no cuentan con los recursos para cubrirlos.
  - Hay restricciones en el documento migratorio para estudiar y trabajar, de acuerdo con lo señalado en los artículos 58, 60, 74, 120, 121 de la LGP y en el artículo 166, fracción VIII,

inciso A, entre otros, del Reglamento de la Ley General de Población. Estas disposiciones son aplicadas a todas las personas extranjeras en México independientemente de su calidad o característica migratoria correspondiente. La decisión de ampliar la autorización de la actividad que pueden realizar queda a criterio discrecional de la autoridad migratoria.

- En el caso de la población refugiada, el INM ha facilitado que trabajen y estudien. No obstante, este beneficio no se concreta en todos los casos, ya que implica un cambio de calidad y característica migratoria sin perder la de No Inmigrante Refugiado, y eso no procede según lo establece la LGP.
  - En muchas ocasiones la población refugiada y migrante no cuenta con la documentación de los estudios que realizó anteriormente, por lo que es imposible cumplir con los requisitos de admisión a las universidades.
- f) *Derecho a la no discriminación.*<sup>32</sup> Esta población se enfrenta a actos discriminatorios, como la negación del empleo por ser de origen extranjero o la asignación de un sueldo más bajo en comparación al de personas de nacionalidad mexicana. El racismo y la xenofobia que enfrentan las personas migrantes y refugiadas son de especial preocupación. Además de poner en peligro su seguridad, dichas actitudes agravan problemas psicológicos, como la ansiedad o la depresión, influyen en el acceso a la vivienda o al empleo y obstaculizan la participación en la sociedad receptora. De acuerdo con una encuesta nacional realizada en 2005 por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 42.1% de las personas mexicanas entrevistadas declararon que no tolerarían vivir con una persona extranjera. La encuesta también reveló que 15.5% consideraba como “conflictivas” a aquellas personas que profesaban una religión diferente a la suya. Las personas homosexuales, extranjeras y pertenecientes a otras religiones distintas a la católica, son algunos de los grupos que son vistos con menos consideración.<sup>33</sup>

3577. A pesar de que la mayoría de los y las migrantes provienen de Centroamérica, algunas personas hablan idiomas, lenguas y dialectos diferentes al español, por lo que uno de los principales problemas a los que se enfrenta esta población, es justamente la barrera del idioma.

### 34.3 Análisis de la legislación del Distrito Federal relativa a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas

3578. México ha ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que generan obligaciones para todos los niveles de gobierno en materia de migración y asilo. A continuación se enumeran:

- La Convención Internacional sobre la Protección de todos los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990, ratificada por México el 14 de diciembre de 1998.
- La Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, que fue ratificada por nuestro país el 4 de abril de 1979.
- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que fue ratificada por México el 7 de junio de 2000, y
- El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificado por nuestro país el 7 de junio de 2000.

3579. Respecto de la legislación nacional, ya se ha mencionado que las materias de migración y asilo son federales. No obstante, los gobiernos locales tienen la obligación de que en su marco normativo no se excluya o discrimine a las personas extranjeras, solicitantes de asilo y refugiadas.

3580. A continuación se presenta el marco normativo que tiene el Distrito Federal en beneficio de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo:

- a) *Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal*. En su artículo 4, fracción IV, incluye a las personas migrantes como integrantes de los grupos en situación de discriminación. Asimismo, el artículo 17, fracción I, señala que los entes públicos garantizarán que todas las personas, sin discriminación, tengan acceso a la documentación necesaria que refleje su identidad jurídica, realizando programas especiales dirigidos a los grupos en situación de discriminación.  
El artículo 22 dispone que los entes públicos del Distrito Federal deberán promover las condiciones necesarias para que las personas menores de edad convivan con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes.
- b) *Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal*. Establece en su artículo 4°, los principios de la política de desarrollo social en el Distrito Federal, uno de los cuales es el de equidad social, que consiste en la superación de toda forma de desigualdad, exclusión o subordinación social basada en roles de género, edad, características físicas, pertenencia étnica, preferencia sexual, origen nacional, práctica religiosa o cualquier otra.
- c) *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. En su artículo 1° establece que las disposiciones incluidas en su texto son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de derechos humanos respecto de las personas mexicanas y extranjeras que se encuentren en su territorio.

3581. A pesar de lo anterior,<sup>34</sup> no hay legislación específica y con enfoque de género que reconozca –y dé mayor protección– a los derechos de acceso al empleo, a la educación y a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

3582. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no hay comisiones legislativas específicas para los temas de migración y asilo, ni se están discutiendo reformas o leyes relacionadas con los derechos de acceso a empleo, educación y salud de las personas migrantes y refugiadas.

3583. No obstante, es importante destacar que no existe impedimento legal para que el Gobierno del Distrito Federal proporcione servicios y atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que radican en el Distrito Federal, ya que los artículos 5° y 16 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal expresan que: “En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendrán los derechos y obligaciones que establece el Estatuto y las leyes correspondientes, y según el artículo 6° del mismo Estatuto, tienen derecho a la prestación de los servicios públicos”.<sup>35</sup>

## 34.4 Análisis de las instituciones y políticas públicas

### Acceso a los programas y servicios sociales que brindan las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal

3584. De conformidad con el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>36</sup> y los artículos 2°<sup>37</sup> y 3°<sup>38</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>39</sup> las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas que habitan en el Distrito Federal tienen derecho a acceder a los programas sociales y servicios que presta el Gobierno del Distrito Federal, como parte de la responsabilidad del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en su territorio.

3585. Para la elaboración del presente *Diagnóstico* se seleccionaron algunos de los programas que, por su importancia, beneficiarían a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas para cubrir sus necesidades primordiales al arribar al Distrito Federal.

3586. Mediante solicitudes de información pública se requirió a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal encargadas de ejecutar dichos programas y servicios, que informaran los requisitos necesarios que deberán cumplir las personas extranjeras para acceder a los mismos, y se obtuvieron los resultados descritos a continuación.

3587. Es importante señalar que se solicitó a todas las dependencias que ejecutan los mencionados programas y servicios sociales que proporcionaran estadísticas de personas extranjeras que fueran beneficiarias de los mismos, pero sólo entregaron tales estadísticas respecto de los programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos; de crédito para adquisición de vivienda; de acceso al albergue de mujeres maltratadas y acceso a Centros de Atención e Integración Social.

Personas extranjeras beneficiadas por programas de las dependencias del GDF <sup>a</sup>				
Programa	Programas de servicios médicos y medicamentos gratuitos	Servicio de albergue para mujeres maltratadas y sus hijos	Programa de atención social emergente	Programa de créditos para adquirir vivienda en el Instituto de Vivienda del D.F.
Población extranjera beneficiada	430 personas extranjeras beneficiarias (290 mujeres y 140 hombres)	18 beneficiarias, con un total de 23 niños y niñas hijos de las beneficiarias	10 personas extranjeras	10 personas extranjeras

<sup>a</sup> Fuente: cuadro preparado para este documento por Sin Fronteras, I.A.P., con información obtenida a través del sistema Infomex.

3588. El DIF-D.F. es la única dependencia que informó que sus padrones de beneficiarios/as únicamente están constituidos por personas de nacionalidad mexicana, mientras que las demás señalaron que no se considera la nacionalidad como requisito para acceder a sus programas y servicios.

3589. En particular, respecto de los programas como el de servicios de salud y medicamentos gratuitos, de adquisición de vivienda y de becas del Instituto de Educación Superior de la Ciudad de México, se señaló que la ley y las reglas de operación de estos programas no restringen a las personas extranjeras el acceso a los mismos, y basta con que cumplan con los requisitos que se requieren a todas las personas que solicitan el apoyo.

3590. Sin embargo, en muchos casos, en la práctica se considera necesaria la presentación de la credencial de elector como documento oficial de identificación. Debido a lo anterior, se excluye de facto a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

*Programas y servicios que ejecuta el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-D.F.)*

3591. Los programas de los cuales se solicitó la información para la elaboración del presente *Diagnóstico*, son:

- Programa de distribución de despensas a familias en desamparo
- Programa para crecer sanos y fuertes
- Programa de apoyo alimentario a sujetos y familias vulnerables o en situación especial
- Programa de asistencia alimentaria a población en desamparo
- Servicios de asistencia jurídica en derecho familiar
- Programa de becas escolares a madres solteras, y
- Programa de apoyo económico a personas con discapacidad.

3592. En las respuestas que proporcionó el DIF-D.F. respecto de la información pública solicitada referente a los programas Para Crecer Sanos y Fuertes y Asistencia alimentaria a población en desamparo y servicios de asistencia jurídica en derecho familiar, se informó que es requisito indispensable que las personas extranjeras presenten el documento que avale su legal estancia en el país, con lo cual quedan excluidas las personas solicitantes de asilo y las migrantes irregulares, aunque lleven varios años viviendo en el Distrito Federal.<sup>40</sup>

3593. El DIF-D.F. proporcionó los lineamientos y manuales de operación de los programas y servicios en los cuales no consta que sea requisito que las personas extranjeras deban presentar el documento que acredite su legal estancia en el país. Se solicitó copia del documento que estableciera el señalado requisito, pero el DIF-D.F. no lo proporcionó.

3594. Por lo que hace a los programas de becas escolares, madres solteras y de apoyo económico a personas con discapacidad, el DIF-D.F. señaló que es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, en sus lineamientos no se establece tal requisito, por lo que se solicitó al DIF-D.F. que proporcionara el documento en el que éste se fundamenta e informó que “el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que se preferirá a los mexicanos en los casos en que no sea indispensable la calidad de ciudadano, por ello, en ambos programas, primeramente se incluye a sujetos y familias vulnerables o en situación especial que tengan la calidad de ciudadanos y luego a los demás residentes, además de que existe gran cantidad de mexicanos que se encuentran en lista de espera”.<sup>41</sup>

3595. Por otra parte, se solicitó al DIF-D.F. que proporcionara estadísticas de las personas extranjeras que han accedido a los mencionados programas e informó que no hay tal dato, pues se trata de programas para personas mexicanas.<sup>42</sup>

3596. De acuerdo con lo anterior, es posible aseverar que se está impidiendo a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas el acceso a los programas sociales, sin que en las reglas de operación se señale como requisito la nacionalidad mexicana y aplicando la Constitución Política de manera excluyente y discriminatoria.

*Programa que ejecuta el Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal (Iasis)*<sup>43</sup>

3597. El Iasis informó que en los Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS) se realiza un estudio social a las personas que pretenden ingresar, y si se detecta que son extranjeras, se da conocimiento a las embajadas o consulados. Sólo en caso de que alguna de estas representaciones extranjeras lo solicite por escrito, se determina la permanencia de la persona en el albergue. En caso contrario, se da aviso a la Segob para que se realicen los trámites correspondientes para su repatriación.

3598. Esta situación es preocupante, ya que en el caso de personas solicitantes de asilo y refugiadas, dar aviso a los consulados o embajadas pone en riesgo su vida, seguridad o libertad personales.<sup>44</sup> En estos casos pareciera que se privilegia el estatus migratorio de las personas sobre el respeto a sus derechos humanos.

3599. Es importante que antes de notificar al consulado o embajada, se debería identificar si la persona extranjera es solicitante de asilo, refugiada o víctima de trata o de otros tipos de violencia. Lo anterior con el fin de activar los mecanismos de protección adecuados en cada caso. Respecto de la notificación al INM, se debe verificar la situación familiar de la persona, debido a que se podría estar violentando el derecho a la unidad familiar.

3600. El Iasis informó que hasta el mes de julio de 2007 se había brindado apoyo a 10 personas de nacionalidad estadounidense.

*Servicio que ejecuta la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal*

3601. Respecto de los servicios de albergue para atender a mujeres maltratadas y a sus hijos/as, se informó que no es necesario ser de nacionalidad mexicana para acceder a los servicios, y que desde su creación se ha atendido a 18 beneficiarias de origen extranjero provenientes de Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala, Panamá, Argentina, Honduras, Rusia y Colombia.

*Programa que ejecuta el Instituto de Vivienda del Distrito Federal*

3602. Como una buena práctica del Gobierno del Distrito Federal, mencionaremos el programa de créditos para adquirir vivienda, en el que el Instituto de Vivienda informó que para el acceso a éste no se requiere documento que acredite la legal estancia en el país o carta de naturalización. Actualmente 10 personas extranjeras tienen créditos de vivienda cuyos países de origen son: Arabia Saudita, Colombia, Cuba, Chile, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

*Subprograma que ejecuta el Fondo de Desarrollo Social*

3603. Se informó que para acceder al Subprograma microcréditos para actividades productivas de autoempleo no es necesario ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

*Programa que ejecuta la Secretaría de Salud del Distrito Federal*

3604. Cabe resaltar que en el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos hay la posibilidad de exentar a los grupos en situación de vulnerabilidad del cumplimiento de los requisitos de acceso, tal como lo señala el artículo 9º, fracción IV, del Reglamento de la Ley que Establece el Derecho al Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal, que señala: “Las personas indigentes, niños en situación de calle, niños abandonados, indígenas o aquellos que por su condición sean sujetos de asistencia social y no puedan acreditar su identidad ni su dirección, deberán acudir a la oficina de trabajo social de las unidades médicas del Gobierno del Distrito Federal para que se verifique su condición y se proceda su registro en el padrón. En caso de que cualquiera de ellos cuente con algún tipo de tutoría institucional podrán registrarse, debiendo presentar el soporte documental que den los tutores (aval)”.

3605. De esta forma, aunque el programa de servicios médicos y medicamentos gratuitos para la población no asegurada residente en el Distrito Federal, tiene entre sus requisitos acreditar un mínimo de residencia de tres años en la ciudad y no pertenecer a un régimen social laboral, en caso de no presentar algún documento probatorio, se acudirá al área de trabajo social para que se valore la situación y se inscriba en el padrón para ser beneficiario. Hasta el mes de agosto de 2007 se encuentran inscritos 430 personas extranjeras beneficiarias, de las cuales 290 son mujeres y 140 hombres.<sup>45</sup>

*Servicio que ejecuta el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal*

3606. Para acceder al servicio de jornadas de salud integral para las mujeres no es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana y no es necesario presentar documento alguno. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

*Programas que ejecuta la Secretaría de Educación del Distrito Federal*

3607. Respecto de los programas de útiles escolares, de libros de texto gratuito y uniformes escolares, se informó que el único requisito es que la/el alumno/a esté inscrito en alguna escuela pública de educación básica del Distrito Federal. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

*Programas que ejecuta el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal*

3608. Se informó que en el Programa de Becas a Estudiantes de Educación media superior no es requisito ser de nacionalidad mexicana. Sin embargo, como se mencionó, no se recibió información respecto del número de personas extranjeras que hayan sido beneficiadas por este programa.

**Instituciones y políticas públicas específicas para la atención de personas migrantes**

3609. A pesar de que los temas de migración y asilo deben incluirse de manera transversal en el quehacer de diversas instituciones del GDF, es importante que se cuente con una instancia que tenga el mandato específico de trabajar con esta población migrante y que promueva y defienda sus derechos humanos, además de brindar atención directa.

3610. En este sentido, el GDF impulsó en el año 2007 la creación de una Secretaría de Equidad para las comunidades Étnicas y del Migrante, que tenía como principal objetivo brindar atención social a las personas migrantes nacionales y extranjeras. No obstante, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no la autorizó. Con ello se dejó a un lado la propuesta de contar con una instancia específica que proporcionara atención especial a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el Distrito Federal.

3611. El jefe del Gobierno –mediante acuerdo delegatorio de funciones, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de marzo de 2007– delegó la atención de las personas migrantes y sus familiares a la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (Sederec), en una primera etapa con personas migrantes originarias del Distrito Federal y que radican en el exterior.

3612. La Sederec, para tales efectos, presta los siguientes servicios:<sup>46</sup>

- a. *Programa Línea Migrante*: proporciona información y orientación las 24 horas del día a las personas originarias del Distrito Federal radicadas en otras entidades de la República y en el exterior, particularmente en EUA. Se realiza el trámite y envío de actas de nacimiento y otros documentos que certifiquen el estado civil de las personas.
- b. *Centro de Atención a Migrantes y sus Familias*: este Centro de Atención coordina esfuerzos de instituciones públicas y privadas para dar solución a las diferentes necesidades de las personas migrantes en materia de orientación jurídica, generación de proyectos y programas del Gobierno del Distrito Federal.
- c. *Programas de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*: mediante éste se brinda atención y protección en el Distrito Federal a las y los migrantes con el fin de evitar abusos.

3613. Como resultado se han difundido en las 16 delegaciones los servicios que proporciona el Centro de Atención, se ha orientado a 2 298 personas sobre los derechos que tiene la población migrante en el Distrito Federal y 96 personas han recibido apoyo para la gestión de necesidades específicas (alimentación, salud y educación). Como parte de su labor, realizan estudios de caso y, de ser necesario, hacen visitas domiciliarias.<sup>47</sup>

3614. Las políticas públicas deben tener base jurídica y, en este sentido, el Centro de Atención debe encaminarse a establecer las bases para su existencia, ya que actualmente carece de un marco normativo en materia de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

3615. La designación presupuestal otorgada a esa política pública no fue la adecuada para crear condiciones a fin de generar estrategias y acciones para la defensa y promoción de los derechos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada. Esto se debe a que la Sederec se creó en febrero de 2007, cuando el presupuesto de egresos ya estaba autorizado y fue compromiso del jefe de Gobierno del Distrito Federal que esta dependencia surgiría mediante costos compensados.

3616. Actualmente se tiene considerado que las políticas públicas se encaminen a la sensibilización y educación de servidores/as públicos/as frente a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, incluidos el acceso a empleo, educación y salud, mediante una coordinación estrecha con las organizaciones civiles que dan atención a esta población.

### **34.5 Acceso a la justicia y debido proceso para personas migrantes y refugiadas**

3617. Una de las barreras para el pleno acceso a la justicia de las personas migrantes y refugiadas es el desconocimiento de sus derechos y las vías idóneas para hacerlos respetar.

3618. Otra es la discriminación por parte de las y los servidores públicos encargados de impartirla. Tal es el caso de las y los agentes del Ministerio Público que exigen a las personas extranjeras acrediten su legal estancia para iniciar alguna averiguación previa.<sup>48</sup> Ello, a pesar de que el Acuerdo A008/2000 del procurador general de Justicia del Distrito Federal<sup>49</sup> instruye a los ministerios públicos y a sus auxiliares para que cuando tengan conocimiento de una conducta posiblemente constitutiva de delito en la que se encuentren involucrados/as como víctimas, denunciante o querellantes extranjeros, se reciba la declaración de la víctima, denunciante o querellante, se practiquen las diligencias iniciales y se remita, en su caso, la averiguación previa a la fiscalía que corresponda.

3619. Asimismo, el Acuerdo referido instruye a la/el titular del Ministerio Público de la unidad de investigación competente en la que se encuentre involucrado un/a extranjero/a como víctima de un hecho delictuoso, para que realice todas y cada una de las diligencias necesarias y determine y solicite, a la autoridad judicial correspondiente, la aplicación de medidas precautorias necesarias para asegurar los intereses de las personas extranjeras involucradas.

3620. Es importante que se respete dicho Acuerdo para que las personas extranjeras, independientemente de su estatus migratorio, tengan acceso a la justicia y no se privilegie su estatus migratorio sobre el ejercicio de sus derechos, dejando a esta población en estado de indefensión.

3621. Este problema se agrava cuando se trata de mujeres migrantes irregulares víctimas de violencia familiar, cuyo agresor es de nacionalidad mexicana o no, debido a que cuando las mujeres acuden para denunciar la situación, en el Ministerio Público se les exige que acrediten su legal estancia. Al no poder hacerlo, se pone a las mujeres a disposición del INM para iniciar su proceso de deportación.

Esto trae como consecuencia no sólo la denegación de justicia, sino, en caso de tener hijos o hijas, conlleva la separación de la familia.

3622. Cabe señalar que esta situación prevalece para otras disciplinas del derecho, como la materia civil, familiar, laboral y administrativa.

3623. Ejemplo de lo anterior es que para acceder al programa de servicios de asistencia jurídica en derecho familiar, que ejecuta el DIF-D.F., se pide como requisito indispensable que las personas extranjeras presenten el documento que avale su legal estancia en el país, con lo que se impide a la población solicitante de asilo y a los y las migrantes irregulares el acceso a los servicios.

### **Registro Civil**

3624. A pesar de que ha habido acercamientos y de que se han cumplido tareas de capacitación del personal del Registro Civil del Distrito Federal respecto de los derechos de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada, todavía esta población enfrenta diversas barreras al acudir al Registro Civil.

3625. Uno de los principales problemas es la discriminación y desconocimiento por parte de las y los servidores públicos que laboran en dichos juzgados, quienes niegan el acceso al registro de nacimiento de hijas e hijos nacidos en dicha demarcación territorial, exigiendo al padre y a la madre que acrediten su legal estancia en el país.

3626. Con ello se le está negando el servicio al niño o niña en cuestión, y se está violando su derecho a la identidad y a la nacionalidad.<sup>50</sup> Asimismo, conlleva riesgos, como el establecimiento de ciclos de no registro que trascienden generaciones y derivan, entre otras, en situaciones de apatridia; deportación de niñas y niños nacidos en México con sus padres/madres; separación de familias; marginación social; abuso laboral; abuso y explotación infantil; adopción ilegal y trata de personas.

3627. La organización civil Sin Fronteras, I.A.P., ha detectado casos en los cuales esta negativa deriva en un registro extemporáneo (después de los seis meses de nacimiento), que implica el pago de una multa y el cumplimiento de requisitos adicionales.

3628. En algunos casos se ha tenido un resultado positivo y se ha podido registrar al niño o a la niña. No obstante, esto no ocurre en la mayoría de los casos.

3629. La negativa del registro tiene su fundamento en la Ley General de Población y su Reglamento,<sup>51</sup> así como en el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.<sup>52</sup> No obstante, estos preceptos son violatorios del derecho internacional de los derechos humanos y del texto constitucional, pues se privilegia el estatus migratorio del padre, la madre o de ambos ante el derecho de un niño o una niña mexicana por nacimiento, a ser registrado/a.

3630. Otro problema que enfrentan las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, es la falta de acceso a la información, ya que desconocen dónde y cómo realizar el registro de sus hijos o hijas. Además, el costo que implica el pago de derechos para realizar dicho trámite, así como el temor

de acercarse a cualquier autoridad por el riesgo de que los aseguren y deporten, motiva a algunas personas a no practicar los registros correspondientes.

3631. Es importante señalar que la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social del Distrito Federal ejecuta, desde el año 2000, el Programa de Registro de Nacimientos Universal y Gratuito, cuyo objetivo es facilitar el registro ordinario o extemporáneo del nacimiento de las personas que no cuentan con documento de identidad jurídica personal y que se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Dicho programa prevé la exención de la presentación de ciertos documentos para realizar el trámite, así como exención de pago de derechos, por lo que los hijos e hijas de personas migrantes irregulares, solicitantes de asilo y refugiadas gozan de este programa. Sin embargo, sería importante que tuviera mayor difusión. Por ello se hace indispensable que la normatividad acompañe programas de información, divulgación y concientización para combatir los –numerosos– obstáculos a su aplicación.

### **Instancias no jurisdiccionales**

3632. Es necesario señalar que la instancia no jurisdiccional ante la cual acuden las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas para la atención de la violación a sus derechos es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), mediante la presentación de quejas contra actos y omisiones de personas que se dedican al servicio público. Como se mencionó, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que las disposiciones incluidas en su texto son de orden público e interés social y tendrán aplicación en el Distrito Federal en materia local de derechos humanos respecto de las personas mexicanas y extranjeras que se encuentren en su territorio.

3633. La CDHDF informó que del 1 de enero de 2001 al 18 de julio de 2007 recibió una queja en la que el agraviado manifestó ser refugiado; sin embargo, la remitió a la Comisión Nacional de Derechos Humanos por no surtirle la competencia legal para conocer de la misma.

3634. En el periodo antes señalado, dicha comisión tramitó 192 quejas en las que personas extranjeras fueron quejas o agraviadas, de las cuales, en el mismo lapso, 185 fueron concluidas y 7 se encontraban en trámite. De las 185 quejas concluidas, en una la CDHDF emitió una Recomendación (instrumento 05/2006).

3635. La Recomendación 05/2006<sup>53</sup> que emitió la CDHDF el 18 de mayo de 2006, fue dirigido a la Secretaría de Cultura del Distrito Federal por la violación de los derechos a la seguridad pública, a la igualdad y a la no discriminación por nacionalidad, en agravio de un grupo de músicos de la Orquesta Filarmónica de la Ciudad de México (OFCM). Esta recomendación resulta de una queja que presentaron 16 músicos extranjeros de la OFCM, quienes fueron objeto de discriminación al no tener la posibilidad de participar en cuatro convocatorias para ocupar puestos principales de la orquesta, aun cuando cumplían los requisitos legales que solicitan la Secretaría de Relaciones exteriores y el Instituto Nacional de Migración para trabajar en México. En dichas convocatorias se invitaba, en primera instancia, a las y los músicos mexicanos para participar en el examen de posición para ocupar la plaza de violoncello principal de la citada orquesta, de esta manera las personas extranjeras eran excluidas.

3636. Los puntos recomendatorios dirigidos a dicha Secretaría fueron:

- 1) que elabore convocatorias debidamente fundadas y motivadas,
- 2) que publique las convocatorias futuras en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* y demás medios de comunicación,
- 3) que emita una circular en la que se fijen los criterios y lineamientos para la emisión de las convocatorias futuras, los cuales garanticen el respeto al derecho de igualdad de oportunidades de los aspirantes,
- 4) que capacite al personal administrativo y operativo de la Orquesta sobre los instrumentos y estándares nacionales e internacionales en materia de no discriminación,
- 5) que elabora las bases de operación de la Orquesta y se hagan del conocimiento de todos sus integrantes, y
- 6) que implemente los mecanismos necesarios que garanticen la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación.

Esta Recomendación fue aceptada por la Secretaría de Cultura del Distrito Federal y se encuentra actualmente parcialmente cumplida.

3637. Asimismo, por motivos de discriminación, pueden acudir a formular sus quejas y reclamaciones al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal.

### 34.6 Resoluciones, recomendaciones y observaciones de organismos internacionales

3638. Hay varias recomendaciones que diversos organismos y mecanismos de defensa y promoción de derechos humanos han realizado en materia de migración y asilo al Estado mexicano. Las siguientes recomendaciones tienen relación con la materia del presente *Diagnóstico*.

3639. México, como Estado Parte de los organismos internacionales de protección y promoción de los derechos humanos, ha sido objeto de varias recomendaciones en materia de migración y asilo. La relevancia de dichas observaciones inciden en la aplicación de políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, de modo que éste no sólo cumpla con los estándares internacionales sino que ejecute verdaderas acciones para favorecer a quienes se ven afectados por circunstancias de nacionalidad, género o idioma.

#### **Informe de la visita realizada a México entre el 25 de julio y 1 de agosto de 2002 por la Relatoría de Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>54</sup>**

3640. En el décimo apartado de este informe, la Relatoría formuló las siguientes conclusiones y recomendaciones, con el ánimo de contribuir a proteger mejor los derechos humanos de los trabajadores migratorios sujetos a la jurisdicción de México:

- a) En la medida de lo posible, es preciso fomentar y desarrollar programas de apoyo a las personas en las comunidades de origen que, producto del éxodo de sus familiares al exterior, se encuentran en situaciones de desmedro y vulnerabilidad.
- b) La Relatoría hace un llamado para que las autoridades y la sociedad civil mexicanas brinden apoyo a las organizaciones intergubernamentales y les permitan desarrollar actividades dirigidas a la protección y garantía de los derechos humanos de las y los migrantes y sus familias.
- c) Por otra parte, la Relatoría considera que los Estados deben abstenerse de desarrollar sus objetivos de política migratoria mediante requisitos u obstáculos que limiten el ejercicio y disfrute de los derechos de las personas que se encuentran en situación irregular o indocumentada. En esa medida, la atribución otorgada a múltiples autoridades de solicitar documentos pone a las personas indocumentadas en situación de mayor vulnerabilidad, porque enfrentan la disyuntiva de acudir a las autoridades en busca de ayuda o con cualquier otro propósito y correr el riesgo de enfrentar a las autoridades migratorias con las consecuencias que aquí se describen. Por lo anterior, la Relatoría exhorta al Estado mexicano a eliminar el deber de las autoridades públicas de solicitar documentos migratorios a las personas.

**Informe presentado por la relatora especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos Humanos, respecto de la misión a la frontera entre México y los Estados Unidos<sup>55</sup>**

3641. La relatora especial alienta a las autoridades de ambos países a llevar a cabo investigaciones imparciales y exhaustivas sobre las denuncias interpuestas por los migrantes sobre la presunta violación de sus derechos por parte de funcionarios públicos. Medidas administrativas o incluso penales deben ser tomadas contra los funcionarios responsables de violencia física y psicológica contra las y los migrantes. La relatora especial pide a las autoridades pertinentes de los dos Estados que tomen todas las medidas necesarias para asegurar a los migrantes que alegan haber sido objeto de abusos, el acceso a mecanismos de denuncia.

3642. La relatora especial considera que tanto en Estados Unidos como en México son necesarias campañas contra la discriminación y la xenofobia hacia migrantes. Se sugiere que las ONG deberían documentar detalladamente las presuntas incidencias de racismo para dar más visibilidad al problema. También serían necesarios en ambos países cursos específicos destinados a los funcionarios de los servicios de inmigración y a los agentes de las patrullas fronterizas sobre esta problemática. Actos o propósitos xenófobos en las instituciones públicas deben ser castigados.

**Informe presentado por la relatora especial Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la Resolución 2002/62 de la Comisión de Derechos humanos, respecto de la visita a México<sup>56</sup>**

3643. La relatora especial invita al gobierno mexicano a iniciar un proceso de adecuación de la legislación nacional y políticas públicas a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.

3644. La relatora especial recomienda a las procuradurías y comisiones estatales de derechos humanos fortalecer su acción de protección de derechos humanos de los migrantes en sus programas.

Es de suma importancia que los migrantes tengan acceso a mecanismos de denuncia. Asimismo, la relatora especial propone la creación de mecanismos accesibles de denuncia y programas conjuntos con la sociedad civil para la atención a mujeres migrantes indocumentadas víctimas de abuso por funcionarios públicos, empleadores y familiares.

### 34.7 Conclusiones del capítulo

3645. La población migrante y refugiada que habita en el Distrito Federal es una minoría, y uno de los primeros problemas al que se enfrenta es el de la invisibilización. Ello trae como consecuencia, básicamente, la falta de políticas públicas y normatividad adecuadas para garantizar los derechos de esta población.

3646. En particular, se invisibiliza y no se tienen datos sobre la especificidad de las condiciones de las mujeres migrantes; inmigrantes y en tránsito, en situación migratoria regular o irregular; emigrantes y de familias transnacionales; migrantes internas.

3647. De esta manera, no se dispone de un diagnóstico preciso sobre las condiciones de vida de las mujeres, los riesgos a los que están expuestas, las formas de discriminación y de violencia que sufren –física, emocional, patrimonial, sexual– por ser mujeres. Por lo tanto, no se elaboran e implementan políticas públicas y normatividad específicas para garantizar sus derechos ni se toman en cuenta en la elaboración e implementación de iniciativas referidas a la población migrante en general.

3648. Por tratarse de una minoría numérica, y a pesar de que la competencia en las materias de migración y asilo correspondan al Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal tiene obligaciones con la protección, atención y, en general, en la interacción diaria con las personas migrantes y refugiadas que viven o transitan por el Distrito Federal. Asimismo, tiene que velar porque su marco normativo no excluya o discrimine a las personas extranjeras, solicitantes de asilo y refugiadas. Asimismo, el Gobierno del Distrito Federal tiene que considerar los derechos de las mujeres migrantes en las normativas y políticas dirigidas a garantizar los derechos de las personas migrantes como enfoque transversal.

3649. Los mayores obstáculos identificados en relación con esta población son el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Al carecer mayoritariamente de recursos económicos, a su llegada al Distrito Federal se les dificulta cubrir los costos de alojamiento, alimentación y salud. Asimismo, se enfrentan a obstáculos administrativos y discriminatorios a la hora de buscar un empleo formal. El derecho a la educación tampoco está garantizado, ya que en muchos casos no tienen solvencia económica para realizar el pago de cuotas y los gastos que se erogan en el tiempo de estudio.

3650. No obstante, no hay legislación específica que reconozca los derechos de acceso al empleo, a la educación y a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en el Distrito Federal.

3651. En relación con las obligaciones que tiene el Gobierno del Distrito Federal con las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, es necesario un reconocimiento explícito de sus derechos

humanos, incluidos los derechos de las mujeres, para que se materialicen en normatividad y políticas públicas.

3652. En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no hay una comisión que se encargue de los temas de migración y asilo, ni se están discutiendo reformas o leyes relacionadas con los derechos de acceso a empleo, educación y salud de las personas migrantes y refugiadas.

3653. Es importante que en el ámbito de competencia del Distrito Federal se revisen las leyes y se incorporen medidas que garanticen la protección y el acceso a los derechos por parte de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, tomando en cuenta específica y explícitamente los derechos de las mujeres migrantes.

3654. Del análisis antes expuesto se detectan dos problemas para el acceso de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas a los programas y servicios sociales que proporciona el Gobierno del Distrito Federal:

- a) La exigencia de requisitos que no pueden cumplir por ser personas extranjeras (contar con credencial de elector), o bien, que por la condición de migrantes irregulares, en proceso de regularización, o de ser solicitantes de asilo, no se podrían cumplir, tal como la presentación del documento que acredite su legal estancia en el país.
- b) La interpretación y actitud discriminatoria de los/las servidores/as públicas encargadas de ejecutar los programas y servicios sociales, al no permitir a las personas extranjeras acceder a ellos.

3655. Del mismo análisis se desprende que, en los padrones de beneficiarios/as de los programas y servicios sociales que presta el Gobierno del Distrito Federal, no se establece la información sobre su nacionalidad. Por ello se dificulta la elaboración de estadísticas que coadyuven a visibilizar, analizar y monitorear el acceso de las personas extranjeras. En este sentido, las estadísticas confiables son un instrumento indispensable, siempre y cuando no representen una barrera para acceder a los programas o servicios. Tampoco existe suficiente información disponible desagregada por sexo.

3656. Asimismo, del presente *Diagnóstico* se desprende que hay un serio desconocimiento por parte de las y los servidores públicos en materia de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo que residen o se encuentran temporalmente en el Distrito Federal, especialmente en relación con el acceso a programas y servicios sociales que presta el Gobierno del Distrito Federal, así como un desconocimiento de las especificidades de las necesidades de mujeres migrantes y refugiadas.

3657. Por otro lado, también se detecta que en muchos casos las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo carecen de conocimientos para hacer valer sus derechos o no tienen acceso a la información pertinente. Un ejemplo es que muchas de estas personas no saben que sus hijas e hijos, al nacer en México, tienen derecho de ser registradas/os en el Registro Civil, independientemente de su estatus migratorio. Esto da muestra de que la difusión de los derechos de esta población no se está haciendo adecuadamente. Además, se demuestra una desventaja para las mujeres, quienes reciben menor información y establecen menos relaciones sociales.

3658. En relación con la Sederec, es necesario que se amplíen sus funciones y facultades con el fin de que tenga competencia para dar atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas. En este sentido, urge hacer las modificaciones al artículo 23 quintus de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para que la Sederec tenga las facultades necesarias para atender a las/los migrantes originarios del Distrito Federal y sus familias, así como de las personas extranjeras que se encuentran viviendo actualmente en esta ciudad, bajo cualquier estatus migratorio. Asimismo, es importante que cuente con el presupuesto suficiente para cumplir con su mandato y que considere enfoque de género.

3659. Al tener tanto las autoridades federales como las locales competencias en materia de migración y asilo, es esencial que trabajen más coordinadamente en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, sería importante que se celebrara un convenio entre la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Gobierno del Distrito Federal (Instituto de las Mujeres del Distrito Federal) para brindar atención a las personas solicitantes de asilo y favorecer la integración local de las personas refugiadas en el Distrito Federal.

3660. Asimismo, es imprescindible la creación de programas específicos para mujeres migrantes en situación de violencia en la familia, independiente de su condición migratoria.

3661. Finalmente, es importante que se establezca una política pública que aborde las necesidades de la población migrante, solicitante de asilo y refugiada que habita en el Distrito Federal, que facilite su integración social y económica. Dicha política deberá considerar la situación de cada uno de los grupos que conforman esta población, especialmente las mujeres migrantes, e incluir acciones de difusión y capacitación respecto de sus derechos. Sería mejor hablar de campañas o bien de programas, porque si se habla de actividades se tiene la impresión de iniciativas puntuales y no sistemáticas.

## Notas

- <sup>1</sup> Para más información, véase <[http://www.conapo.gob.mx/mig\\_int/series/METADATOSI.PDF](http://www.conapo.gob.mx/mig_int/series/METADATOSI.PDF) 1.> (consultada el 1 de febrero de 2008).
- <sup>2</sup> Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (artículo 2).
- <sup>3</sup> El artículo 42, fracción VI, de la Ley General de Población, menciona que tienen la calidad migratoria de no inmigrante y la característica de refugiado, toda persona extranjera que: “[P]ara proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país”.
- <sup>4</sup> Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados (artículo 1°) y Declaración de Cartagena (conclusión 3).
- <sup>5</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Legislación y estándares internacionales*, México, Naciones Unidas, 2005. p. 303.
- <sup>6</sup> Conapo, *La población en México*, 2001. Disponible en <[www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)>.
- <sup>7</sup> INEGI, *XII Censo de población y vivienda*, 2000.
- <sup>8</sup> Conapo, *op. cit.*
- <sup>9</sup> Información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración en respuesta a una solicitud de información pública a través del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública (Sisi) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- <sup>10</sup> ACNUR y Sin Fronteras, I.A.P., “Propuesta del Proyecto para Impulsar la Integración de Población refugiada en México”, México, 7 de junio de 2007.
- <sup>11</sup> De acuerdo con estadísticas de la ACNUR.
- <sup>12</sup> *Idem.*
- <sup>13</sup> El artículo 167 del Reglamento de la LGP establece que el objeto del Comité de Elegibilidad es estudiar, analizar y emitir recomendaciones respecto de la solicitud de la condición de refugiados.
- <sup>14</sup> Artículo 55. El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias

- y entidades de la Administración Pública Federal que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables.
- <sup>15</sup> Por integración debe entenderse la preparación de personas migrantes y refugiadas para adaptarse a la sociedad receptora, sin perder su identidad cultural. UNHCR, Local Integration. Global Consultations on International protection, EC/GC/02/6, 25 April 2002.
- <sup>16</sup> Por “sociedad receptora” debe entenderse aquellas comunidades que, de manera sensible, den acogida a los refugiados y migrantes, y de instituciones públicas capaces de enfrentar las diversas necesidades de esa población. Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, *op. cit.*
- <sup>17</sup> Véase Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, *op. cit.*
- <sup>18</sup> Mariliana Montaner, *Mujeres que cruzan fronteras*, Secretaría de Relaciones Exteriores México/Unifem.
- <sup>19</sup> La condición de vulnerabilidad de las personas migrantes fue definida por el Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos Sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU (1977) como una relación de falta de poder –“impotencia o desvalimiento”– de la persona migrante frente al Estado receptor y a sus nacionales. El documento afirma que no se trata de una condición inherente a la persona migrante, sino que es creada e impuesta por el país receptor. Por lo tanto, el Estado receptor incide en la situación de mayor o menor vulnerabilidad de los y las migrantes, a través de sus normas y prácticas. Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos Sobre los Derechos Humanos de los Migrantes presentado de conformidad con la Resolución 1997/15 de la Comisión de Derechos Humanos (ECN.4/1998/76, párrafo .45 a 47).
- <sup>20</sup> Mujeres migrantes en situaciones de violencia familiar en México: retos y recomendaciones, Sin Fronteras, I.A.P.
- <sup>21</sup> Para más información, véase la parte III, capítulo 12: Derecho a una vivienda adecuada.
- <sup>22</sup> Este problema se ha agravado en algunos casos tras la reunificación familiar, en tanto que son familias muy numerosas.
- <sup>23</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
- <sup>24</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- <sup>25</sup> El artículo 34 de la Ley General de Población señala que la Secretaría de Gobernación podrá fijar a las personas extranjeras que se internen en el país las condiciones que estime convenientes respecto a las actividades a que habrán de dedicarse.
- <sup>26</sup> Circular CRM/006/2007 del 12 de abril de 2007, en la que se señala que: 4. El Instituto Nacional de Migración al expedir la forma migratoria como No Inmigrante Refugiado, considerará lo siguiente [...]
- b)* Al expedir una forma migratoria como Refugiado (FM3) que fungirá como documento de identidad nacional, la autoridad migratoria asentará en actividad autorizada la siguiente leyenda: “Permiso para dedicarse al ejercicio de cualquier actividad lucrativa, o no, siempre que sea lícita y honesta”. Para los documentos migratorios expedidos con anterioridad se hará la anotación respectiva a petición del interesado.
- <sup>27</sup> Para mayor información, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>28</sup> Sin Fronteras, I.A.P., y ACNUR, “Propuesta del Proyecto para Impulsar la Integración Local de Población Refugiada en México”, México, 7 de junio de 2007.
- <sup>29</sup> *Idem.*
- <sup>30</sup> Los lineamientos de acceso a becas en las escuelas de nivel básico, medio y superior de la Secretaría de Educación Pública señalan que es requisito indispensable ser de nacionalidad mexicana para acceder a una beca.
- <sup>31</sup> El Instituto Politécnico Nacional señala, como cuota de inscripción, un mínimo de 200 pesos para personas mexicanas y un mínimo de 400 para extranjeras, <<http://admisión.ipn.mx/externos.html>>; la Universidad Autónoma metropolitana establece la cuota por anualidad de 128.43 pesos para personas mexicanas y 642.15 para extranjeras, <<http://admisión.uam.mx>>.
- <sup>32</sup> Para mayor información, véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la igualdad y no discriminación.
- <sup>33</sup> *Primera encuesta nacional sobre discriminación en México*, Sedesol-Conapred, abril de 2005.
- <sup>34</sup> Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sederec) a través de un pase de lista.
- <sup>35</sup> Véase Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- <sup>36</sup> Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.
- <sup>37</sup> Artículo 2°. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- <sup>38</sup> Artículo 3°. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto a personas que no sean nacionales suyos.
- <sup>39</sup> Ratificado por México en 1981.
- <sup>40</sup> Solicitud de información al Sistema Infomex núm. de folio 0326000004807.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, núm. de folio 0326000005207.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, núm. de folio 0326000005307In.
- <sup>43</sup> Véase funciones en *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 18 de enero de 2001.
- <sup>44</sup> Véase la parte IV, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- <sup>45</sup> Solicitud de información al Sistema Infomex núm. de folio 0326000003607.
- <sup>46</sup> Información aportada al Comité Coordinador por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sederec) a través de un pase de lista.
- <sup>47</sup> Información recabada del cuestionario que contestó la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal en el marco del *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el Distrito Federal*.
- <sup>48</sup> Cabe destacar que esta práctica se deriva de una interpretación del los artículos 67 y 68 de la LGP y del artículo 149 de su Reglamento, mismos que establecen a las autoridades de los tres niveles de gobierno la obligación de pedir a las personas extranjeras que comprueben su legal estancia y que, de no hacerlo, se avise de tal situación a la Secretaría de Gobernación.

- <sup>49</sup> Acuerdo A/008/2000 del procurador general de Justicia del Distrito Federal, por el que se establecen lineamientos para la atención de extranjeros que se encuentren relacionados en la integración de una averiguación previa, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 12 de junio de 2000.
- <sup>50</sup> Derechos garantizados en instrumentos internacionales como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y en la normatividad nacional, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas en el Distrito Federal y la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- <sup>51</sup> Véase artículos 67 y 68 de la LGR y del artículo 149 de su Reglamento.
- <sup>52</sup> Véase artículos 45 y 49 del Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal.
- <sup>53</sup> Para mayor información, véase la página de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, <[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)>.
- <sup>54</sup> OEA/Ser.L/V/II.118, Doc. 70 rev. 2, 29 diciembre 2003, *Quinto Informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias*.
- <sup>55</sup> La relatora especial sobre los derechos humanos de los migrantes visitó la frontera común entre ambos Estados, del 7 al 18 de marzo de 2002.
- <sup>56</sup> *Idem*.

## Capítulo 35. Derechos de las personas víctimas de trata y explotación sexual comercial

### 35.1 Introducción y concepto

3662. La trata de personas es considerada la esclavitud moderna,<sup>1</sup> y afecta a cualquier persona, aunque con mayor incidencia a menores de edad y mujeres.<sup>2</sup> En México no se cuentan con cifras que permitan dimensionar estos crímenes.

3663. México es un país con un especial grado de vulnerabilidad ante este delito por razones multifactoriales: su geografía; la migración como país de origen, tránsito, destino y retorno; los altos niveles de pobreza y la desigualdad social. Otros factores que contribuyen son: la discriminación de género, la presencia de la delincuencia organizada y los altos índices de impunidad y corrupción, así como la ausencia de legislación homologada en los estados de la República mexicana.<sup>3</sup> Para los informes especializados en la materia, México ocupa un lugar alto en origen de personas víctimas de trata, y medio como país de tránsito y destino.<sup>4</sup>

3664. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la trata de personas es el tercer negocio más redituable del mundo, luego del tráfico de drogas y de armas, con ingresos estimados en 32 000 millones de dólares. Se calcula que internacionalmente 2.4 millones de víctimas de la trata trabajan en condiciones de explotación.<sup>5</sup>

3665. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo)<sup>6</sup> define la trata de personas como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza y otras formas de coacción, al rapto, el fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.<sup>7</sup>

3666. El Protocolo de Palermo establece que no se tendrá en cuenta el consentimiento dado por la víctima cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios mencionados anteriormente.<sup>8</sup> También señala que la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño o una niña con fines de explotación se considerará trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de dichos medios.<sup>9</sup>

3667. La trata de personas se manifiesta en distintas formas y afecta a un determinado número de sectores:

- Laboral (maquiladoras, fábricas, minas, construcciones, mendicidad, trabajo doméstico, vientes de alquiler, trabajo agrícola).
- Sexual (prostitución forzada, pornografía, pedofilia, turismo sexual, agencias de matrimonio y embarazos forzados).
- Falsas adopciones (venta de niños).
- Servidumbre (prácticas religiosas y culturales, matrimonios serviles).
- Militar (soldados cautivos, niñas y niños soldados).
- Tráfico de órganos (sustracción ilícita de órganos tejidos o componentes para ser vendido de manera ilícita); y
- Prácticas esclavistas (captura, adquisición o cesión de personas para explotación o prácticas serviles).

3668. Es importante aclarar que si bien, con base en la definición antes citada, la trata de personas abarca diferentes modalidades, para los efectos de este *Diagnóstico* solamente se analizará el aspecto de la trata con fines de explotación, prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, por ser una de las modalidades más graves y frecuentes en el Distrito Federal, y por no contar con información cualitativa ni cuantitativa en cuanto a aquellas modalidades. Este énfasis en la trata con fines de explotación sexual reconoce que, en ocasiones, limita la comprensión del fenómeno e introduce equívocamente una visión moralista y discriminatoria que victimiza principalmente a las mujeres.<sup>10</sup>

3669. La legislación en el Distrito Federal en la materia es reciente y limitada. En el ámbito federal, la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas fue aprobada meses antes de la finalización de este *Diagnóstico* (noviembre de 2007) por lo que cualquier valoración sobre su aplicabilidad y eficacia sería prematura. Por otra parte, en el ámbito local, como se observará en lo expuesto en el apartado del marco legal, la tipificación de este delito en el Distrito Federal no corresponde a lo que establece el Protocolo, cuyos propósitos son:

- a) Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres, las niñas y los niños;
- b) Proteger y ayudar a las víctimas de la trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y
- c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr los fines del Protocolo.

3670. Cabe señalar que la información sobre la situación de la trata de personas en el Distrito Federal es limitada. Algunas de las razones que lo explican son: la mínima o nula comprensión sobre el delito, los bajos niveles de denuncia de este fenómeno debido a la criminalización que las mismas autoridades realizan de la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI), al igual que de las trabajadoras sexuales adultas; y, finalmente, a la falta de cooperación entre las instancias de gobierno y a la falta de acciones gubernamentales para producir y difundir información sobre el tema. Como consecuencia de esto, se carece de estadísticas oficiales precisas y de la sistematización de la información que serviría de base para realizar un balance sobre el cumplimiento del Protocolo de Palermo en Distrito Federal en la materia, y la efectividad de las acciones que se hayan realizado. Sin embargo hay información relacionada con delitos conexos o relacionados.<sup>11</sup>

3671. Ante la falta de información oficial, en el presente apartado se han utilizados otras fuentes que provienen, en su mayoría, de organismos internacionales y de la experiencia de organizaciones de la sociedad civil que han trabajado con sobrevivientes de la trata de personas.

## 35.2 Marco legal

### Marco internacional

3672. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y su Protocolo en materia de trata de personas, son los dos principales tratados internacionales del Sistema de Naciones Unidas especializados en el tema de la trata de personas vigentes en México.<sup>12</sup>

3673. Como se mencionó, en el Protocolo de Palermo se establece una definición que posteriormente es adaptada según la legislación de los Estados.<sup>13</sup>

3674. El artículo 5° del Protocolo de Palermo determina, además, que:

- 1) Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno las conductas enunciadas en el artículo 3° del presente Protocolo, cuando se cometan intencionalmente.
- 2) Cada Estado Parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:
  - a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;
  - b) La participación como cómplice en la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo; y,
  - c) La organización o dirección de otras personas para la comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo.

3675. En su artículo 6° considera la obligación de los Estados Parte de velar porque su ordenamiento jurídico o administrativo interno prevea medidas necesarias con miras a proporcionar información sobre procedimientos judiciales y administrativos pertinentes a las víctimas de la trata de personas, y la asistencia encaminada a permitir que sus opiniones y preocupaciones se presenten y examinen en las etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes, sin que ello menoscabe los derechos de la defensa.

3676. Además, el párrafo 3 del artículo 6° señala que se debe considerar la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prever la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, incluso, cuando proceda, en cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y demás sectores de la sociedad civil.

3677. También prevé que los Estados deben esforzarse para brindar seguridad física a las víctimas de la trata de personas mientras se encuentren en su territorio, y la posibilidad de una indemnización por los daños sufridos.<sup>14</sup>

3678. La prevención de la trata de personas a través de políticas, programas y otras medidas de carácter amplio se contempla en el artículo 9.<sup>15</sup>

3679. Asimismo, la trata de personas está considerada en varios otros instrumentos internacionales de derechos humanos contra la trata y, en general, en instrumentos acerca de la esclavitud o la trata

con fines de explotación sexual, tanto de la Organización de los Estados Americanos, como de las Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo.<sup>16</sup>

3680. Cabe mencionar que el Estado mexicano no interpuso reservas ni declaraciones interpretativas respecto del tema de trata de personas en los instrumentos internacionales señalados anteriormente. Sin embargo, no ha contemplado llevar a cabo la armonización de dicho Protocolo al ámbito nacional.

3681. Por otra parte, el Estado mexicano no ha ratificado la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, a pesar de que dicha Convención fue adoptada en México.<sup>17</sup>

3682. Lo anterior plantea la obligación jurídica para todas las entidades federativas y el Distrito Federal de cumplir con todas y cada una de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México, por lo que el Gobierno del Distrito Federal deberá respetar y garantizar a todas las personas los derechos contenidos en tales instrumentos, y adoptar las medidas para adecuar las disposiciones legislativas y de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales.

### Marco legal federal

3683. En el ámbito federal, el 27 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, aplicable en todo el territorio nacional en materia del fuero federal, que tiene por objeto la prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección, atención y asistencia a las víctimas de estas conductas. La finalidad de esta Ley es garantizar el respeto al libre desarrollo de la personalidad de las víctimas y posibles víctimas, residentes o trasladadas al territorio nacional, así como a las personas mexicanas en el exterior.<sup>18</sup>

3684. La Ley referida se ajusta en algunos aspectos al Protocolo de Palermo, ya que señala que comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona por medio de la violencia física o moral, engaño o abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre, o a la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

3685. Resalta en dicha Ley la creación de una Comisión Intersecretarial para coordinar las acciones de sus integrantes, a fin de elaborar y poner en práctica el Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, el cual deberá incluir, cuando menos, las políticas públicas en materia de prevención y sanción de la trata de personas, así como la protección y atención a las víctimas del delito. Dicha Comisión estará integrada por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal así como por la Procuraduría General de la República.<sup>19</sup>

3686. Determina la ley referida que las autoridades federales adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar la protección y asistencia a las víctimas u ofendidos por el delito de trata de personas. Para esos efectos deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Intersecretarial que, conforme al artículo 17 de la Ley, cubrirán las siguientes medidas:

- I. Generar modelos de protección y asistencia inmediatos ante la comisión o posible comisión del delito de trata de personas;
- II. Asistir a la víctima y proporcionarle ayuda migratoria;
- III. Elaborar programas de asistencia inmediata, previos, durante y posteriores al proceso judicial que incluyan capacitación, orientación y, en el caso de los nacionales, ayuda para la búsqueda de empleo. Así como para dar seguimiento durante todas las etapas del procedimiento y proceso jurídico-penal, civil y administrativo, con especial referencia a la obtención de la reparación del daño;
- IV. Las representaciones diplomáticas de México deberán ofrecer, sin excepción alguna, información, orientación, protección y atención a las víctimas de la trata de personas, con la finalidad de salvaguardar su dignidad e integridad física y psicológica, así como apoyarlas en las gestiones necesarias ante las autoridades del país en el que se encuentren, antes, durante y después del proceso judicial; y
- V. Establecer las medidas necesarias para identificar plenamente a las víctimas y víctimas potenciales del delito de trata de personas. Una vez identificadas, deberán brindarles la protección y atención necesarias.

3687. Esta ley protege, además, la identidad de las víctimas, sobre todo de las víctimas extranjeras. Conforme al artículo 18, se debe asegurar a las víctimas de trata, la protección de su identidad y proporcionarles información en un idioma o dialecto que comprenda sobre sus derechos legales y el progreso de los trámites judiciales o administrativos, y se le entregará información sobre los procedimientos para su retorno al país de origen o residencia permanente en México.

3688. Esta protección representa un avance, pues la Ley General de Población y su Reglamento obliga a los servidores públicos en distintos niveles, e incluso a notarios públicos, a denunciar a cualquier extranjero que se presente ante ellos.<sup>20</sup> La práctica común es que la persona sea detenida, puesta a disposición de las autoridades migratorias y expulsada del país, sin ninguna protección y sin garantizar la investigación de los abusos y sin aplicar la sanción correspondiente. Con esta reforma las autoridades deben garantizar un retorno protegido a su país o a aquél donde tengan su residencia permanente.<sup>21</sup>

3689. Con esta legislación, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil colaborarán con las autoridades para que los procesos de repatriación se lleven a cabo de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos aplicables en la materia.<sup>22</sup>

3690. Al respecto, debe considerarse lo señalado por el experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra las niñas y los niños,<sup>23</sup> en el sentido de que uno de los factores que contribuyen a que la violencia pase inadvertida, es la falta de vías seguras o fiables para que las niñas, los niños o las personas adultas la denuncien, ya sea porque la gente no confíe en la policía, los servicios sociales u otras autoridades, o porque no haya acceso a las mismas.<sup>24</sup>

3691. Por otra parte, el Código Penal Federal castiga también la pornografía de personas menores de 18 años o de personas que no alcancen a comprender el significado del hecho o no puedan resistirlo; así también castiga el turismo sexual en contra de personas menores de 18 años; el lenocinio y la corrupción de menores.<sup>25</sup>

## Marco legal en el Distrito Federal

### *Código Penal para el Distrito Federal*

3692. Un requisito fundamental para lograr la eficacia en la prevención, detección, combate y eliminación de la trata de personas, así como la protección y reinserción de las personas expuestas y víctimas de trata, es contar con un marco legal actualizado. También se requiere de mecanismos y políticas públicas eficientes. Por ello resulta indispensable el análisis de la normatividad del Distrito Federal en este tema.

3693. En cuanto al castigo del delito de trata de personas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizó reformas y adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en relación con la trata de personas, el turismo sexual y la pornografía, las cuales se detallan a continuación.<sup>26</sup>

3694. Se modificó el Título sexto del Código Penal para el Distrito Federal, que se refería a los “delitos contra la moral pública”, para incluir los “delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta”.

3695. Sin embargo, debe señalarse que la reforma al Código Penal fue insuficiente, ya que el propio título debió referir a la protección integral de las personas víctimas de trata y, por lo tanto, debió considerarse no solamente la protección al libre desarrollo de la personalidad, sino también a la libertad de la víctima del delito de trata de personas, tanto de las personas mayores como de los menores de 18 años.

3696. Al ser una reforma reciente, aún no se puede evaluar el impacto de su aplicación en las materias de prevención, protección y procuración de justicia. Sin embargo, del análisis de esta reforma al Código Penal para el Distrito Federal, se puede afirmar que no contiene todos los elementos señalados en el Protocolo de Palermo, ya que no se consideraron como elementos del delito los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud o la servidumbre.

3697. Se debe tener presente que en el derecho penal rige el principio de estricta aplicación de la ley<sup>27</sup> y bajo una estricta legalidad, lo que implica que, en la tipificación del delito, los elementos delictivos deben estar dotados de una definición unívoca y de una tipificación determinada con exactitud.<sup>28</sup>

3698. Por ello, para lograr una definición unívoca, hubiera sido deseable que en la reforma legal antes citada se hubiera dispuesto expresamente que el consentimiento de la víctima de trata no se tomará en cuenta cuando se haya recurrido a la amenaza o al uso de la fuerza o coacción física o psicológica, al rapto, al fraude, al engaño, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. De haberse incluido estos aspectos, el tipo penal respondería a lo establecido en el artículo 3° del Protocolo de Palermo.

3699. Para la tipificación de la trata de personas se adicionó el artículo 188 bis al Código Penal para el Distrito Federal,<sup>29</sup> que contiene la siguiente tipificación:

a) “Al que promueva, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba para sí o para un tercero, b) a una persona para someterla a cualquier forma de explotación sexual, trabajos o servicios impuestos de manera coercitiva, o para que le sea extirpado cualquiera de sus órganos, tejidos o sus componentes, c) dentro del territorio del Distrito Federal.”

3700. También se adicionó el tipo<sup>30</sup> de turismo sexual que tampoco se consideraba delito:

Artículo 186. Comete el delito de turismo sexual el que:

- I. Ofrezca, promueva, publicite, invite, facilite o gestione, por cualquier medio, a que una persona viaje al territorio del Distrito Federal o de éste al exterior, con la finalidad de realizar o presenciar actos sexuales con una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá una pena de siete a catorce años de prisión y de dos mil a seis mil días multa. Igual pena se impondrá en caso que la víctima se traslade o sea trasladada al interior del Distrito Federal con la misma finalidad.
- II. Viaje al interior del Distrito Federal o de éste al exterior, por cualquier medio, con el propósito de realizar o presenciar actos sexuales con una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá de siete a catorce años de prisión y de dos mil a cinco días multa días multa.

3701. Asimismo, se modificó el tipo penal de corrupción de menores o personas que no puedan comprender o resistir la conducta ilegal, para protegerlas contra la comercialización, distribución, exposición, circulación u oferta de materiales de carácter lascivo o sexual. Originalmente, este tipo penal no hacía esta precisión, ya que el artículo 184, que fue derogado, solamente hacía referencia a obras gráficas o audiovisuales de carácter pornográfico. El Código Penal vigente lo define de la siguiente manera:

Artículo 183. Al que comercie, distribuya, exponga, haga circular u oferte, a menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, libros, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio, se le impondrá de uno a cinco años de prisión y de quinientos a mil días multa.

3702. Además, a partir de la reforma de agosto de 2007, se considera corrupción de personas menores de 18 años el empleo en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o cualquier otro lugar nocivo donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional, y se tipificó de la siguiente manera en el artículo 185 del Código Penal para el Distrito Federal:

Se impondrá prisión de cinco a siete años y de quinientos a mil días multa, al que:

- I. Emplee directa o indirectamente los servicios de menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o

cualquier otro lugar nocivo en donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional; o

- II. Acepte o promueva que su hijo, pupilo o personas que estén bajo su guarda, custodia o tutela, menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, laboren en cantinas, tabernas, bares, centros de vicio, discotecas o cualquier otro lugar nocivo en donde se afecte de forma negativa su sano desarrollo físico, mental o emocional.

Para efectos de este artículo, se considera como empleados a los menores de dieciocho años de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta, que por un salario, por la sola comida, por comisión de cualquier índole, por cualquier otro estipendio, gaje o emolumento, o gratuitamente preste sus servicios en tales lugares.

3703. En cuanto a la pornografía, se precisó más el concepto, ya que anteriormente sólo se cometía este delito cuando por cualquier medio se procurara, facilitara o indujera a una persona menor de edad a realizar actos de exhibicionismo corporal o sexual con el objeto de videografarla, fotografiarla o exhibirla a través de diversos medios. Al respecto, el artículo 187 vigente determina:

Al que procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de video grabarlos, audio grabarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos; se le impondrá de siete a catorce años de prisión y de dos mil quinientos a cinco mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales mencionados.

Al que fije, imprima, video grabe, audio grabe, fotografíe, filme o describa actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, en que participe una persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, se le impondrá la pena de siete a doce años de prisión y de mil a dos mil días multa, así como el decomiso y destrucción de los objetos, instrumentos y productos del delito.

Se impondrán las mismas sanciones a quien financie, elabore, reproduzca, almacene, distribuya, comercialice, arriende, exponga, publicite o difunda el material a que se refieren las conductas anteriores.

Al que permita directa o indirectamente el acceso de un menor a espectáculos, obras gráficas o audiovisuales de carácter lascivo o sexual, se le impondrá prisión de uno a tres años y de cincuenta a doscientos días multa.

No constituye pornografía el empleo en los programas preventivos, educativos o informativos que diseñen e impartan las instituciones públicas, privadas o sociales, que tengan por objeto la educación sexual, educación sobre la función reproductiva, prevención de infecciones de transmisión sexual y embarazo de adolescentes.

3704. Asimismo, el artículo 188 del Código Penal para el Distrito Federal establece que:

Se castigará con uno a cinco años de prisión a quien almacene, compre, arriende, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución y se le impondrán de uno a cinco años de prisión y de cien a quinientos días multa.

3705. Para agravar el lenocinio de persona menor de edad se añadió el artículo 189 bis que establece:

Comete el delito de lenocinio de persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, el que:

- I. Explote su cuerpo, por medio del comercio carnal u obtenga de él un lucro cualquiera;
- II. Induzca a que comercie sexualmente con su cuerpo o facilite los medios para que sea prostituida, y
- III. Regentee, administre o sostenga directa o indirectamente, prostíbulos, casas de cita o lugares de concurrencia dedicados a explotar la prostitución de persona menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o de persona que no tiene capacidad de resistir la conducta, u obtenga cualquier beneficio con sus productos.

3706. La relatora especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de las Víctimas de la Trata de Personas, ha identificado claramente las consecuencias de la falta de atención por parte de los Estados en la cercana relación entre prostitución y trata de personas. Indica en su informe anual de 2006, que la manera en que se practica la prostitución actualmente “suele reunir los requisitos para que pueda ser considerada trata. Es raro dar con un caso en que los motivos que llevan a una persona a la prostitución, y las experiencias de esa persona dentro de la prostitución, no incluyan, como mínimo, un abuso de poder o un abuso de vulnerabilidad”. Estos abusos de poder generalmente afectan a grupos en situación de vulnerabilidad por cuestiones de sexo, raza, etnia y la pobreza.<sup>31</sup>

3707. La relatora señala que, aunque el Protocolo no exige la abolición de todas las formas posibles de prostitución, sí obliga a los Estados Parte “a actuar de buena fe para lograr la abolición de todas las formas de prostitución infantil y de todas las formas de prostitución de adultos que impliquen la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación de la prostitución de esa persona”.<sup>32</sup>

3708. Con base en las reflexiones de la relatora, se puede afirmar que las reformas realizadas al Código Penal para el Distrito Federal no llegan a cubrir la necesidad de combatir el tema de la prostitución infantil con la severidad requerida.

#### *Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles*

3709. Al hacerse las reformas analizadas anteriormente, también es necesario reformar otras leyes para cumplir con lo establecido por la legislación internacional. Una de las leyes que deben de ser reformadas es la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles.

3710. Dada la reforma al artículo 185 del Código Penal para el Distrito Federal, sería pertinente el estudio y armonización de esta Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal que, en lo conducente, establece en su artículo 5 las atribuciones de la Delegación:

VI. Llevar a cabo verificaciones ordinarias y extraordinarias, aseguramientos, visitas y tomar en cuenta las resoluciones que, previa solicitud le sean entregadas por la Procuraduría Federal del Consumidor cuando se desprenda que dentro de algún establecimiento se efectúan prácticas que lesionen la salud, los intereses o derechos de los consumidores; de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y sus disposiciones reglamentarias. Cada tres meses las Delegaciones deberán de solicitarle a la Procuraduría Federal del Consumidor copia certificada de las resoluciones que al respecto haya emitido, para que en caso de ser procedente, inicien el procedimiento correspondiente y sancionen aquellos establecimientos que hayan incumplido con los diversos ordenamientos legales a los que están sujetos.

3711. Este artículo deberá ser reformado con el fin de posibilitar que las autoridades competentes realicen verificaciones en cantinas, tabernas, bares, discotecas o cualquier otro similar, con el fin de disuadir y evitar la práctica de la trata de personas.

3712. Asimismo, el artículo 10 establece que: “Queda prohibido a los titulares y sus dependientes realizar o participar en las siguientes actividades:

III. El lenocinio, pornografía infantil, prostitución infantil, consumo y tráfico de drogas y delitos contra la salud, así como aquellas actividades que pudieran constituir una infracción administrativa o un delito grave. En estos casos deberá dar aviso a la autoridad, si se percata que en el interior del establecimiento o en la zona exterior, inmediatamente adyacente del local se realizan este tipo de conductas”.

3713. Por otro lado, el artículo 69 establece que: “La Delegación vigilará que los Establecimientos Mercantiles cumplan con las obligaciones contenidas en la presente Ley, para lo cual realizará verificaciones conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo, Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal y aplicará las sanciones que se establecen en este ordenamiento, sin perjuicio de las demás sanciones que resulten aplicables”.

3714. Puede observarse que en el Distrito Federal no hay una normatividad específica para la sanción y combate a la trata de personas de acuerdo con los compromisos internacionales que el Gobierno del Distrito Federal debe observar, como son los contenidos en el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena y el Protocolo de Palermo. Es preciso promulgar una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Distrito Federal, que considere, entre otros aspectos, las medidas necesarias para la atención de las víctimas de trata y los mecanismos para la rehabilitación de las mismas.<sup>33</sup>

3715. Durante la elaboración de este *Diagnóstico*, la CDHDF trabajó, junto con algunas organizaciones civiles que atienden el tema, una propuesta concreta que enriqueciera una iniciativa de ley que se promueve en la ALDF para prevenir y sancionar la trata de personas en el Distrito Federal. Dicha iniciativa fue presentada a esas organizaciones, a un grupo de especialistas, a la coordinación de Interlocución Institucional y Legislativa y a la Dirección General de Educación y Promoción de los Derechos Humanos de la CDHDF. La revisión de este documento está muy avanzada y se espera que contribuya, junto con las reformas pendientes al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, a combatir de forma integral la erradicación de este delito, a implementar las acciones de prevención pertinentes, así como la restauración del daño a las víctimas de este flagelo.

### 35.3 Trata de personas con fines de explotación sexual comercial en el Distrito Federal<sup>34</sup>

3716. No hay datos oficiales suficientes sobre la trata internacional y nacional de personas, pero de acuerdo con estudios de la Coalición Regional Contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe, en el Distrito Federal “hay más de 250 000 mujeres y niñas en la prostitución. De ese total, casi 88% no son originarias de la ciudad de México, 89% empezaron entre los 12 y 13 años, y 99% son explotadas por actores en la industria del sexo, principalmente los ‘padrotes’ o lenones/as. Asimismo, casi 82% de estas mujeres y niñas son analfabetas o con primaria incompleta, por lo cual esta situación representa una forma marginal de sobrevivencia y denota que se abusa de su necesidad económica”.<sup>35</sup> No obstante, hay otras cifras que mencionan alrededor de 600 000 víctimas al año.

3717. Una de las razones de la falta de información oficial sobre la problemática es la falta de denuncia del delito, en particular respecto a la trata de hombres y niños. Esto invisibiliza el problema y, a su vez, dificulta que la población en general, y en especial las propias víctimas de trata, denuncien los abusos, lo que genera un círculo vicioso.

3718. Otro aspecto que influye en que se denuncie poco sobre abusos de trata es “la criminalización que las propias autoridades del Distrito Federal realizan a las víctimas de ESCI [explotación sexual comercial infantil], en lugar de protegerlas. Un ejemplo muy claro de esto es que también son víctimas de las llamadas ‘razias’. Al igual que las trabajadoras sexuales adultas, son llevadas en camionetas sin considerar su edad y detenidas por el ejercicio de la prostitución durante 24, 48 o 72 horas”.<sup>36</sup>

3719. Puede afirmarse que en gran número de casos, la explotación sexual o la explotación de la prostitución ajena se produce a través de su captación, transporte, traslado, acogida o recepción. Por esta razón, hasta que no se denuncia, resulta difícil hacer una distinción tajante entre la prostitución voluntaria e individual, la explotación sexual y la trata de personas.

3720. De lo anterior, se advierte también lo complicada que resulta para la regulación legal, precisar la relación entre la trata de personas para su explotación sexual con cientos de lugares comerciales o mercantiles disfrazados de giros comerciales, que sirven de contacto para la explotación de personas menores de edad o la explotación de la prostitución ajena.<sup>37</sup>

3721. De acuerdo con la información proporcionada por expertos y expertas en el tema, 80% de las mujeres y niñas víctimas de explotación sexual entrevistadas, refieren haber sufrido violencia familiar, de las cuales 50% expresó que la persona que realizó el abuso sexual por primera vez fue el padre y 25% el padrastro.<sup>38</sup>

3722. Lo anterior explica los datos y estadísticas del número significativamente bajo de denuncias, ya que en la mayoría de los casos los principales agresores son los padres o algún familiar cercano. En los casos en que la víctima presenta la denuncia, lo debe hacer acompañada por algún otro miembro de la familia, por lo que las niñas y los niños, víctimas de abuso sexual por el padre o padrastro, en la mayoría de los casos quedan en estado de indefensión.

3723. Entre las dificultades en el Distrito Federal en relación con la trata de personas para su explotación sexual o su prostitución, citaremos en primer lugar la ausencia de claridad e información

sobre el problema. En efecto, la población de la ciudad carece de elementos para distinguir entre la prostitución individual y voluntaria<sup>39</sup> y la que puede constituir explotación de la prostitución ajena. Más aún, en lo que corresponde a las adolescentes, las propias víctimas de este delito no se asumen como tales, por lo que no hay una cultura de denuncia de trata de personas o explotación de la prostitución ajena.<sup>40</sup>

3724. Se espera que a raíz de la reforma realizada en agosto de 2007 al Código Penal para el Distrito Federal, la trata de personas sea combatida en virtud de la prohibición establecida en su artículo 185, que prohíbe el empleo de personas menores de edad o personas que no puedan comprender el significado del ilícito, o bien de personas que no tienen capacidad de resistir la conducta.

### **Migración y trata de personas<sup>41</sup>**

3725. La trata de personas es uno de los fenómenos asociados con la migración, y el número de mujeres que migran se ha ido incrementando de manera importante en los últimos años. El Distrito Federal es uno de los principales lugares de *destino y de tránsito* de inmigrantes provenientes, principalmente, de Centroamérica y la parte sur de México:

- a) Las víctimas de trata son personas de escasos recursos, que no conocen el idioma, viajan con documentos falsos, no saben dónde buscar ayuda y que temen reportar la trata por temor a ser deportadas o encarceladas. En la literatura se destaca, además, que el miedo a infectarse con el virus VIH/SIDA ha llevado a los traficantes a reclutar víctimas cada vez más jóvenes, incluso niñas de siete años de edad.<sup>42</sup>
- b) Respecto a la forma de ingreso a los países de destino, como México, es típico que las víctimas crucen los controles fronterizos con documentos falsos y bajo la vigilancia permanente de agentes delictivos especializados en simular condiciones de normalidad en el viaje. Otro mecanismo es el cruce de fronteras por vías alternas a las oficiales, con los riesgos de seguridad que esto implica para las víctimas, que quedan ante la indefensión absoluta frente a sus tratantes y frente a la policía, que les puede tomar como migrantes indocumentados, darles un tratamiento de delincuentes o someterlos incluso a la expulsión. Ante las reiteradas llamadas de alerta que la magnitud del problema ha suscitado, se han generado nuevas modalidades de evadir los controles y de burlar las responsabilidades legales.<sup>43</sup>
- c) Cuando las mujeres violentadas se enfrentan a la realidad a la cual fueron introducidas, se resisten a aceptar las condiciones que les acogen, pero son brutalmente presionadas y forzadas con el propósito de someterlas. Diferentes son los mecanismos de control, como retención de sus pasaportes o documentos de identidad, hurto de su dinero, imposición de deudas por transporte, alimentación, alojamiento y otras necesidades básicas, además de las amenazas de informar su condición migratoria a las autoridades. Otras formas de sometimiento son el abuso físico y mental, incluyendo golpes, violaciones, uso forzoso de droga, confinamiento y hambre, por ejemplo.<sup>44</sup>

3726. Como ya se mencionó, no debe perderse de vista que la trata de personas es uno de los fenómenos asociados con la migración,<sup>45</sup> tanto interna como internacionalmente. El que el Distrito Federal sea uno de los principales destinos para todo tipo de migración, facilita que se den las circunstancias para que se reproduzca la trata de personas, y además se considere a esta ciudad como uno de los puntos más grandes de turismo sexual.<sup>46</sup>

3727. Por lo anterior, debe tenerse presente que la delincuencia organizada ha ido aumentando a medida que la globalización de la economía y la apertura de las fronteras se extienden, y que el Distrito Federal no está exento de este fenómeno. “[E]s un hecho que el fenómeno de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes se aborda cada vez más en el contexto de la delincuencia organizada transnacional.”<sup>47</sup>

### **Captación de víctimas**

3728. Los tratantes recurren a menudo a violencia física, sexual y psicológica y amenazas de todo tipo, como medios para la iniciación, intimidación, castigo y control. En un estudio sobre comercio del sexo en Estados Unidos se comprobó que 73% de las entrevistadas había sido víctima de castigos físicos por lo menos una vez por parte de tratantes, de proxenetas o ambos. Asimismo, se ha visto que se recurre a la agresión física o a la violación para iniciarlas en la industria del sexo y para obligarlas al cumplimiento. Las mujeres relatan que han sido golpeadas o violadas como castigo por rechazo a clientes, la presentación de reclamos, los intentos de fuga o para gratificación del tratante.<sup>48</sup>

3729. La Campaña Internacional para Combatir la Violencia contra las Mujeres y Niñas señaló los altos niveles de violencia e indignidad a que se someten las niñas y las mujeres “en esta industria despiadada que es la trata de personas y el comercio y abuso sexual”, reconocida como una de las peores formas de violencia contra ellas.<sup>49</sup>

3730. La Convención de Belém do Pará señala en su artículo 1° que “debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>50</sup> Esta misma Convención señala: “Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar”.<sup>51</sup>

3731. No obstante el contexto de violencia en que se manifiesta la captación de víctimas para la trata, y de acuerdo con los datos proporcionados por organizaciones que brindan atención a las víctimas de explotación sexual y de testimonios de las mismas, la mayoría llegó en condiciones de engaño, fraude, compraventa o coerción, fuerza, plagio o robo. Uno de los métodos de engaño es la seducción de las víctimas, hasta llegar al punto de contraer matrimonio en el lugar de origen de éstas, trasladarla al Distrito Federal e involucrarla en la prostitución o actividades relacionadas. La mayoría de las veces es mediante amenazas y maltrato como son obligadas a ofrecer servicios sexuales y laborales.<sup>52</sup> Las entidades federativas de las que se ha detectado que provienen las menores, víctimas de estos engaños, son Puebla, Tlaxcala, Veracruz, Chiapas y Oaxaca.<sup>53</sup>

3732. Un número importante de estas mujeres menores de edad que trabajan en la zona de La Merced proviene de Tenancingo, Tlaxcala, donde se obtienen importantes recursos para la explotación de niñas. La red de explotación cuenta con redes familiares de prostitución de niñas, adolescentes y adultas. Funciona mediante engaños, ya que es común que los hombres de esta población tengan

hijos con sus víctimas, por lo que éstas, en su mayoría menores de edad, no se atreven a presentar una denuncia.<sup>54</sup>

3733. Ya desde 1994, la relatora especial de la ONU sobre la venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía, advertía un incremento de este problema en el Distrito Federal. En ese entonces se detectó que la mayoría de las víctimas menores de edad procedían de Tlaxcala, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Veracruz. También se indicó que existía el comercio sexual infantil de varones, aunque no en la misma medida.<sup>55</sup>

3734. Como destino o punto de tránsito de la migración internacional y la explotación sexual de mujeres y niñas extranjeras, se han encontrado mujeres de países como República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador o del Caribe. La intención de muchas de las víctimas de explotación sexual, originarias de los países centroamericanos, es llegar a Estados Unidos, pero cuando llegan a la frontera con México se encuentran con enganchadores/as que las trasladan al Distrito Federal mediante engaños o con la oferta de que a través del comercio sexual obtendrán recursos inmediatos.<sup>56</sup>

3735. Otros países de origen de víctimas de trata que se han detectado en el Distrito Federal son: Chile, Brasil, Colombia, Ecuador, e incluso Argentina, que después de la crisis económica de años pasados, de ser país de destino se volvió país de origen. También se han localizado mujeres de Rumania, Bulgaria, Polonia o la ex Unión Soviética. En La Merced hay una gran incidencia de mujeres de raza negra [*sic*] y en la colonia Morelos de Europa del Este.

3736. China es otro país de origen de víctimas de la trata de personas. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Migración, se ha detectado que casi 50% de las mujeres de esta nacionalidad que ingresan al país son introducidas para la prostitución.

3737. El traslado de víctimas de trata hacia otras entidades o países desde el Distrito Federal es otro asunto que debe ser atendido, ya que a través de organizaciones entrevistadas CDHDF se recogieron algunos testimonios sobre el tráfico de niñas, niños y adolescentes que son trasladados al norte de México, a Estados Unidos y a los centros turísticos más importantes del país, como Acapulco.<sup>57</sup> Según testimonios de las víctimas, la oferta en el extranjero para ser explotadas sexualmente en Los Ángeles, Chicago y Nueva York, Estados Unidos, se realiza a través de Internet.<sup>58</sup>

### **Situación de los niños y las niñas de la calle<sup>59</sup>**

3738. En su informe sobre la misión, la relatora especial de la ONU sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, indicó que según las estadísticas oficiales, en 1995 había 13 370 niñas y niños de la calle en el Distrito Federal, y se estimaba que aproximadamente 90% eran víctimas de abusos sexuales en algún momento de su vida.<sup>60</sup>

3739. La relatora expresó su preocupación por la información recibida sobre que los funcionarios de los servicios de seguridad del Distrito Federal, en particular la Policía Judicial, eran quienes practicaban la violencia, incluida la sexual, contra niños y niñas de la calle, o actuaban en colusión con los explotadores/as de personas menores de edad.<sup>61</sup> Indicó que estos actos perpetúan una cultura de

impunidad que aumenta considerablemente la vulnerabilidad de los y las niñas a los abusos y a la explotación.<sup>62</sup>

### Edades de las víctimas

3740. Organizaciones de la sociedad civil han realizado estudios durante años para determinar las tendencias de edad entre las víctimas de trata. En 1996, Espacios de Desarrollo Integral, A.C. (EDIAC), detectó que 15% de las mujeres en prostitución observadas en La Merced eran adolescentes. Aproximadamente 10 años después, esta tendencia se incrementó, ya que según información de la Red Fin de la Prostitución Infantil, la Pornografía y el Tráfico de Niños y Niñas con Fines Sexuales (ECPAT, por sus siglas en inglés), esta cifra aumentó a 20%, porcentaje constituido por niñas menores de 14 años, “a quienes aún ni siquiera se les han desarrollado del todo los caracteres sexuales secundarios”.<sup>63</sup>

### Ubicación geográfica de la práctica de la trata de personas en el Distrito Federal

3741. En la zona centro del Distrito Federal, uno de los principales puntos donde se ha detectado la explotación sexual comercial infantil es La Alameda. Las edades de las víctimas varían entre 15 y 24 años. Hay algunas personas que funcionan como parejas o protectores. Una investigación realizada en 2005 apunta que “se ha visto [*sic*] que personas comercian con niñas y niños de entre 9 y 11 años, con policías judiciales de la oficina de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) más cercana”.<sup>64</sup>

3742. Otro punto es el mercado de La Merced. “De acuerdo con un censo elaborado por la Delegación Venustiano Carranza, existen 271 ‘sexoservidoras’ en esta zona, que trabajan agrupadas en hoteles, estacionamientos, o loncherías que sirven como prostíbulos.”<sup>65</sup>

3743. Asimismo, se encuentran niñas y adolescentes en Garibaldi, Sullivan, avenida de los Insurgentes y Reforma. “UNICEF señala la presencia de mujeres con edad inferior a los 18 años provenientes de Europa del Este en la Zona Rosa y advierte que, en la Delegación Cuauhtémoc, las sexoservidoras menores de edad se localizan principalmente en establecimientos de ‘giros negros’, donde clientes acuden y pagan importantes sumas de dinero para tener sexo con ellas.”<sup>66</sup>

3744. El método utilizado en La Merced y en otros lugares para involucrar a las personas menores de edad en la explotación sexual consiste en que las personas explotadoras les otorgan bienes básicos, como techo y comida por algún tiempo, una semana aproximadamente. A partir de eso, comienzan a establecer un sistema de deudas. Con el paso del tiempo, es claro que resultan impagables. En los casos de quienes son explotadas en establecimientos cerrados, las deudas son aún mayores, porque se contabiliza la ropa, el maquillaje, la infraestructura del lugar, como las luces, etc. En ocasiones, se les prohíbe salir. Las víctimas frecuentemente no se benefician de las ganancias que resultan de su trabajo.

3745. Por otro lado, diversas estaciones de la zona centro del Sistema de Transporte Colectivo Metro, han sido utilizadas como centros de explotación sexual comercial infantil. Los andenes de la

estación metro Hidalgo y sus alrededores, son una zona donde pederastas encuentran personas menores de edad dispuestas a tener relaciones sexuales. Según el presidente de la Comisión de Transporte y Vialidad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Benjamín Muciño, además del metro Hidalgo, están las estaciones Chapultepec, Pino Suárez y Centro Médico. Para Irma Islas, presidenta de la Comisión de Seguridad Pública de la Asamblea, es alarmante el incremento de la prostitución infantil en el Sistema de Transporte Colectivo Metro.

3746. En la zona norte destacan la Central Camionera, los alrededores de las estaciones del metro Indios Verdes y La Villa.

3747. En la zona oriente de la ciudad, los lugares donde se ha detectado explotación sexual comercial infantil son los centros nocturnos de la Delegación Iztapalapa y en los límites con el Estado de México, en los alrededores del metro Zaragoza, los centros nocturnos del Eje 3 y loncherías, es decir, principalmente en espacios cerrados. En la Central de Abasto, al igual que en La Merced, es común encontrar menores de edad que son explotadas sexualmente y que no asisten a la escuela.<sup>67</sup>

3748. En julio de 2005, la PGJDF informó de nuevos casos de prostitución infantil y pedofilia en las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa. Se refirió a “por lo menos 10 puntos rojos donde sujetos realizan pornografía infantil con menores de edad... Algunas de las colonias donde podrían estar refugiados –dijeron– son: San Juan Xalpa, La Loma, Ejército de Oriente, Chinampac de Juárez y Ejército Constitucionalista”.<sup>68</sup>

3749. En la zona del poniente se han identificado como lugares con presencia de prácticas de explotación sexual comercial infantil, el pueblo de Santa Fe y la colonia Xalalpa.

3750. No se han recibido testimonios sobre explotación sexual comercial infantil en la zona sur del Distrito Federal, pero debido al gran número de hoteles de paso, es altamente probable que sea una práctica frecuente, que sin embargo no ha sido denunciada.

3751. Por otra parte, habría que tomar en cuenta la cifra negra de mujeres explotadas sexualmente en los niveles políticos y económicos altos, que no solamente se dan en casas particulares utilizadas para ese fin, sino también por catálogos. De estos hechos se llega a conocer con escasa frecuencia a través de los medios de comunicación.<sup>69</sup> En estas circunstancias, es muy difícil determinar si se trata de prostitución voluntaria o explotación sexual, además de la dificultad para conocer con exactitud si entre las mujeres que se encuentran en ese medio hay menores de edad.

### **Modalidades de explotación**

3752. La explotación cada vez mayor de adolescentes y niñas es resultado de las dinámicas del mercado, en las que la/el consumidor define el perfil de las víctimas. Por ello, es indispensable adoptar medidas que constituyan un combate frontal al problema.

3753. En cuanto a las víctimas, hay varias modalidades de residencia. La de menores que viven con sus familias y llevan una doble vida por la extorsión y el chantaje. Muchas de ellas están en espacios públicos encubiertos o con actividades simuladas, compartidas o clandestinas; con la peculiaridad

en casi todas ellas de ser espacios itinerantes con labores fijas, cuya temporalidad es dictada por la seguridad, por el crecimiento del negocio, por la sofisticación de la oferta, por la delación, por el chantaje, por algún escándalo, o por alguna otra situación de riesgo.

3754. En Garibaldi hay niños que sirven de “güigüis”, como se llama al intermediario entre la prostituta y el cliente. Es el que hace el contacto, asumiendo el papel de hermano mayor.

3755. Existen testimonios de explotación sexual de niños y niñas en los hoteles donde los y las comercian y mantienen encerrados/as con vigilantes apostados en las puertas y con las ventanas enrejadas para que no se escapen. Cuando tienen pocos años de edad, los y las mantienen drogados/as casi todo el tiempo para que soporten dar servicio sexual a clientes constantemente.

### **Secuelas en las víctimas**

3756. Las mujeres, los niños, las niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual sufren de serias secuelas en su salud, como es el caso de las infecciones de transmisión sexual, la transmisión del VIH/SIDA, abortos forzados, propensión al alcoholismo y al consumo de estupefacientes.<sup>70</sup>

3757. El impacto psicológico es grave, desde la inseguridad y la pérdida de la autoestima hasta los traumas más permanentes causados por el abuso y la violencia física y mental. La secuela de daños psicológicos en niños y niñas víctimas de la trata es siempre difícil de superar, y en muchos casos irreparable.<sup>71</sup>

3758. Otro problema urgente de resolver para las víctimas de trata, es la carencia de albergues o alojamientos seguros y adecuados, capaces de cubrir sus necesidades físicas. Generalmente las víctimas que denuncian lo hacen porque han escapado de sus captores/as, quienes las buscan para evitar que se generen denuncias formales.

3759. Actualmente, a pesar de que la investigación y seguimiento de los delitos relacionados con la trata de personas para la explotación sexual comercial descritos en los párrafos anteriores, no ha sido del todo efectiva por parte las autoridades competentes del Distrito Federal, es necesario mencionar el antecedente que sentó la presentación del *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, realizado y publicado por la CDHDF en agosto de 2007. A partir de la investigación que sustenta el Informe especial y, como iniciativa de un grupo de diputados, se abrió la investigación judicial ante la Agencia Central de Investigación núm. 50 de la PGJDF, para investigar algunos de los hechos referidos en el Informe especial.

## **35.4 Políticas públicas en el tema de la trata de personas con fines de explotación sexual comercial**

3760. En México, y específicamente en el Distrito Federal, no está suficientemente estudiada ni monitoreada la trata de personas para su explotación sexual o la explotación de la prostitución ajena, como tampoco ha habido programas o políticas públicas eficaces para su sanción y erradicación.<sup>72</sup>

3761. La información obtenida por las organizaciones civiles y la falta de información oficial en el Distrito Federal indica que el trabajo sexual no ha sido materia de atención prioritaria, prácticamente por ninguna de las estructuras de gobierno que tienen que ver con la atención ciudadana (gobierno central y 16 delegaciones administrativas).<sup>73</sup>

3762. De acuerdo con el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, los Estados se comprometen a establecer las disposiciones reglamentarias necesarias para proteger a las personas inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres y a los niños y niñas, tanto en el lugar de llegada o de partida como durante el viaje; adoptar disposiciones para organizar una publicidad adecuada en que se advierta al público el peligro de dicha trata; adoptar las medidas adecuadas para garantizar la vigilancia en las estaciones de ferrocarril, los aeropuertos, puertos marítimos y durante los viajes y en otros lugares públicos, a fin de impedir la trata internacional de personas para fines de prostitución, y tomar las medidas adecuadas para informar a las autoridades competentes de la llegada de personas que, *prima facie*, parezcan ser culpables o cómplices de dicha trata o víctimas de ella.

3763. Además, con base en dicho Convenio, se debería establecer y mantener un servicio encargado de coordinar y centralizar los resultados de las investigaciones sobre las infracciones a que se refiere el Convenio, a fin de contar con la compilación de toda información que facilite la prevención y el castigo de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena.<sup>74</sup> Esta acción no ha sido llevada a cabo en el Distrito Federal desde la ratificación del Convenio.

3764. Asimismo, debe considerarse que, conforme al Protocolo de Palermo, las autoridades del Distrito Federal deben prevenir la trata de personas por medio de políticas, programas y otras medidas de carácter amplio.<sup>75</sup>

3765. En la actualidad se carece de una estimación precisa sobre el total de personas involucradas en el trabajo sexual, según género, grupos de edad, ubicación espacial, tipo de servicios, horarios, agentes sociales involucrados, etc., así como de programas que contrarresten la corrupción que las propias autoridades reconocen que existe.<sup>76</sup>

3766. En 1998 se formó una Comisión Nacional Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, cuya finalidad era llevar a cabo un Plan Nacional para promover e impulsar acciones plurales y coordinadas con los diferentes niveles de la Administración Pública y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>77</sup>

3767. La Comisión tenía por objetivo<sup>78</sup> promover e impulsar el establecimiento de un sistema de información para:

- a) impulsar acciones plurales y coordinadas con los diferentes niveles de la administración, grupos privados, así como con las organizaciones no gubernamentales que participan en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño para prevenir, atender y erradicar este fenómeno social;
- b) impulsar el establecimiento de un sistema de información que permita identificar y conocer las características o aspectos cualitativos del fenómeno, así como su dimensión o extensión, con el fin de establecer metas cuantitativas;

- c) proponer reformas, adiciones o nuevos ordenamientos legales a los órganos legislativos federal y estatal, en especial aquellos que aseguren la protección de los menores de edad víctimas de la explotación sexual comercial;
- d) impulsar procesos de difusión y sensibilización en torno a esta problemática;
- f) establecer grupos de especialistas para el desarrollo de los ámbitos de trabajo que se determinen;
- g) convocar a la ciudadanía para que participe en la erradicación de este problema;
- h) impulsar mecanismos de consulta pública para el análisis y elaboración de propuestas legislativas.

3768. Sin embargo, no se tiene conocimiento sobre el trabajo y cumplimiento reciente de los objetivos de dicha Comisión, después que en 1999 se reportaran algunas sesiones de trabajo ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías, de las Naciones Unidas.<sup>79</sup>

3769. Las acciones y programas de las autoridades del Distrito Federal en el plano de la Administración Pública centralizada, los órganos administrativos desconcentrados y los descentralizados, no tienen contemplado ningún apartado que se refiera específicamente a la explotación sexual infantil. El único órgano que se encarga del tema de la trata de personas en el ámbito de la administración local es la Comisión sobre Prevención, Atención y Combate a toda Forma de Violencia, Maltrato y Explotación Sexual Infantil del Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños del DIF-D.F. Normativamente, contiene un enfoque casi integral, pero no se tiene información sobre los resultados de los trabajos de esta Comisión.<sup>80</sup>

3770. Las acciones y programas en el tema de la explotación sexual infantil se han abordado por etapas y no integralmente. Los únicos datos existentes se refieren a la difusión de la problemática y las campañas de sensibilización de la población del Distrito Federal sobre esta práctica. Ocasionalmente se ocupan de la atención a la víctima de violencia, en el supuesto de que se llegue a presentar el caso, sin que esto último sea resultado de programas dirigidos a tal fin.<sup>81</sup>

3771. Esta observación se refuerza con la falta de información de resultados concretos en relación con los trabajos de las diferentes instancias. La información para realizar el presente *Diagnóstico* fue proporcionada por las siguientes autoridades:<sup>82</sup>

- La Red Interinstitucional de Prevención y Atención al Maltrato, Abuso Sexual y Explotación Comercial Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes en el Distrito Federal;
- El Programa de Prevención y Atención de la Violencia de Género (Secretaría de Salud),
- Locatel,
- El Consejo Promotor de los Derechos de las Niñas y los Niños en el Distrito Federal; y
- El Programa de la Delegación Tlalpan sobre Población que ejerce el Trabajo Sexual en la Vía Pública.

3772. En consecuencia, tampoco hay programas de atención a las personas involucradas. Si esto es así para esa actividad pública y de fácil ubicación, menos idea hay de lo que el gobierno local debiera hacer en el tema de la trata de personas expuestas a la explotación sexual que, como lo señalan todas las evidencias reunidas, se ejerce de manera encubierta o asociada, en muchos casos en los mismos espacios, en horarios y modalidades que el comercio sexual tolerado.<sup>83</sup>

3773. Las áreas que en la mayoría de las delegaciones políticas tienen competencia sobre el trabajo sexual son: las direcciones de gobierno, de asuntos jurídicos, las secretarías de desarrollo social y la de Seguridad Pública.

3774. En las delegaciones políticas se emprenden tres tipos de acciones: 1) de control, orientadas al conteo, detección, remisión o reubicación, de salud y detección de la expansión del trabajo sexual tolerado; 2) asistenciales de salud, organización y defensa de derechos; y 3) prevención, en particular para menores de edad.<sup>84</sup> Más de 50% de las acciones se dedican a las labores de control, cerca de 40% a las asistenciales, y el resto (10%, aproximadamente) a las de prevención. Sólo en cinco delegaciones (Coyoacán, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco) se realizan conteos periódicos.<sup>85</sup>

3775. Como se observa, se han llevado a cabo medidas de tipo administrativo que incluyen aquellas que canalizan a las víctimas de trata o explotación sexual comercial (mediante convenios interinstitucionales y la reubicación de personas sexoservidoras); las que sancionan esta práctica (verificación del correcto uso de la licencia otorgada), hasta las que transfieren atención a las propias víctimas y competencia para su atención o sanción del sexoservicio (juzgado cívico). Pero no hay programas o políticas públicas hacia quienes resulten ser presuntas víctimas ni contra aquellas personas que delinquen. De ahí que las delegaciones se limiten a la realización de operativos en establecimientos mercantiles que hayan sido reportados, o porque operan en la vía pública. Sólo la Delegación Benito Juárez, es decir, una de las 16 delegaciones, da seguimiento a los procedimientos iniciados en los juzgados cívicos y, en caso dado, puede dar noticia de los resultados obtenidos.<sup>86</sup>

3776. Según fuentes oficiales, la Delegación Cuauhtémoc es la que mejor equilibra la participación de sus distintas dependencias involucradas en el trabajo sexual. Esto puede deberse a que reconoce abiertamente que presenta el mayor índice de trabajo sexual.<sup>87</sup>

3777. Algunas autoridades gubernamentales del Distrito Federal, en uso de sus facultades discrecionales, aplican algunos programas de información a la población.

3778. Por otra parte, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y las y los jueces recurren a figuras delictivas vinculables o concurrentes para sancionar, por otras causas, a quienes presuntamente han cometido el delito de trata. Esto es posible porque, por lo regular, el delito de trata de personas ocurre a la vez que se comete(n) otro(s) delito(s). De ahí que haya cierta racionalidad en el proceder de la autoridad que así decide actuar. Pero es evidente que ésta no es la mejor manera de proceder de las instituciones, aunque sea encomiable el esfuerzo de quienes han procurado contrarrestar el delito de trata de personas, con los limitados recursos a su alcance. La sanción de un delito no sustituye el castigo que corresponde a otro, como tampoco aplicar el máximo de la pena posible a un delito subsume la sanción específica de otro legalmente inexistente.<sup>88</sup>

3779. Según la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal,<sup>89</sup> la política pública relativa a la protección de las víctimas de la trata de personas, sus familiares, y sobre el acceso a atención médica y psicológica, la implementa la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que contempla la creación de un consejo,<sup>90</sup> un fondo de atención y apoyo,<sup>91</sup> así como atención médica y psicológica.<sup>92</sup>

3780. Cabe mencionar que el Instituto de Formación Profesional de la PGJDF informó que, desde marzo de 2007, inició cursos para capacitar al personal sustantivo de la institución en materia de delitos vinculados con la explotación sexual comercial infantil, entre los que se incluye el tipo penal de trata de personas. Estos cursos fueron impartidos a agentes del Ministerio Público, agentes de la Policía Judicial, peritos profesionales y personal adscrito a las Subprocuraduría de Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Al momento de elaboración de este *Diagnóstico* había 459 personas capacitadas.

3781. En relación con la capacitación en la materia a las/los servidores públicos, es una exigencia que cuente con un enfoque de derechos y de género, que incluya no sólo temas técnicos, sino sobre todo temas de derechos sexuales, derechos laborales, migración y género, entre otros, planteados desde metodologías socioafectivas vivenciales, para empezar a combatir las concepciones y actitudes estigmatizantes y discriminatorias, tan arraigadas, hacia las trabajadoras sexuales y las/los migrantes, en particular entre el personal del Ministerio Público, de la Policía Judicial, de las subprocuradurías y el INM. Además, un aspecto pendiente en la cuestión de la capacitación es que las instancias gubernamentales desarrollen métodos apropiados para valorar el desempeño de las personas que recibieron la capacitación, que a su vez facilite los mecanismos de rendición de cuentas.

3782. En septiembre de 2007 la PGJDF, la Secretaría de Turismo del Distrito Federal, el DIF-D.F. y la Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados, firmaron un convenio para la lucha en contra de la explotación sexual comercial infantil, mediante el cual se intercambiará información y capacitará al personal de los firmantes.

3783. En cuanto a la investigación, los delitos relacionados con la trata de personas, la Fiscal del Menor indicó que al mes se inicia un promedio de 10 averiguaciones por corrupción y una por pornografía infantil.<sup>93</sup>

3784. De lo anteriormente expuesto, se advierte la carencia de medidas, programas y políticas públicas que sean medios eficaces para el acceso a la justicia de las víctimas de trata y explotación de la prostitución ajena.<sup>94</sup> Cabe señalar que las personas extranjeras víctimas de trata o explotación de su prostitución, que son presentadas ante el Ministerio Público en calidad de probables responsables, o que se presentan a denunciar el trato de que son objeto, se les exige que acrediten su legal estancia en el país. Si no lo hacen, se da vista al Instituto Nacional de Migración, el que las asegura y las deporta a su país de origen, en total violación a su derecho de recibir la protección necesaria en calidad de víctimas de este delito. Es decir, las y los servidores públicos involucrados privilegian el estatus migratorio sobre el derecho de acceso a la justicia.<sup>95</sup>

3785. Organizaciones civiles que trabajan el tema insisten en la necesidad de valorar la creación de una Fiscalía Especializada en el Distrito Federal para investigar este delito, reconsiderando todas las modalidades de la trata de personas conforme al Protocolo de Palermo, tales como la explotación laboral o el comercio de órganos, ya que en la actualidad se considera, exclusivamente, la explotación sexual. Por ejemplo, al tipificarse la trata de personas, solamente se modificaron las facultades de la Fiscalía Central de Investigación de Delitos Sexuales y del Menor.<sup>96</sup>

3786. Ha sido determinante la participación de organismos de la sociedad civil que cubren un amplísimo espectro de temáticas asistenciales. Tal como se explicó, la colaboración de la sociedad civil

queda reconocida en el Protocolo de Palermo. Sin embargo, su esfuerzo es limitado, especialmente porque no atienden de manera directa el tema de la trata. Principalmente brindan atención a las víctimas, les dan acompañamiento e incluso se constituyen en la coadyuvancia en la persecución de los delincuentes.

3787. Los testimonios proporcionados por organismos de la sociedad civil permiten señalar que, prácticamente, todos los consultados cuentan con un ideal y con elementos de juicio relativos al problema de la trata de personas en los ámbitos más generales, nacional y local. Se advierten diferencias notables en la información que manejan, el uso que hacen de ella, la valoración de la participación de los distintos agentes gubernamentales y sociales involucrados, con la común limitación de no contar con elementos sólidos para comprobar documentalmente y ante tribunales lo que su diaria práctica les permite observar.<sup>97</sup>

### 35.5 Conclusiones del capítulo

3788. La principal limitante en torno a la trata es la falta de aceptación de la misma como un problema social. Por lo tanto, se requieren programas y políticas públicas eficaces e integrales que formen parte de una estrategia amplia que incluya medidas de prevención, enjuiciamiento y penalización, y medidas para la rehabilitación y reintegración de las víctimas desde un plano de igualdad, empoderamiento y respeto de sus derechos sin importar su adscripción étnica, su edad, su clase social o su sexo.

3789. El problema de la trata de personas para su explotación sexual no se visualiza en su justa dimensión, y la lucha contra esta práctica se complica, porque se confunde con el ejercicio de la prostitución voluntaria o trabajo sexual, por lo que a partir de esta complejidad habría que enmarcar los fenómenos de la trata y el trabajo sexual en el contexto de factores estructurales ligados a las concepciones y relaciones de género dominantes, entendidas como relaciones de poder.

3790. La diferenciación entre trabajo sexual y trata para fines de explotación sexual es un punto fundamental por aclarar de manera explícita, lo cual implica definir la “explotación sexual” (y la explotación de la prostitución ajena). Hay que recordar que ésta no fue definida con precisión en el Protocolo de Palermo porque no había consenso entre los países, justamente respecto a la diferenciación entre trata y trabajo sexual. La falta de claridad en este punto genera el riesgo de legitimar políticas estigmatizantes, discriminatorias y criminalizantes en contra de las trabajadoras sexuales.

3791. No hay estadísticas confiables sobre casos de trata de personas en el Distrito Federal. No las hay, como tampoco las hay sobre otros tantos fenómenos delictivos que ocurren en la opacidad. Éste es un grave problema, ya que sin datos confiables sobre la práctica de la trata de personas, es imposible llegar a diseñar e implementar políticas públicas eficaces para su combate. La ausencia de datos verificables no niega la existencia de delitos, sino que deja en evidencia el atraso institucional en la captación sistemática de los hechos referidos.

3792. En el Distrito Federal hay un conjunto de medidas jurídicas, normativas y administrativas que atienden problemas de manera paralela, pero que están desvinculadas entre sí; los aspectos preventivos, en general, están separados de los correctivos y de los de asistencia personal.

3793. Hay que relacionar la trata con el fenómeno migratorio, señalando la relación entre políticas migratorias de “control” y el grado de vulnerabilidad de las y los migrantes, ya que el Distrito Federal es lugar de origen, destino y tránsito de la trata de personas expuestas, o víctimas de explotación sexual, y se considera uno de los puntos de turismo sexual para consumo nacional, por lo que se deberán diseñar medidas suficientemente amplias para alcanzar a resolver los problemas generados por dichas situaciones.

3794. El marco jurídico local, a pesar de haber sido reformado recientemente, sigue siendo deficiente y no consideró plenamente lo requerido por el Protocolo de Palermo. Especialmente, no reguló el aspecto de la explotación laboral como una modalidad de la trata de personas. Tampoco establece claramente un castigo, aunque se cuente con el consentimiento de la víctima del ilícito.

3795. Desde 1956, cuando México ratificó el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, asumió la responsabilidad y la obligación de castigar la trata de personas para fines de prostitución y la explotación de la prostitución ajena. Sin embargo, no es sino en 2007 cuando tanto en el ámbito federal como en el del Distrito Federal, se tipifica la trata como delito. El gobierno del Distrito Federal cumplió dicho compromiso de manera parcial, lo que constituye una clara falta a las obligaciones asumidas en los tratados internacionales aplicables.

3796. La migración interna y los desplazamientos internos en el área metropolitana y conurbana del Distrito Federal generan condiciones y están íntimamente ligados a la práctica de la trata de personas. Sin embargo, hasta la fecha, las autoridades no han realizado suficientes acciones encaminadas a frenar la práctica de la trata de personas en relación con la migración

3797. Deben analizarse y aplicarse mecanismos y políticas públicas adecuadas, viables y eficaces para hacer efectivo el marco jurídico en la lucha contra la trata de personas expuestas a la explotación sexual en el Distrito Federal. Igualmente, es necesario construir el espacio político y sociocultural adecuado para que se visualice la trata de personas en todas las modalidades establecidas en el Protocolo de Palermo y el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.

3798. Hasta el momento no existen mecanismos y políticas públicas adecuadas, viables y eficaces para lograr un marco jurídico efectivo que brinde los requisitos indispensables para lograr la denuncia de esta práctica, la sanción de los responsables, así como la recuperación y apoyo a las víctimas, por lo que es de suma importancia señalar que el énfasis en las políticas públicas contribuye a transitar de un “enfoque de represión” hacia el “enfoque de derechos”.

3799. En relación con el fenómeno de la trata de personas, es necesaria una política pública con perspectiva de derechos y de género que cumpla con los siguientes objetivos:

- a) Disminuir la vulnerabilidad o, en otros términos, promover procesos de empoderamiento de los grupos y de las personas tratadas o que están en posición de mayor vulnerabilidad, y
- b) promover un cambio cultural profundo en la sociedad que apunte a generar una conciencia del fenómeno fuera de concepciones discriminatorias, especialmente de carácter sexista y etnocéntrico.

3800. A pesar de que se realizaron reformas al Código Penal del Distrito Federal, es preciso promulgar una Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Distrito Federal que considere las obligaciones derivadas del Protocolo de Palermo, entre otros aspectos, las medidas necesarias para la atención de las víctimas de trata, y los mecanismos para su rehabilitación.

3801. No se han diseñado políticas públicas y programas con el objeto de que la población de la ciudad tenga elementos para distinguir entre la trata y la prostitución individual y voluntaria, especialmente en el caso de las y los adolescentes.

3802. Asimismo, se debe atender la necesidad de contar con alojamientos seguros y adecuados para las víctimas de trata, que brinden la protección y servicios necesarios para su reincorporación a la sociedad en condiciones de igualdad y respeto de sus derechos sin discriminación alguna.

3803. Debe considerarse prioritario el diseño de un marco legal que genere una política pública tendiente a que las víctimas de la trata de personas se reconozcan como tales y no como potenciales delincuentes, a fin de que se logre una cultura de denuncia de dicha práctica.

3804. Es de importancia vital señalar la necesidad de que las autoridades policiacas, judiciales y de migración, no tengan la conducción de las iniciativas relativas a la trata para evitar la prevalencia de un enfoque de represión. Esto implicaría que cualquier instancia interinstitucional (o intersecretarial), sea coordinada por entidades encargadas de políticas sociales y de derechos humanos y contemple una presencia paritaria de organizaciones sociales.

## Notas

- <sup>1</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR), “Formas contemporáneas de la esclavitud”, folleto informativo núm. 14, en <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs14\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs14_sp.htm)>.
- <sup>2</sup> UNICEF, “UNICEF apoya el fortalecimiento de la prevención y la sanción de la trata”, boletín de prensa, 6 de julio de 2006. Disponible en <[http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_media\\_center\\_PR\\_prevenccion\\_trata\\_060706.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_media_center_PR_prevenccion_trata_060706.pdf)>.
- <sup>3</sup> *Idem.*
- <sup>4</sup> United Nations, Office on Drug and Crime (UNODC), *Trafficking in Persons: Global Patterns*, UN, abril, 2006.
- <sup>5</sup> Artemisa Noticias, “Trata de personas una nueva forma de esclavitud y un delito”, 14 de marzo de 2007, disponible en <<http://www.artemisanoticias.com.ar/site/notas.asp?id=30&cidnota=3811>>.
- <sup>6</sup> Ratificado por el Estado mexicano el 4 de marzo de 2003 y entró en vigor el 25 de diciembre de 2003.
- <sup>7</sup> Véase el artículo 3° del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo.
- <sup>8</sup> “[...] la amenaza o al uso de la fuerza y otras formas de coacción, al rapto, el fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra”.
- <sup>9</sup> *Idem.*
- <sup>10</sup> Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos humanos de las mujeres, donde se aborda el tema de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.
- <sup>11</sup> Rodolfo R. Casillas, *Me acuerdo bien... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México*, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2007.
- <sup>12</sup> El antecedente inmediato en la materia fue el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, que entró en vigor en 1951 y fue ratificado por México en 1956, y el Protocolo de Palermo, citado anteriormente.
- <sup>13</sup> Véase definición citada en la introducción del presente capítulo.
- <sup>14</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo de Palermo, artículo 6°, párrafos 5 y 6.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, artículo 9°, Prevención de la trata de personas: 1. Los Estados Parte establecerán políticas, programas y otras medidas de carácter amplio con miras a: a) Prevenir y combatir la trata de personas; y b) Proteger a las víctimas de trata de personas, especialmente las mujeres y los niños, contra un nuevo riesgo de victimización. 2. Los Estados Parte procurarán aplicar medidas tales como actividades

de investigación y campañas de información y difusión, así como iniciativas sociales y económicas, con miras a prevenir y combatir la trata de personas. 3. Las políticas, los programas y demás medidas que se adopten de conformidad con el presente artículo incluirán, cuando proceda, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, otras organizaciones pertinentes y otros sectores de la sociedad civil.

- <sup>16</sup> Véase Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 6° (ratificado 23/03/81), Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 35 (ratificado 21/09/90), Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículo 11 (ratificado 08/03/99), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Bélem do Pará, artículos 2° y 7° (ratificado 12/11/98), ort 105, Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, artículo 1° (ratificado 01/06/59) y ort 182, Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, artículo 3° (ratificado 30/06/00). Consúltese anexo 4, La trata de personas, aspectos básicos; colaboraron en la publicación la Comisión Interamericana de Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres.
- <sup>17</sup> En marzo de 1994; entró en vigor en 1997, <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-57.html>> (consulta 11 de diciembre 2007).
- <sup>18</sup> Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 1°.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, artículo 10: “La Comisión incluirá, como mínimo, a los titulares de las Secretarías de Gobernación, Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Salud, Desarrollo Social, de Educación Pública, de Turismo y de la Procuraduría General de la República. Asimismo, tendrán participación los titulares del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Ciencias Penales y el Consejo Nacional de Población. Además, podrán participar en las reuniones de la Comisión Intersecretarial como invitados para efectos consultivos, un representante de cada organismo público autónomo relacionado con la materia, tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil y tres expertos académicos vinculados con la trata de personas”.
- <sup>20</sup> Véase artículo 67 de la L.G.P.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, artículo 20. Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- <sup>22</sup> Véase Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, artículo 20.
- <sup>23</sup> Véase también en esta parte, capítulos 27 y 28: Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>24</sup> ONU, *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños, de las Naciones Unidas, A/61/299*; párrafo 25, 29 de agosto de 2006, nota 7 (Estudio multipaís de la OMS sobre la salud de la mujer y violencia doméstica, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2005). En el planto estadístico, señala que una encuesta mundial de salud, realizada en escuelas, ha mostrado que entre 20 y 65% de niñas y niños en edad escolar dijo haber sufrido acoso físico o verbal durante los 30 días anteriores a la encuesta; 5.7 millones de niñas y niños trabajaban en la prostitución, y la pornografía, y 1.2 millones eran víctimas de la trata infantil. (Véase notas 9, 11, 13, 14 y 15). De igual forma, indica que la OMS calcula que en el año 2002, 150 millones de chicas y 73 millones de chicos de edad inferior a los 18 años tuvieron relaciones sexuales forzadas o sufrieron otras formas de violencia sexual con contacto físico.
- <sup>25</sup> Código Penal Federal, artículos 202, 201, 203, 203 bis y 204, de acuerdo con las reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de marzo de 2007. El artículo 207 del Código Penal Federal, que tipificaba la trata de personas, fue derogado al ser publicada la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.
- <sup>26</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 16 de agosto de 2007.
- <sup>27</sup> Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- <sup>28</sup> Luigi Ferrajoli, “Epistemología jurídica y galantismo”, México, Fontamara (Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política), ITAM, 2006, p. 89.
- <sup>29</sup> *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 16 de agosto de 2007.
- <sup>30</sup> El tipo es la descripción de una conducta prohibida y sancionada por una norma penal, es decir, la descripción de una conducta considerada como delito.
- <sup>31</sup> ONU, Informe de la relatora especial sobre los derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Sra. Sigma Huda, E/CN.4/2006/62, 20 de febrero de 2006, párr. 42.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, párr. 41.
- <sup>33</sup> La información de este apartado, salvo indicación contraria, fue proporcionada por Rodolfo Casillas, autor del libro de próxima publicación por la CDHDF: *Me acuerdo bien... Testimonios y percepciones de trata de niñas y mujeres en la ciudad de México*. Dicho apartado se centra en la trata de personas expuestas y víctimas de explotación sexual, sin embargo, para un mayor acercamiento a la explotación sexual comercial infantil, consúltese el *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, realizado y publicado por la CDHDF, 2006.
- <sup>34</sup> *Idem.*
- <sup>35</sup> Notimex, “Ven contradicción en la Ley Federal contra Trata de Personas”, 4 de diciembre de 2007.
- <sup>36</sup> CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafo 159.
- <sup>37</sup> De acuerdo con datos –que no se pudieron actualizar– de 2001, en el centro de la ciudad había seis giros negros por cada escuela de educación básica. Jesús Ramírez Cuevas, “Vida nocturna en manos de seis familias, Viaje al centro de la noche”, *La Jornada*, 10 de junio 2001, en línea <<http://www.jornada.unam.mx/2001/06/10/mas-viaje.html>> (consulta 12 de diciembre de 2007).
- <sup>38</sup> Véase también en esta parte, capítulo 26, 27, 28: Derechos humanos de las mujeres, Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>39</sup> Véase también en esta parte, capítulo 26: Derechos humanos de las mujeres, donde se aborda el tema de los derechos humanos de las personas en situación de prostitución.
- <sup>40</sup> Jesús Ramírez Cuevas, “Vida nocturna en manos de seis familias...”, *op. cit.*
- <sup>41</sup> Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.
- <sup>42</sup> Patricia Cortés Castellano, *Mujeres migrantes*, Chile, UNIFEM, 2005.

- <sup>43</sup> *Idem.*
- <sup>44</sup> *Idem.*
- <sup>45</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), AG/RES.2141 (XXXV-O/05).
- <sup>46</sup> *Idem.*
- <sup>47</sup> ONU, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Informe sobre la introducción clandestina de personas y la protección de sus derechos*, E/CN.4/Sub.2/2001/26, 5 de julio de 2001, párrafo 10.
- <sup>48</sup> Patricia Cortés Castellano, *Mujeres migrantes...*, *op. cit.*
- <sup>49</sup> “Ven contradicción en Ley Contra Trata de personas”, *Tábasco Hoy*, 4 de diciembre de 2007. Véase también Véase también la parte VI, capítulo 26, 27, 28: Derechos humanos de las mujeres, Derechos de la infancia y Derechos de las y los jóvenes.
- <sup>50</sup> Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.
- <sup>51</sup> Artículo 2, b.
- <sup>52</sup> CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafo 177.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, párr.178.
- <sup>54</sup> *Ibid.*, párr. 176.
- <sup>55</sup> ONU, “Informe de la relatora especial sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Sra. Ofelia Calceñas-Santos. Informe sobre su misión a México en relación con la cuestión de la explotación sexual comercial de los niños (10 a 21 de noviembre de 1997)”, E/CN.4/1998/101/Add.2, 23 de febrero de 1998, párrafo 10.
- <sup>56</sup> CDHDF, *Informe especial sobre explotación...*, *op. cit.*, párr. 190.
- <sup>57</sup> *Ibid.*, párr. 174.
- <sup>58</sup> *Ibid.*, párr. 185.
- <sup>59</sup> Véase también en esta parte, capítulo 31: Derechos de las poblaciones callejeras.
- <sup>60</sup> CDHDF, *Informe especial sobre explotación...*, *op. cit.*, párr. 9. Los últimos datos que se tienen sobre niñas y niños de la calle son los de 1995, a partir de un censo en el Distrito Federal en el que participó la UNICEF, Véase <<http://www.elcaracol.org/html/sombras.html>>.
- <sup>61</sup> *Ibid.*, párr. 22.
- <sup>62</sup> *Ibid.*, párr. 50 y 51.
- <sup>63</sup> Norma Elena Negrete (coord.), *Prostitución, no con nuestros hijos. La acción comunitaria como estrategia de prevención de prostitución infantil*, México, EDICA/Plaza y Valdés/ECPAT-México/Onlus Nova, 2005, p. 72.
- <sup>64</sup> *Idem.*
- <sup>65</sup> Arturo Páramo, “Destapan en Merced prostitución infantil”, *Reforma*, 24 febrero de 2005, Sec. B, p. 2.
- <sup>66</sup> Véase *supra* nota 31.
- <sup>67</sup> Véase también Véase también la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- <sup>68</sup> José Luis Rodríguez, “La PGJDF investiga a una red de pederastas”, *Rumbo de México*, 10 de julio de 2005, p. 1, Secc. C.
- <sup>69</sup> “Todo por mantener el nivel de vida”, *La Jornada*, 30 de julio de 2000, <<http://www.jornada.unam.mx/2000/07/30/mas-prostitucion.html>> (consulta 12 de diciembre 2007).
- <sup>70</sup> Véase también la parte III, capítulos 15 y 16: Derecho a la salud y Derechos sexuales y reproductivos.
- <sup>71</sup> En relación con las personas menores de edad, véase CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial Infantil en el Distrito Federal*, 2006, párrafos 61- 65.
- <sup>72</sup> Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*
- <sup>73</sup> *Idem.*
- <sup>74</sup> Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena, art. 14.
- <sup>75</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, “Protocolo de Palermo”, artículo 9°.
- <sup>76</sup> Información proporcionada al Comité por Sin Fronteras, I.A.P.
- <sup>77</sup> Secretario General de la ONU, *Informe sobre la aplicación del Programa de Acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Respuesta recibida de los gobiernos, México*, E/CN.4/Sub.2/1999/15.
- <sup>78</sup> ONU, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías, “Formas contemporáneas de la Esclavitud. Informe del Secretario General sobre la aplicación del Programa de Acción para la prevención de la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, presentado de conformidad con la resolución 1998/19 de la Subcomisión. Respuestas recibidas de los gobiernos. México”, E/CN.4/Sub.2/1999/15, 7 de junio de 1999, párr. 4.
- <sup>79</sup> *Idem.*
- <sup>80</sup> CDHDF, *Informe especial sobre explotación sexual comercial Infantil en el Distrito Federal*, párr. 421.
- <sup>81</sup> *Idem.*
- <sup>82</sup> *Idem.*
- <sup>83</sup> Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*
- <sup>84</sup> *Idem.*
- <sup>85</sup> *Idem.*
- <sup>86</sup> *Idem.*
- <sup>87</sup> *Idem.*
- <sup>88</sup> *Idem.*
- <sup>89</sup> Información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del Distrito Federal (Sedec) al Comité Coordinador a través de un pase de lista.
- <sup>90</sup> Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, arts. 4° y 17 a 20.
- <sup>91</sup> *Ibid.*, arts. 23 a 25.

<sup>92</sup> *Ibid.*, arts. 27 a 29.

<sup>93</sup> Arturo Sierra, “Atacan explotación sexual de menores”, *Reforma*, 6 de septiembre de 2007.

<sup>94</sup> Véase también la parte V, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.

<sup>95</sup> Véase también en esta parte, capítulo 34: Derechos de las personas migrantes y refugiadas.

<sup>96</sup> Información proporcionada por la PGJDF al Comité Coordinador a través de un pase de lista.

<sup>97</sup> Rodolfo R. Casillas, “Me acuerdo bien...”, *op. cit.*