



Parte V. Núcleo Sistema de justicia

Capítulo 21. Sistema de justicia: marco general

El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas... Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción...

Corte Interamericana de Derechos Humanos¹

1729. Como ya establecimos en la metodología, este *Diagnóstico* gira alrededor de tres núcleos problematizadores: 1) Seguridad humana, 2) Democracia y derechos humanos, y 3) Sistema de justicia. Se les consideró *núcleos* toda vez que en ellos confluyen diferentes temas y derechos; y *problematizadores* porque constituyen la base teórica y conceptual necesaria para hacer el ejercicio requerido en este *Diagnóstico*: confrontar las obligaciones nacionales e internacionales asumidas por el Estado, con su cumplimiento.

1730. Dentro del sistema de justicia se engloban los temas de prevención del delito y seguridad pública, procuración y administración de justicia, así como del sistema penitenciario. Dentro de dichos temas se encuentra el derecho a la libertad, seguridad e integridad personales, el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad.

1731. A continuación se establecen las bases teóricas necesarias, para después, en capítulos específicos por derechos, hacer un ejercicio de confrontación de dicho marco teórico de obligaciones del Estado, con su cumplimiento en el Distrito Federal. Esto con el fin de identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal el goce efectivo y ejercicio de los derechos vinculados al sistema de justicia.

21.1 Sistema de justicia y derechos humanos

1732. Un Estado democrático de derecho no solamente supone un sistema de justicia, sino que en éste efectivamente se respeten, cumplan y garanticen los derechos de las personas con los estándares más altos de protección. El Estado tiene la obligación de hacer efectivos los derechos y de generar las condiciones necesarias para que las personas los ejerzan. Una de las condiciones para lograrlo tiene que ver con un sistema de justicia adecuado para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos.²

1733. El sistema de justicia remite al conjunto de normas y órganos destinados a prevenir o resolver controversias penales, civiles, administrativas, laborales, etc., en las que están implicados particulares y órganos del Estado.

1734. Justamente, el campo de la “justicia” es uno de los más importantes, en el que se define la vigencia de los derechos humanos; donde se prueba si las libertades y garantías reconocidas a las personas tienen o no aplicación real en las comunidades humanas.³

1735. El Estado debe organizar el aparato y estructura gubernamental de manera que sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁴ Como consecuencia de esta obligación, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos.⁵

1736. La relevancia del derecho de acceso a la justicia y debido proceso radica precisamente en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos.

1737. El Estado debe remover aquellos obstáculos, jurídicos o de hecho, que impidan que las personas disfruten y ejerzan efectivamente sus derechos; en consecuencia, la tolerancia o inactividad del Estado frente a circunstancias o condiciones que dificulten a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, implica una violación a sus derechos humanos.⁶

1738. El sistema de justicia desempeña un papel fundamental en la lucha contra la impunidad y, en consecuencia, en la garantía de que no se repitan las violaciones a derechos humanos y en la protección de las víctimas y sus familiares. En reiteradas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) ha señalado que la impunidad implica “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana, toda vez que el Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles”.⁷ La impunidad no sólo es un factor detonante de la delincuencia, sino que genera que las personas desconfíen de las instituciones y autoridades públicas.⁸

1739. Uno de los principales problemas en México y el Distrito Federal tiene que ver con el sistema de justicia. Para demostrarlo, basta analizar las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) acerca de los casos que ha conocido en contra del Estado mexicano, ya que de 17, en los que llegó a conocer el fondo del asunto,⁹ en 13 consideró que hubo responsabilidad internacional por la violación a las garantías judiciales (artículo 25 de la Convención).¹⁰

1740. En este mismo sentido, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* da cuenta de las necesidades del sistema de justicia y hace la siguiente recomendación al Estado mexicano:

1741. “Promover una profunda transformación en el sistema de justicia que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes, que comprenda el reconocimiento del derecho de las víctimas; el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio; la creación de una jurisdicción especializada para adolescentes en conflicto con la ley; la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio; así como la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Asimismo, que unifique en el Poder Judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluyendo los tribunales laborales, administrativos, agrarios y militares”.¹¹

1742. Los problemas en el sistema de justicia generan desconfianza en el mismo por parte de la población. Prueba de ello es la cifra negra de delitos que se estima en 90.5%;¹² además, según los estudios del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI), la delincuencia real es 10 veces mayor que la registrada por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).¹³

1743. Otro indicador de esta falta de confianza son los datos reportados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), según los cuales 40% de los ciudadanos/as piensa que es mejor “arreglarse” que cumplir con las leyes; 43% cree que para ascender en la vida pública hay que ser corrupto/a, y 40% está de acuerdo con la idea de que en México más vale tener dinero que razón.¹⁴

1744. Esto, a su vez, se refleja en los bajos índices de denuncia de los delitos cometidos por servidores públicos ante el Ministerio Público y registrados por el TSJDF. En su más reciente informe anual de actividades, el número de delitos cometidos por representantes gubernamentales registrados por el TSJDF, como los de abuso de autoridad, cohecho, peculado o tortura, son mínimos en contraste con otros delitos. Por ejemplo, el TSJDF reporta que del periodo entre diciembre de 2005 y noviembre de 2006, de los delitos ingresados a juzgados penales de 1ª instancia (con detenido o sin detenido), solamente tiene uno registrado por abuso de autoridad, 58 por cohecho, dos por peculado, y dos por tortura. En contraste, en el mismo periodo el informe reporta 384 denuncias por el delito de falsedad ante autoridad.¹⁵

1745. El objeto de este documento es brindar los elementos conceptuales necesarios para el análisis de diagnóstico de los derechos implicados en el sistema de justicia, así como perfilar las cuestiones que deben plantearse sobre el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal.

21.2 Prevención del delito y seguridad pública: derecho a la integridad, libertad y seguridad personales

1746. Las políticas de prevención del delito y seguridad pública son temas constantes en el Distrito Federal y han llevado a debates falaces, incluso con el consenso de algunos sectores de la sociedad, sobre la necesidad de endurecer las políticas preventivas, así como las sanciones administrativas y penales, partiendo de que en dichas medidas está la fórmula para combatir la delincuencia. Estos debates son alimentados por la percepción generalizada de inseguridad y por el miedo que muchas personas viven en el Distrito Federal, lo que las coloca en una situación en la que se está dispuesto a ceder libertades a cambio de seguridad.

1747. Las políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad pública son también un medio para hacer efectivos los derechos de las personas. En este sentido y desde una perspectiva democrática, de respeto a los derechos humanos, se hace referencia a la seguridad ciudadana en lugar de seguridad pública, pues se considera que el concepto de seguridad pública está vinculado a una visión del Estado que se preocupa más por garantizar el orden por el orden mismo; en cambio, la seguridad ciudadana remite a sistemas en los que se promueven modelos policiales acordes con la participación de la población y la ciudadanía. Además, esta última no se limita solamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de todas las personas.¹⁶

1748. Por lo anterior y debido a que el reto actual de los gobiernos democráticos es controlar el crimen y la violencia desde un enfoque de protección, respeto y plena vigencia de los derechos humanos, en el Distrito Federal es necesario que se plantee el cambio de un modelo de seguridad pública a uno de seguridad ciudadana. A partir de esto, se debe atender al fortalecimiento de la capacidad de las instituciones públicas y de la sociedad civil para encontrar y poner en práctica métodos y estrategias eficaces para reducir y prevenir la violencia.

1749. Así pues, en este *Diagnóstico* se parte del rechazo al falso dilema entre protección de la seguridad y vigencia de los derechos humanos. Esto de acuerdo también con el criterio jurisprudencial de la SCJN:

el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados [...] los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías [...] Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones [...] Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas.¹⁷

1750. En este sentido, la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece:

Artículo 16. El servicio a la comunidad y la disciplina, así como el respeto a los derechos humanos y a la legalidad, son principios normativos que los Cuerpos de Seguridad Pública deben observar invariablemente en su actuación.¹⁸

1751. La restricción o limitación de los derechos de las personas probables responsables de delitos; el endurecimiento de las leyes, de las penas o las políticas públicas en materia de procuración de justicia no pueden considerarse como la solución a la inseguridad.

1752. El Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI) considera que una política criminológica debe atender cuatro postulados fundamentales:

- 1) Respetar de manera irrestricta los derechos humanos y las garantías constitucionales.
- 2) Procurar causar el menor daño a la sociedad en la lucha contra el crimen, sujetando las acciones a una evaluación permanente, objetiva y transparente.
- 3) Dar continuidad a las acciones para garantizar su eficacia.
- 4) Incorporar en las disposiciones jurídicas relativas las líneas generales de la política a seguir.¹⁹

1753. El artículo 2° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal establece que la seguridad pública es un servicio que debe darse en el marco del respeto a las garantías individuales, que corresponde en forma exclusiva al Estado y tiene por objeto:

- a) Mantener el orden público.

- b) Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes.
- c) Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.
- d) Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y
- e) Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres.²⁰

1754. Las funciones de seguridad pública en el Distrito Federal le corresponden a la Secretaría de Seguridad Pública, que se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal (GDF)²¹ y de la PGJDF.²² En el nombramiento de los/as titulares de dichos órganos participa el Poder Ejecutivo Federal: para el caso del secretario/a de Seguridad Pública,²³ designa y remueve a propuesta del jefe de GDF; para el procurador,²⁴ aprueba el nombramiento y remoción hechos por el jefe de Gobierno.

1755. El mando de la fuerza pública corresponde al presidente, quien lo cede al jefe del GDF.²⁵ En consecuencia, el jefe de Gobierno deberá informar permanentemente al presidente de la República respecto de la situación que guarda la fuerza pública en la ciudad y éste podrá instruir al jefe de Gobierno sobre el ejercicio de disposición de la fuerza pública y las funciones de seguridad pública.²⁶

1756. La policía tiene un papel fundamental en el ámbito de la seguridad pública y la prevención del delito. El Distrito Federal cuenta con en tres corporaciones:

- a) La policía preventiva, dividida en policía sectorial, policía metropolitana, fuerzas especiales, asuntos internos y seguridad vial, estos a su vez divididos en otras corporaciones.
- b) La policía auxiliar.
- c) La policía bancaria e industrial.²⁷

1757. Las condiciones de seguridad en el Distrito Federal determinan el goce de todos los derechos. En la parte relativa a seguridad humana se hace la revisión de algunos derechos económicos y sociales; para la parte de sistema de justicia hemos enfocado el análisis de la seguridad ciudadana en tres derechos: integridad, libertad y seguridad personal, con base en que las políticas de seguridad y prevención del delito tienen un efecto directo en estos derechos.

1758. Los derechos a la integridad, libertad y seguridad personal²⁸ reconocen la necesidad de preservar la integridad física, psíquica y moral de las personas, así como su derecho a disfrutar de la libertad y a no ser privadas de ella, excepto por las medidas y condiciones establecidas previamente por las leyes. Por lo tanto, protegen a la persona de todo acto de privación arbitraria o ilegal de la libertad, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

1759. El Comité de Derechos Humanos señala que la protección de la libertad personal es “aplicable a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etcétera”.²⁹

1760. Uno de los parámetros que permiten identificar si el Estado está cumpliendo sus obligaciones en materia de libertad personal, es el uso excepcional de la prisión preventiva y la brevedad de la misma.³⁰ Al respecto, hay que tomar en cuenta que la aplicación indiscriminada y excesiva de la pena privativa de libertad no ha solucionado el problema de la inseguridad y, en cambio, sí ha ocasionado el aumento desmedido de los índices de hacinamiento y conflictos en los centros de reclusión, como en el caso del Distrito Federal.

1761. La vinculación entre el derecho a la libertad y seguridad personal con la integridad la ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La vulnerabilidad del detenido se agrava cuando la detención es ilegal o arbitraria. Entonces la persona se encuentra en completa indefensión, de la que surge un riesgo cierto de que se transgredan otros derechos, como son los correspondientes a la integridad física y al trato digno”.³¹

1762. El derecho a la integridad personal protege contra actos que causan a la víctima dolor físico y sufrimiento moral. A juicio del Comité de Derechos Humanos, abarca la prohibición del castigo corporal, incluso los castigos físicos excesivos impuestos por la comisión de un delito, como medida pedagógica o disciplinaria (p. ej. a alumnos/as de los establecimientos de enseñanza y a pacientes de instituciones médicas) y los experimentos médicos o científicos que se llevan a cabo sin el libre consentimiento de la persona interesada. El confinamiento solitario prolongado de la persona detenida o presa equivale a actos prohibidos por el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 5° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).³²

1763. Para disuadir toda violación a la integridad personal, el Comité considera que “es importante que la ley prohíba la utilización o la admisibilidad en los procesos judiciales de las declaraciones o confesiones obtenidas mediante tortura u otros tratos prohibidos”.³³ Además, el Estado “no debe exponer a las personas al peligro de ser sometidas a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes al regresar a otro país tras la extradición, la expulsión o la devolución”.³⁴

1764. Las obligaciones del Estado frente al derecho a la integridad personal no pueden suspenderse en ninguna circunstancia, nada justifica la violación de este derecho:³⁵ ni órdenes de un superior jerárquico o de una autoridad pública,³⁶ ni cuestiones de seguridad pública o seguridad nacional, etcétera.

1765. En este sentido, diversos organismos de derechos humanos³⁷ han señalado que las amnistías, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar actos que impliquen violación al derecho a la integridad, libertad y seguridad personal; garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y vigilar que no se realicen tales actos en el futuro (brindar garantías de no repetición). Además, las amnistías privan a las víctimas del derecho a una reparación integral y efectiva.

21.3 Procuración y administración de justicia: acceso a la justicia y debido proceso

1766. La procuración de justicia³⁸ remite a la función administrativa relativa a la persecución de delitos, lo cual, según el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), implica “solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine”.

1767. En el Distrito Federal esta función es ejercida por el Ministerio Público, institución que, según el artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el artículo 2° de la Ley Orgánica de la PGJDF, está a cargo del procurador/a general de Justicia del Distrito Federal, que será nombrado y removido por el jefe del GDF con la aprobación del presidente de la República.³⁹

1768. Por su parte, la administración de justicia se refiere a la resolución de controversias a través de un proceso que puede estar a cargo de órganos judiciales o administrativos, dependiendo del caso. Esta función tiene el fin de evitar que sean los particulares quienes hagan justicia por sí mismos convirtiéndose en “jueces y parte”.⁴⁰

1769. Según el artículo 17 constitucional, la administración de justicia corresponde a los tribunales, los cuales “estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes”, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

1770. El TSJDF institucionaliza el Poder Judicial local, se integra por jueces/as y magistrados/as que conocen de litigios en materia civil, mercantil, penal, familiar, concursal, inmatriculación judicial y arrendamiento. Además del TSJDF, hay órganos autónomos de administración de justicia. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal conoce de los conflictos entre personas y la Administración Pública local; la resolución de controversias laborales corresponde a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje (JLCA) y los litigios relacionados con derechos políticos, al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

1771. El acceso a la justicia⁴¹ implica la posibilidad de que, frente a cualquier acto que viole derechos, toda persona, sin discriminación alguna, cuente con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces/as o tribunales competentes, así como la garantía de que dichas autoridades conocerán y decidirán sobre el mismo. El acceso a la justicia también incluye el derecho a que la resolución, así como cualquier decisión que recaiga sobre el recurso, sea efectivamente cumplida.

1772. En el Distrito Federal es necesario preguntarnos si en las condiciones actuales, en que las desigualdades sociales se hacen muy evidentes, se garantiza que todas las personas tengan los medios para ejercer sus derechos ante los tribunales, y si el Estado cuenta con lo necesario para resolver los juicios de manera justa imparcial y oportuna.

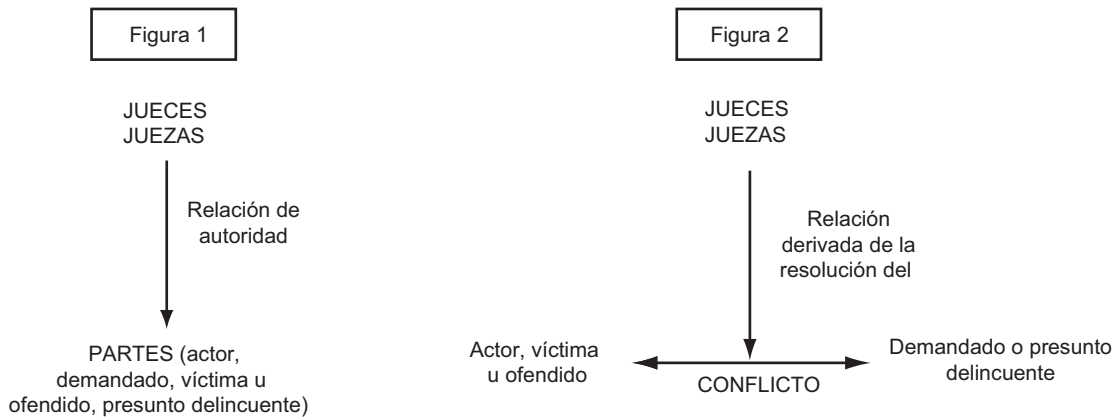
1773. La mejor opción para que haya seguridad y convivencia social son los procesos justos en los que se respeten los derechos, reconocidos tanto en el ámbito nacional como en el derecho internacional de los derechos humanos, tanto para la investigación de delitos como para el procesamiento de probables responsables, el castigo de los/as responsables y la reparación del daño a las víctimas de delitos o de violación a los derechos humanos.

1774. Para materializar el acceso a la justicia, es necesario que se sigan las reglas derivadas del debido proceso, el cual remite a los derechos que tiene toda persona sometida a un proceso de cualquier naturaleza jurídica, a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley.⁴² El derecho al debido proceso implica premisas y garantías mínimas⁴³ que deben ser aplicadas en procesos de cualquier naturaleza.⁴⁴

1775. La relevancia del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso radica en su carácter instrumental para la exigibilidad judicial del resto de los derechos humanos. Por ello es indispensable que las autoridades encargadas de hacerlos efectivos actúen bajo los requerimientos de tales derechos.

Jueces y juezas y aplicación de los derechos humanos

1776. El papel que desempeñan jueces y juezas en materia de derechos humanos se da en dos ámbitos distintos. En primer lugar, como autoridad estatal (figura 1) y, en segundo lugar, como resolutores de conflictos entre particulares (figura 2).



1777. Cuando analizamos a jueces y juezas como autoridad, debemos revisar el cumplimiento de las normas que rigen el proceso. Al analizarlos como resolutores, se estudia el uso del derecho sustantivo, que se refiere a las normas que conceden derechos e imponen obligaciones, para tratar de analizar si los titulares de los organismos jurisdiccionales encargados de impartir justicia tienen una visión garantista⁴⁵ de su función.⁴⁶

1778. Esta dicotomía tiene consecuencias relevantes. Como autoridad, los jueces/as identifican importantes derechos humanos que deben ser respetados y que se encuentran relacionados con las normas procesales mexicanas del acceso a la justicia y el debido proceso. Si éstas no cumplen con las reglas básicas reconocidas en los tratados internacionales de derechos humanos, serán violatorias de éstos.

1779. En cambio, como resolutores, jueces y juezas conocen del fondo de los conflictos presentados por particulares y los resuelven mediante sentencias en tres instancias. En los dos casos se trata de la aplicación del derecho de los derechos humanos, ya como autoridad que respeta todas las garantías procesales que el Estado debe otorgar a la persona, ya como árbitro que aplica el derecho de los derechos humanos para consolidar, mediante el fondo de las sentencias en disputas entre particulares, derechos sustanciales, como la vivienda, la salud, la alimentación, el agua, la educación, etc.

1780. No obstante, jueces y juezas suelen considerar que los derechos humanos sólo reglamentan una relación entre el Estado y los ciudadanos, mas no entre particulares, por lo que, al resolver conflictos entre particulares, no son sujetos activos de aplicación del derecho de los derechos humanos.

1781. El problema no es menor. Si bien existe una fuerte controversia entre la posibilidad de relación de derechos humanos entre particulares, la afirmación de que los derechos humanos no reglamentan estas relaciones da la razón automáticamente a jueces y juezas, quienes sólo tendrían obligaciones frente a los ciudadanos/as como autoridad, mas no como árbitro.⁴⁷

1782. Este hecho no es extraño en la cultura de la legalidad de jueces y juezas, incluso de los/as litigantes del Distrito Federal. Tan pronto como el amparo –principal juicio y recurso de defensa de la Constitución– sólo es aplicable ante los actos de autoridad, hay una generalizada aceptación de que los derechos humanos sólo reglamentan este tipo de relación y no una entre particulares.

1783. Esto se complica aún más cuando observamos que jueces y juezas en primera instancia, y los magistrados/as en segunda instancia, son juzgadores de legalidad de los actos entre particulares mientras que sólo jueces y juezas federales de distrito, los magistrados/as federales de circuito y la SCJN son jueces y juezas constitucionales, lo que conlleva una menor discrecionalidad en las resoluciones de los jueces y juezas del fuero común.

1784. Incluso el hecho de traspasar los extremos de una norma conlleva la probabilidad de revocación por el tribunal de alzada. Más problemático aún es decidir si se debiera incrementar la capacidad de discrecionalidad de jueces y juezas y magistrados/as del fuero común –dejando de ser órganos de legalidad–⁴⁸ a fin de observar una relación del derecho de los derechos humanos entre particulares, tomar en cuenta el núcleo o núcleos de derechos humanos contrapuesto y decidirse por alguno de ellos.

1785. No obstante, en este estudio partimos de la posible aplicación del derecho de los derechos humanos entre particulares: los derechos humanos pueden ser violados por los particulares.⁴⁹ De ahí que las normas que rigen las relaciones entre éstos deben estar construidas para proteger esos derechos. El Estado, al mismo tiempo, debe actuar para diseñar las instituciones que garanticen el uso adecuado de los preceptos.⁵⁰

Crterios y principios de interpretación

1786. En materia de derechos humanos rigen diferentes principios que deben permear el quehacer de los órganos encargados de procurar e impartir justicia. Para ambos rige el principio de legalidad, el cual implica que las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que expresamente les está permitido; por lo tanto, cualquier actuación debe derivar de la ley y estar fundada y motivada.

1787. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en una tesis jurisprudencial, ha establecido lo que debe entenderse por fundar y motivar:

La obligación de las autoridades administrativas de fundar y motivar sus actos consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales,

razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.⁵¹

1788. En cuanto a la procuración de justicia, las autoridades del Distrito Federal deben regir su actuación por el principio de proporcionalidad, que remite a la adecuación de la respuesta al hecho, así como a la congruencia del medio elegido con la finalidad; y al principio de suficiencia que alude a la elección, entre los diversos medios disponibles, del que sea menos lesivo para las personas y dé una óptima solución al caso planteado.

1789. En cuanto a la administración de justicia, los que adquieren particular relevancia por englobar el resto son el principio *pro persona* y el de progresividad y no regresión. La aplicación de estos principios por parte de los jueces/as está vinculada a la forma en cómo asumen su papel. Este punto debe ser analizado en función del acceso a la justicia.

1790. El principio *pro persona* es

un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre [*sic*].⁵²

1791. Este principio se manifiesta de diferentes formas en diversos instrumentos internacionales⁵³ que, según el artículo 133 constitucional, forman parte de la Ley Suprema de la Unión y, por lo tanto, son de obligatoria aplicación para las autoridades mexicanas, incluidas las del Distrito Federal:⁵⁴

Artículo 29 de la CADH: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 5° del PIDCP:

- 1) Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
- 2) No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

1792. En México este principio también se construye a partir de la interpretación de los siguientes artículos constitucionales:

- El artículo 1°, que establece que las garantías individuales sólo se pueden restringir en los casos y condiciones que la Constitución delimita, lo que significa que, *contrario sensu*, pueden ser ampliadas.⁵⁵
- El artículo 14, que permite la aplicación retroactiva de la ley a favor de la persona.
- El artículo 15, que señala que el Estado no está autorizado a celebrar tratados que alteren las garantías individuales, ergo, puede celebrar tratados que las amplíen.

1793. El principio *pro persona* se manifiesta en Materia penal en el *in dubio pro reo*; en la laboral, en el principio *in dubio pro operario*, y en acceso a la información en la premisa de “mayor transparencia”.

1794. El Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito ha adoptado una definición⁵⁶ del principio *pro persona* muy parecida a la antes citada y ha reconocido la obligatoriedad de su aplicación, fundamentándose en que México ratificó la CADH y el PIDCP que, como hemos visto, en sus artículos 29 y 5°, respectivamente, reconocen este principio.⁵⁷

1795. El principio de progresividad y no regresión,⁵⁸ según el cual el Estado fija parámetros de garantía y protección de los derechos a partir de los cuales sólo puede establecer acciones encaminadas a una mayor amplitud de los derechos, se refleja en las políticas públicas, en la asignación presupuestal, en las decisiones judiciales y en las normas que adoptan los órganos respectivos. Este principio está vinculado a la obligación del Estado de utilizar el máximo de recursos disponibles en la adopción de las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos humanos.⁵⁹

1796. Este principio es considerado aplicable a todos los derechos humanos. Al respecto la CIDH ha establecido

el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales. El principio de la progresividad es inherente a todos los instrumentos de derechos humanos a medida que se elaboran y amplían. Los tratados sobre derechos humanos con frecuencia incluyen disposiciones que implícita o explícitamente prevén la expansión de los derechos en ellos contenidos.⁶⁰

1797. Si bien hay un importante avance teórico en la formulación de principios de aplicación del derecho de los derechos humanos, el principal problema es la “resistencia” de su uso por parte de las personas encargadas de administrar justicia. Debido a que el control jurisdiccional de la Constitución en México está concentrado en los órganos federales, los jueces/as y magistrados/as integrantes del TSJDF se conciben a sí mismos como jueces/as de legalidad. Este hecho, sumado a que no reconocen el efecto horizontal⁶¹ de los derechos humanos, ha generado que los integrantes del TSJDF se sientan ajenos a la aplicación del derecho y los principios de los derechos humanos.

1798. Finalmente, es necesario destacar que el sistema de justicia y la aplicación de sanciones debe tener como eje la reparación integral del daño a las víctimas (del delito y de las violaciones a derechos humanos), así como las garantías de no repetición.

1799. Esto implica que la pena privativa de la libertad deberá aplicarse en aquellos casos en que la restitución a la víctima no sea posible, cuando no puedan aplicarse penas sustitutivas y cuando no haya garantías de no repetición frente a ésta y la sociedad. La prisión se justifica como un medio para evitar la repetición, no para readaptar. Esto determina las condiciones del encarcelamiento, que deben enfocarse al reingreso a la sociedad de la persona que ha cometido el delito.

1800. La jurisprudencia internacional ha sostenido la obligación del Estado de prevenir las violaciones a los derechos humanos, de investigar las violaciones cometidas a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación queda impune y no se restablece a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido sus obligaciones. Este criterio es aplicable a los casos en que el Estado tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos.⁶²

21.4 Sistema penitenciario: derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión

1801. El artículo 10.1 del PIDCP y el artículo 5.2 de la CADH establecen que las personas privadas de su libertad deberán ser tratadas con el debido respeto a la dignidad⁶³ inherente al ser humano.

1802. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que

tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.⁶⁴

1803. En este mismo sentido, el artículo 9° de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, establece que: “A todo indiciado, procesado, reclamado o sentenciado que ingrese a una institución del sistema penitenciario del Distrito Federal, se le respetará su dignidad personal, salvaguardando sus derechos humanos, por lo que se le dará el trato y tratamiento correspondientes conforme a las disposiciones constitucionales, leyes y tratados aplicables en la materia”.

1804. Salvo las limitaciones que implica la privación legal de la libertad, las personas en reclusión gozan de todos los derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente.⁶⁵ Incluso podría afirmarse que algunos de estos derechos se potencian (p. ej., el derecho a la integridad física y mental, a la salud, la educación, la alimentación, etc.) al enfrentarse a una situación en la que están bajo la custodia del Estado.

1805. Así lo ha reconocido la Coidh:

toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal, lo cual debe ser asegurado por el Estado en razón de que éste se encuentra en

posición especial de garante con respecto a dichas personas, porque las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas.⁶⁶

Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.⁶⁷

1806. La Coidh ha establecido que “las lesiones, sufrimientos, daños a la salud o perjuicios sufridos por una persona mientras se encuentra privada de libertad pueden llegar a constituir una forma de pena cruel cuando, debido a las condiciones de encierro, exista un deterioro de la integridad física, psíquica y moral”.⁶⁸

1807. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal otorga al jefe de Gobierno la facultad de “administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común”.⁶⁹ Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que esta función se ejercerá a través de la Secretaría de Gobierno,⁷⁰ que realiza esta labor a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.⁷¹

1808. Para la lectura del apartado sobre los derechos de las personas privadas de la libertad se deben considerar, en especial, las dificultades fácticas y normativas que hay para la aplicación de las penas sustitutivas de prisión, la falta real de opciones de trabajo y la capacitación para el mismo, así como las escasas posibilidades para la educación de las personas privadas de la libertad; especialmente cuando se encuentran en las llamadas “zonas de protección”.

1809. Por último, debe considerarse que si la convivencia humana presenta grandes dificultades, más aún ocurre en condiciones de reclusión y hacinamiento, situación por la que pasan los centros de reclusión del Distrito Federal, donde, además, se presentan extorsiones tanto entre los presos/as como de los custodios/as a los presos/as.

1810. En los próximos capítulos se revisa el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de las autoridades del Distrito Federal derivadas del sistema de justicia, tomando en cuenta el contexto, los principales obstáculos para el ejercicio de los derechos, la legislación y la práctica administrativa y judicial. Es importante notar que la información de diagnóstico en dichos capítulos está determinada, en gran medida, por la inexistencia, falta de sistematización, publicidad o presentación de manera adecuada de la información necesaria para este ejercicio.

Notas

¹ Coidh, Caso del Tribunal Constitucional *vs.* Perú; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C, núm. 71, párr. 68.

² México es parte de los siguientes tratados internacionales relacionados con el sistema de justicia (que, tomando en cuenta el artículo 28 de la CADH, artículo 50 del PIDCP y 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, son de obligatoria aplicación para las autoridades del Distrito Federal): Convención Americana de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles

- y Políticos; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes; Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura, y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. México interpuso una reserva al artículo IX de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la cual señala que los tribunales militares no son especiales. También se hizo una declaración interpretativa en el sentido de que dicho instrumento se aplicará únicamente a los actos que se ordenen, ejecuten o cometan después de su entrada en vigor.
- ³ Juan E. Méndez, “El acceso a la justicia, un enfoque desde los derechos humanos”, *Acceso a la justicia y equidad. Estudios en siete países de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Banco Interamericano de Desarrollo, San José, 2000, p. 16.
- ⁴ En este sentido, la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos sí incluye, pero no se agota, con un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación.
- ⁵ *Cfr.* Coidh, Caso *Velásquez Rodríguez*, Sentencia de 29 de julio de 1988, Ser. C, núm. 4 (1988), párr. 166-167.
- ⁶ En este sentido, véase Coidh, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, CADH). Opinión consultiva OC-11/90, del 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11, párr. 34, y Coidh, Caso *Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de junio de 2002, Serie C, núm. 94, párr. 151.
- ⁷ Véase, entre otros, Coidh, Caso *Huilca Tecse vs. Perú*; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005, Serie C, núm. 121, párr. 82; Coidh, Caso *Bulacio vs. Argentina*, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 120; Coidh, Caso *Tibi vs. Ecuador*, Excepciones preliminares; Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párr. 255.
- ⁸ Juan Luis González Alcántara, Administración de la Justicia Penal, <<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/26.pdf>> (consultada el 13 de noviembre de 2007).
- ⁹ 1) Resolución núm. 24/88, del 23 de marzo de 1988, caso 9706 (Aulo Cebrián Elizondo); 2) Resolución núm. 01/90, del 17 de mayo de 1990, casos 9768, 9780 y 9828 (Elecciones en Chihuahua y Durango en 1985 y 1986); 3) Informe núm. 27/92, del 28 de septiembre de 1992, caso 10.957 (Ing. Luis Sánchez Aguilar); 4) Informe núm. 14/93, del 7 de octubre de 1993, caso 10.956 (Lic. Luis Felipe Bravo Mena); 5) Informe núm. 43/96, del 15 de octubre de 1996, caso 11.430 (Gral. José Francisco Gallardo Rodríguez); 6) Informe núm. 48/97, del 18 de febrero de 1998, caso 11.411 (Severiano y Hermelindo Santiz Gómez, Ejido Morelia); 7) Informe núm. 9/98, del 3 de marzo de 1998, caso 11.537 (Luis Humberto Correa Mena y Ana Rosa Payán Cervera); 8) Informe núm. 49/97, del 18 de febrero de 1998, caso 11.520 (Tomás Porfirio Rondín, Aguas Blancas); 9) Informe núm. 1/98, del 5 de mayo de 1998, caso 11.543 (Rolando Hernández Hernández); núm. Informe núm. 2/99, del 23 de febrero de 1999, caso 11.509 (Manuel Manríquez); 11) Informe núm. 50/99, del 13 de abril de 1999, caso 11.739 (Héctor Félix Miranda); 12) Informe núm. 48/99, del 13 de abril de 1999, caso 10.545 (Clemente Ayala Torres y otros); 13) Informe núm. 49/99, del 13 de abril de 1999, caso 11.610 (Loren Laroye Riebe Star y otros); 14) Informe núm. 130/99, del 19 de noviembre de 1999, caso 11.740 (Víctor Manuel Oropeza); 15) Informe núm. 42/00, del 13 de abril de 2000, caso 11.103 (Pedro Peredo Valderrama); 16) Informe núm. 53/01, del 4 de abril de 2001, caso 11.565 (Ana, Beatriz y Celia González Pérez); 17) Informe núm. 2/06, del 28 de febrero de 2006, caso 12.130 (Miguel Orlando Muñoz Guzmán).
- ¹⁰ De acuerdo con Jorge Ulises Carmona, respecto a los 14 casos en que el Informe de fondo ha sido adverso al gobierno mexicano, la Comisión concluyó que ha habido responsabilidad internacional de éste por la violación al derecho a las garantías judiciales en 13 ocasiones (artículo 25); al derecho a la protección judicial en 11 (artículo 8°); a la integridad personal en 6 (artículo 5°); a la libertad personal en 6 (artículo 7°); al derecho a la vida en 3 (artículo 4), al derecho a la honra y dignidad en 3; a los derechos políticos en 2 (artículo 23); a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura en 2; a la libertad de expresión en 2 (artículo 13), y en una ocasión a los siguientes derechos: del niño (artículo 19), de circulación y de residencia (artículo 22), de asociación (artículo 16), de conciencia y de religión (artículo 12). Estas violaciones, a su vez, acarrearán en todos los casos la inobservancia del deber del Estado de respetar y garantizar los derechos o, en su caso, de dictar leyes que los hagan efectivos (artículos 1° y 2°). Jorge Ulises Carmona: *Guía del Seminario de Protección Internacional de los Derechos Humanos*, 2007, pp. 87 y ss.
- ¹¹ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. VIII.
- ¹² De la Barreda Solórzano, “La ciudad de la zozobra”, *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, núm. 337, enero de 2006 (el artículo se basa en la *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, ICESI 2004).
- ¹³ *Idem*.
- ¹⁴ TSJDF, *Informe de Labores 2006 del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal*, p. 3.
- ¹⁵ TSJDF, “Delitos registrados, juicios ingresados (con o sin detenido) en juzgados penales de 1ª instancia (dic. 2005- nov. 2006)”, Dirección General de Anales de Jurisprudencia y Boletín Judicial, en <http://www.tsjdf.gob.mx/transparencia/articulos_12y13/XIX/DGAJBolJ/D_R_JIngre_Penal1ra-D05-N06.pdf>.
- ¹⁶ Emilio Álvarez Icaza, “Seguridad pública, derechos humanos y cultura de la legalidad”, en *Seguridad Pública, prevención del delito y derechos humanos: construyendo alternativas desde la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos*, CDHDF/IncidE/PRODH/ Fundar y Red de todos los Derechos para Todos, pp. 37-38.
- ¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros, 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno. El Tribunal Pleno, en su sesión privada del 27 de marzo de 2000, acordó, con apoyo en su Acuerdo núm. 4/1996, de 24 de agosto de 1996, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis citada (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el núm. XXVI/96), se publique como jurisprudencial, con el núm. 35/2000. México, D. F., a 27 de marzo de 2000.
- ¹⁸ En ese mismo sentido: artículo 17, Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal: “Los elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública del Distrito Federal, independientemente de las obligaciones que establecen la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y otras leyes especiales, deberán: I) Actuar dentro del orden jurídico, respetando en todo momento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen. II) Servir con fidelidad y honor a la sociedad. III) Respetar y proteger los Derechos Humanos”.

- ¹⁹ Véase <<http://www.icesi.org.mx/>> (consultada el 6 de noviembre de 2007).
- ²⁰ Ese mismo artículo también establece que “estas funciones se entienden encomendadas al Departamento y a la Procuraduría, de acuerdo a la competencia que para cada uno de los cuerpos de seguridad pública establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
- ²¹ Véase Ley de la Administración Pública del Distrito Federal, artículo 15; 4° de la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal y 3° de la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- ²² Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 10.
- ²³ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 122 constitucional apartado E y artículo 44.
- ²⁴ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 122 constitucional, apartado D, y artículo 10.
- ²⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 44.
- ²⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 35.
- ²⁷ Página de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, <<http://portal.ssp.df.gob.mx/Portal/NuestrosPolicias/>>.
- ²⁸ CADH, artículos 5.1, 5.2 y 7, y PIDCP 7° y 9°.
- ²⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, artículo 9°: Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 147 (1982), párr. 1.
- ³⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, *op. cit.*, párr. 3.
- ³¹ Coidh, Caso Bulacio *vs.* Argentina. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 127. En el mismo sentido, véase, entre otros casos, Coidh, Caso Villagrán Morales y otros *vs.* Guatemala (caso de los Niños de la calle). Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párr. 135; Caso Bámaca Velásquez *vs.* Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C, núm. 70, párr. 140; Caso Juan Humberto Sánchez *vs.* Honduras. Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C, núm. 99, párr. 84.
- ³² Comité de los Derechos Humanos, Observación general núm. 20, artículo 7°: Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 44° periodo de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 173 (1992), párr. 5, 6 y 7.
- ³³ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20, *op. cit.*, párr. 12.
- ³⁴ *Ibid.*, párr. 9.
- ³⁵ Véase artículo 27 de la CADH y 4° del PIDCP.
- ³⁶ Observación general núm. 20, *op. cit.*, párr. 3.
- ³⁷ *Ibid.*, párr. 15. En el mismo sentido: “Esta Corte considera que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos”. Coidh, Caso Barrios Altos *vs.* Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001, Serie C, núm. 75, párr. 41.
- ³⁸ AA.VV., *Glosario de términos básicos de derechos humanos*, México, UIA/CDHDF, 2005, p. 105.
- ³⁹ Artículo 10 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal: “En los términos que establezcan las leyes, incumbe al Ministerio Público del Distrito Federal, la persecución de los delitos del orden común cometidos en el Distrito Federal, la representación de los intereses de la sociedad, promover una pronta, completa y debida impartición de justicia, y ejercer las atribuciones que en materia de seguridad pública le confiere la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, así como participar en la instancia de coordinación del Distrito Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal se ejercerán por su titular o por sus agentes o auxiliares, conforme lo establezca su ley orgánica”.
- ⁴⁰ AA.VV., *Glosario...*, *op. cit.*, p. 9.
- ⁴¹ Véase artículos 1°, 2° y 25 de la CADH; 2.3 del PIDCP y 17 de la CPEUM.
- ⁴² Véase artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP.
- ⁴³ Se les denomina “garantías mínimas”, ya que se presume que, en circunstancias específicas, otras garantías adicionales pueden ser necesarias si se trata de un debido proceso legal. Véase Coidh, Caso Lori Berenson Mejía *vs.* Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párr. 176.
- ⁴⁴ Véase artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho explícito que estas garantías son aplicables a cualquier proceso: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar ‘las debidas garantías’ que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso”. Coidh, Caso Yatama *vs.* Nicaragua, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párr. 148. Véase también Coidh, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, Serie A, núm. 18, párr. 123. Incluso la Corte ha señalado que las garantías del debido proceso deben aplicarse en procesos que estén bajo la supervisión del Estado. Coidh, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, Serie A, núm. 17, párr. 117.
- ⁴⁵ Esto es, si presentan una perspectiva que pone la garantía de los derechos en el centro de la función jurisdiccional. Desde esta perspectiva jurídica, según uno de sus principales exponentes: Luigi Ferrajoli, el rasgo distintivo de la función jurisdiccional es la garantía de los derechos fundamentales de las personas.
- ⁴⁶ Para conocer si el derecho sustantivo aplicado por los jueces y juezas y magistrados/as del TSJDF es el adecuado, se debe averiguar si contiene una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, esta tarea rebasaría por mucho los límites de este trabajo, por lo que nos limitaremos a establecer algunos problemas que parecen sintomáticos.
- ⁴⁷ Estudio realizado por Flaco y el TSJDF en el contexto de este *Diagnóstico*.
- ⁴⁸ Esta discusión está íntimamente relacionada con la relativa al control difuso de la Constitución. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido: “Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución”. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución previene que: “Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta SCJN considera que el artículo 133 constitucional no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 13 de julio de 1999, aprobó, con el núm. 74/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D. F.

- ⁴⁹ Gregorio Peces-Barba señala algunos de estos derechos: la vida, la integridad física, las condiciones de trabajo, la libertad de enseñanza, el derecho de expresión y de manifestación, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones. Gregorio Peces-Barba *et al.*, *Lecciones de derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 339. En este sentido, véase también Christian Courtis, “La eficacia de los derechos humanos en las relaciones entre particulares”, *Revista Iberoamericana de Derechos Humanos*, México, Porrúa/UIA/Unión Europea, 2005, pp. 3-34.
- ⁵⁰ No hay bases históricas ni doctrinales de peso para contradecir lo anterior. Para Gregorio Peces Barba, por ejemplo, desde una visión contractualista “los derechos naturales son siempre derechos en relaciones entre privados, puesto que en el Estado de naturaleza, no existe poder. El pacto que justifica el origen de la sociedad y del poder no desvirtúa esta situación, sino que tiene como objeto salvaguardar y hacer más eficaces a los derechos naturales”. *Ibid.*, pp. 334-335. Otros argumentos en contra de la concepción clásica serían: 1) La concepción de los derechos como límites al poder estatal es propia de un momento histórico de predominio del positivismo estatista. 2) Las normas que contienen derechos humanos son guías para la producción e interpretación de las restantes normas del ordenamiento: esta función objetiva alcanzaría también a los contratos, que son normas singulares con fuerza de ley entre las partes y que regulan relaciones entre particulares. *Cfr. ibid.*, pp. 339-343. Sobre la misma opinión véase Rafael Naranjo de la Cruz, *Los límites de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares: la buena fe*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 161-246.
- ⁵¹ Contradicción de tesis 40/2001-PL. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito, 26 de abril de 2002. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar. Tesis de jurisprudencia 38/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del 3 de mayo de 2002.
- ⁵² Mónica Pinto, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en Martín Abregú y Christian Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, CELS/ Editores del Puerto, 1997, p. 163.
- ⁵³ Humberto Henderson, “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio *pro homine*”, en *La armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos*, México-Unión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 37-66.
- ⁵⁴ Véase artículo 29 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y 28 de la CADH.
- ⁵⁵ Cabe citar el siguiente criterio: “Garantías individuales, alcance de las. Las garantías constitucionales no deben tomarse como un catálogo rígido, invariante y limitativo de derechos concedidos a los gobernados, que deba interpretarse por los tribunales de amparo en forma rigorista, porque ello desvirtuaría la esencia misma de dichas garantías. Más bien debe estimarse que se trata de principios o lineamientos vivos y sujetos a la evolución de las necesidades sociales, dentro del espíritu que animó al Constituyente al establecerlos. De lo contrario, se desvirtuaría la función esencial de las garantías constitucionales y del juicio de amparo, al entenderlas y aplicarlas en forma que hiciera sentir opresión a los gobernados, y limitación en la defensa de sus derechos, en vez de hacer sentir el ambiente de derecho y libertad que con dichas garantías se pretendió establecer en el país. No sería posible aplicar en la actual complejidad política, económica y social de un medio cambiante, rigorismos literales de normas que contienen principios e ideas generales, pero que no pudieron siempre prever necesariamente las consecuencias de dichos principios”. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 597/73. Cámara Nacional de la Industria de Transformación. 11 de febrero de 1974. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.
- ⁵⁶ “Principio *pro homine*. Su aplicación. El principio *pro homine*, incorporado en múltiples tratados internacionales, es un criterio hermenéutico que coincide con el rasgo fundamental de los derechos humanos, por virtud del cual debe estarse siempre a favor del hombre e implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio.” Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.
- ⁵⁷ “Principio *pro homine*. Su aplicación es obligatoria. El principio *pro homine* [...] se contempla en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 y el 20 de mayo de 1981, respectivamente. Ahora bien, como dichos tratados forman parte de la Ley Suprema de la Unión, conforme al artículo 133 constitucional, es claro que el citado principio debe aplicarse en forma obligatoria.” Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 202/2004. Javier Jiménez Sánchez. 20 de octubre de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Sandra Ibarra Valdez.
- ⁵⁸ Artículo 2° del PIDESC: “1) Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Artículo 26 de la CADH: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los

Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

⁵⁹ Artículo 26 de la CADH y 1° del Pacto de San José.

⁶⁰ CIDH (1994), *Informe anual 1993*, OEA/Ser.L/V/II.85, <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/93span/indice.htm>>.

⁶¹ Nos referimos a la posibilidad de que los derechos humanos sean violados por particulares, tema abordado anteriormente en este mismo documento.

⁶² En este sentido, también se especifica que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

⁶³ Véase artículo 8° del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párrafo núm. 4.

⁶⁵ En este sentido, véase la Observación general núm. 21 del Comité de Derechos Humanos (párrafo núm. 3).

⁶⁶ Coidh, Caso Fermín Ramírez *vs.* Guatemala. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C, núm. 126, párr. 118.

⁶⁷ Coidh, Caso Instituto de Reeducción del Menor *vs.* Paraguay. Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 112, párr. 153.

⁶⁸ Coidh, Caso Lori Berenson Mejía *vs.* Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2004, Serie C, núm. 119, párr. 101.

⁶⁹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 67, frac. XXI.

⁷⁰ Según el artículo 23, frac. XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de: “Normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social”.

⁷¹ Véase artículos 7.I.a, 40 y 41 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Capítulo 22. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales¹

22.1 Introducción

1811. El derecho a la integridad personal implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la preservación física, psíquica y moral de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral.²

1812. La prohibición de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, es consecuencia de la protección del derecho a la integridad personal.³ La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) ha señalado que:

La infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos.⁴

1813. La Coidh también ha establecido que los elementos constitutivos de la tortura son: 1) un acto intencional; 2) que cause severos sufrimientos físicos o mentales, y 3) que se cometa con determinado fin o propósito.⁵

1814. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (artículo 27), como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) (artículo 4º), establecen que ni en caso de guerra, de peligro público o de cualquier otra emergencia que ponga en riesgo la vida de la nación o amenace la independencia o seguridad del Estado, es justificable la adopción de medidas que suspendan⁶ las obligaciones que implica el derecho a la integridad personal.

1815. En este mismo sentido, la Coidh ha reconocido el carácter de *jus cogens*⁷ del derecho a la integridad⁸ personal:

la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes están estrictamente prohibidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La prohibición absoluta de la tortura, tanto física como psicológica, pertenece hoy día al dominio del *jus cogens* internacional. Dicha prohibición subsiste aun en las circunstancias más difíciles, tales como guerra, amenaza de guerra, lucha contra el terrorismo y cualesquiera otros delitos, estado de sitio o de emergencia, conmoción o conflicto interno, suspensión de garantías constitucionales, inestabilidad política interna u otras emergencias o calamidades públicas.⁹

1816. La libertad personal es el derecho de toda persona a disfrutar de su libertad y a no ser privada de ella, excepto por las medidas y en las condiciones establecidas previamente por las leyes. En su Observación general núm. 8, el Comité de Derechos Humanos de la ONU interpreta que el derecho a la libertad personal se extiende “a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia

de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración etcétera”.¹⁰

1817. La Coidh ha señalado que “el contenido esencial del artículo 7° de la Convención es la protección de la libertad del individuo contra la interferencia arbitraria o ilegal del Estado y, a su vez, la garantía del derecho de defensa del individuo detenido”.¹¹ Además, la Corte ha reiterado que una persona ilegalmente detenida “se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se le vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad”.¹²

1818. Debido a su relación de salvaguarda frente a las detenciones arbitrarias y a la privación ilegal de la libertad, el derecho a la libertad personal está estrechamente vinculado al acceso a la justicia y al debido proceso, ya que generalmente las investigaciones y procesos de carácter penal constituyen la forma más utilizada de privación de la libertad. Por ello, algunas de las garantías de protección de la libertad personal coinciden con las garantías del debido proceso.¹³

1819. En este sentido, debe entenderse que el derecho a la libertad personal no es absoluto, sino que puede ser restringido por la autoridad, siempre y cuando se cumpla un conjunto de requisitos establecidos en las normas jurídicas internacionales y nacionales, cuyos contenidos están profundamente anclados en los derechos humanos. La Coidh ha establecido:

nadie puede verse privado de la libertad personal sino por las causas, casos o circunstancias expresamente tipificadas en la ley (aspecto material), pero, además, con estricta sujeción a los procedimientos objetivamente definidos por la misma (aspecto formal). En el segundo supuesto, se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aun calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad.¹⁴

1820. La prohibición de la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la libertad y seguridad personal.

1821. A continuación se diagnostica el derecho a la integridad, la libertad y la seguridad personal. Para el primer derecho se analiza la tipificación y práctica de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el Distrito Federal, y después se revisan los factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura. El segundo y tercer derechos son analizados conjuntamente, mediante la revisión del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal frente a la desaparición forzada, las detenciones ilegales o arbitrarias, las amenazas, el arraigo y la prisión preventiva.

22.2 Derecho a la integridad personal

Obligaciones del Estado

1822. El Estado mexicano ha ratificado todos los instrumentos internacionales¹⁵ que protegen el derecho a la integridad personal y prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Pese a ello, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el derecho a la integridad personal no se establece de manera expresa, aunque en algunos artículos se hace referencia al mismo:

- El artículo 16 constitucional establece: “Nadie puede ser molestado en su persona”, como expresión general; a su vez ésta se relaciona con el artículo 22 que garantiza la integridad de la persona al prohibir la pena de muerte “el tormento de cualquier especie o cualquier pena injusta y trascendente”.
- En situaciones en que las personas se encuentren sujetas a un proceso penal, el artículo 19, párrafo IV de la Constitución salvaguarda el derecho a la integridad personal, estableciendo: “Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiere sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.
- De manera aún más directa, en la fracción II del artículo 20 constitucional se establece la prohibición específica de toda incomunicación, intimidación o tortura, las cuales además deberán ser sancionadas por la ley penal.

1823. Es importante mencionar que la prohibición de la tortura en la CPEUM se limita al ámbito del proceso penal y no se menciona de manera expresa la prohibición de los tratos crueles, inhumanos o degradantes.

1824. Aunado a lo señalado en la Constitución, hay una Ley Federal para la Prevención de la Tortura, la cual, aparte de definirla, establece la prohibición expresa de aplicarla, así como algunas reglas para la investigación del delito.

1825. En virtud de la ratificación de instrumentos internacionales (que de acuerdo con el artículo 133 constitucional forman parte de la Ley Suprema de la Unión), el Estado mexicano asume un conjunto amplio de obligaciones para hacer efectivos cada uno de los derechos humanos reconocidos en ellos. Hay tres instrumentos específicos en el tema: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

1826. El artículo 2.1 de la Convención contra la Tortura establece: “Todo Estado Parte tomará medidas legislativas, administrativas, judiciales o de otra índole eficaces para impedir los actos de tortura en todo territorio que esté bajo su jurisdicción”; mientras que el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general núm. 20 sostiene que: “no basta con prohibir la tortura u otros tratos y penas crueles e inhumanos, o con declararlos como delitos”.

1827. Tanto en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, como en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura se establecen

un conjunto amplio de obligaciones que los Estados deben cumplir para garantizar debidamente el derecho a la integridad personal, entre ellas las siguientes:

- Tipificar la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Investigar toda denuncia o presunto caso de tortura o tratos crueles.
- Sancionar a las personas responsables de tales actos.
- Reparar el daño causado a las víctimas.
- Excluir toda prueba obtenida por tortura.
- No extraditar ni devolver a ninguna persona a un país cuando hay razones fundadas para pensar que está en peligro de ser torturada.¹⁶
- Dotar a los tribunales de amplísima competencia sobre la materia, a saber, cuando la tortura se comete en su propio territorio, por un nacional suyo, contra un nacional suyo o cuando un presunto torturador/a se encuentre en su territorio y no proceda la extradición.¹⁷
- Detener a toda persona que se encuentre en el territorio de un Estado contra quien pesan indicios de participación en actos de tortura, realizar una investigación preliminar, contactar a los otros Estados interesados y, si la investigación indica que hay pruebas suficientes, abrir un proceso penal o extraditar a la persona a otro país donde será acusado y enjuiciado.¹⁸

1828. Los diversos mecanismos universales y regionales de protección de los derechos humanos han desarrollado una nutrida jurisprudencia en torno al derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura. Algunos de ellos son:

- La prohibición de la tortura también abarca todos los castigos corporales, incluidos los castigos excesivos impuestos por la comisión de un delito o como medida educativa o disciplinaria. Así pues, dicha prohibición protege también a las niñas y niños, los adultos mayores, alumnos/as de los establecimientos de enseñanza o a los pacientes de los establecimientos de salud.¹⁹
- El derecho a la integridad personal es inderogable, incluso en el caso de suspensión de garantías o estado de excepción.²⁰
- No puede invocarse una orden de un funcionario/a superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura.²¹
- La tortura no solamente puede ser perpetrada mediante el ejercicio de la violencia física, sino también a través de actos que produzcan en la víctima un sufrimiento físico, psíquico o moral agudo. En este sentido, por ejemplo, el mero peligro o amenaza de ser torturada puede constituir una forma de trato cruel e inhumano.²²
- La violencia sexual debe ser entendida también como un acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²³
- La incomunicación durante la detención, la exhibición pública a través de medios de comunicación, el aislamiento, la intimidación por amenazas de actos violentos o la restricción al régimen de visitas constituyen formas de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes.²⁴

1829. Aunque la protección del derecho a la integridad personal abarca todos los ámbitos y esferas vitales, tanto en lo público como en lo privado, es necesario reconocer que la protección del derecho cobra especial relevancia y sentido en el marco de la privación de la libertad de las personas por parte

de las autoridades del Estado de cualquier jerarquía.²⁵ Debido a la condición especial en la que se encuentran las personas al momento de ser privadas de su libertad y al riesgo latente que enfrentan de que su integridad personal sea vulnerada, los Estados deben adoptar un conjunto de medidas para prevenir la tortura, los malos tratos u otras penas crueles, inhumanas o degradantes.

1830. El Estado mexicano, al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura,²⁶ asumió la obligación de establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales (Subcomité contra la Tortura) y nacionales (Mecanismos Nacionales para Prevenir la Tortura) independientes, a los lugares en que se encuentran personas privadas de su libertad. Estos órganos tienen por objeto prevenir y fortalecer la protección contra la tortura, así como emitir las recomendaciones que sean necesarias para mejorar el trato y las condiciones de vida de las personas privadas de su libertad.²⁷

Cumplimiento de las obligaciones del Estado

Tipificación del delito de tortura

1831. En 2002, al redactarse el Código Penal para el Distrito Federal,²⁸ se modificó el tipo penal de tortura, que está regulado por los artículos 294 a 298.²⁹ A continuación se analiza si la tipificación de este delito obedece a estándares internacionales, tomando en cuenta que México ratificó sin reservas ni declaraciones interpretativas la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes,³⁰ del Sistema de Naciones Unidas, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,³¹ del Sistema Interamericano.

1832. El Código Penal para el Distrito Federal establece:

Artículo 294. Se impondrán de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días multa, al servidor público del Distrito Federal que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos físicos o psicológicos, con el fin de:

- I. Obtener de ella o de un tercero información o una confesión;
- II. Castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido; o
- III. Coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada.

Las mismas sanciones se impondrán al servidor público que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, instigue o autorice a otro a cometer tortura, o no impida a otro su comisión; así como al particular que, instigado o autorizado por un servidor público, cometa tortura.

1833. La definición de tortura que hace la Convención Interamericana es más amplia que la de la Convención del Sistema de Naciones Unidas,³² ya que no requiere que se compruebe o se tome en cuenta la gravedad de los dolores o sufrimientos para que el delito pueda configurarse.³³ Lo mismo sucede con la definición del Código Penal para el Distrito Federal, que no incorpora el elemento de gravedad en el tipo penal de la tortura.

1834. En la Convención contra la Tortura se enlistan las conductas que pueden realizar los/as funcionarios/as públicos/as o terceros, pero deja una cláusula abierta dentro de la definición cuando

establece “o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación”. Por su parte, la Convención Interamericana enlista las conductas por observarse para que se dé la configuración de este delito, pero deja una cláusula abierta al señalar “con cualquier otro fin”, es decir, la tortura no es un concepto cerrado, sino que se va configurando y apreciando de distintas maneras conforme las prácticas evolucionan y con la finalidad de erradicarla. En obediencia a la lógica para la fijación de tipos penales, el Código Penal para el Distrito Federal delimita tres conductas específicas que configuran el delito de tortura, pero deja fuera el uso de la tortura como medida intimidatoria o preventiva.³⁴

1835. La Convención Interamericana incorpora un nuevo tipo de abuso, ausente en la definición universal, al establecer la “aplicación de métodos tendientes a la anulación de la personalidad o disminución de su capacidad física o mental de la víctima, aunque no cause dolor físico o angustia psíquica”. El Código Penal para el Distrito Federal la incorpora en su artículo 295.

1836. Ambas convenciones enlistan a los sujetos responsables de cometer la violación, que son los/as empleados/as o funcionarios/as públicos/as actuando en tal carácter. A su vez, se maneja la figura de la aquiescencia para personas que sin ser funcionarios/as cometan actos de tortura o tratos crueles inhumanos o degradantes. La misma fórmula se utiliza en el Código Penal para el Distrito Federal, que además, en el artículo 297, establece: “El servidor público que en el ejercicio de sus funciones conozca de un hecho de tortura, está obligado a denunciarlo de inmediato; si no lo hiciere, se le impondrán de tres meses a tres años de prisión y de quince a sesenta días multa”.

1837. En atención a los estándares internacionales, el artículo 298 del Código Penal para el Distrito Federal, señala: “No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura, el que se invoquen o existan situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad”.

1838. De acuerdo con lo anterior, el tipo penal establecido en el Distrito Federal concuerda en general con los estándares internacionales; sin embargo, el Código Penal no tipifica los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin duda, la Asamblea Legislativa tiene que hacerse cargo de esta omisión.

1839. Finalmente, cabe señalar que el Comité contra la Tortura, en su último informe sobre México, expresó que le preocupa “la utilización por las autoridades de tipos penales menos graves para tipificar hechos que podrían calificarse como actos de tortura, siendo ésta una posible explicación del bajo número de personas procesadas y condenadas por tortura”.³⁵

Práctica de la tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

1840. Por su naturaleza, es difícil obtener evidencia empírica de la dimensión que tienen en el Distrito Federal la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Sin embargo, hay elementos que permiten concluir que se trata de un problema vigente, arraigado sobre todo en el ámbito del proceso penal. Esto ocurre en virtud de ciertas características inherentes al propio proceso (especificadas más adelante), que de alguna manera fomentan su subsistencia pese a los controles y medidas implementadas para su erradicación.

1841. Aunado a esto, nos enfrentamos a la falta de información. Según un estudio de Fundar, en México es difícil encontrar estadísticas sobre violaciones a los derechos humanos y sobre irregularidades, abusos de poder y actos de maltrato. Por ello, no se sabe qué tan extendidos y frecuentes son estos comportamientos, lo cual no permite que se estime la magnitud, naturaleza y características de este tipo de violaciones.³⁶

1842. Relacionado con lo anterior está que los “mecanismos actuales de monitoreo de los derechos humanos están esencialmente basados en denuncias de casos individuales ante ONG y comisiones de derechos humanos, así como en decisiones judiciales”.³⁷ Sin embargo, los mecanismos utilizados en este tipo de monitoreo generan vacíos de información.

1843. En relación con la situación de la tortura en México, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura ha señalado que “no se trata de situaciones excepcionales o de ocasionales excesos en que han incurrido algunos agentes policiales, sino, por el contrario, que el empleo de la tortura por parte de éstos tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática, como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”.³⁸

1844. En este mismo sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en su Recomendación general núm. 10 de 2005, ha denunciado que la tortura sigue siendo una práctica generalizada en México.

1845. En el ámbito específico del Distrito Federal señalaremos que durante 2006 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió un total de 578 quejas,³⁹ en las que presuntamente se vulnera el derecho a la integridad personal. De este total, en 39 se alega haber sufrido tortura y en 56 haber sufrido tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las autoridades denunciadas por tortura son, en primer lugar, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) (31 menciones), la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) (4 menciones) y la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal (SGDF) (4 menciones), asociada a su responsabilidad en los centros de reclusión.⁴⁰ En 2007 la CDHDF abrió 54 expedientes por actos que presuntamente constituyen tortura.

1846. En el año 2007, la CDHDF registró un total de 619 quejas relacionadas con presuntas afectaciones al derecho a la integridad personal. De este total, 57 corresponden a asuntos en que se alegó haber sufrido tortura y 65 a tratos crueles, inhumanos o degradantes. Las autoridades señaladas como presuntas responsables de tortura son: la PGJDF (con 39 menciones), la SSPDF (con 15) y la SGDF (con 3), asociada a su responsabilidad en los centros penitenciarios del Distrito Federal.

1847. Según la clasificación temática que hace el *Digesto* de la Universidad Iberoamericana⁴¹ sobre recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México, la CDHDF ha emitido las siguientes recomendaciones relacionadas con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personal:⁴² tres en 1994, cuatro en 1995, una en 1996, seis en 1997, dos en 1998, tres en 1999, dos en 2000, tres en 2001, siete en 2002, seis en 2003, seis en 2004, dos en 2005 y cuatro en 2006. Asimismo, en el año 2007, la CDHDF emitió 10 recomendaciones al respecto.

1848. Por su parte, la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF reporta la recepción de 42 quejas sobre tortura en 2006 y 25 en 2007.⁴³ Al mismo tiempo, la presidencia del Consejo de

Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal señala que entre 2006 y 2007 se abrieron cuatro expedientes por tortura.⁴⁴

1849. Los golpes en el estómago, cara, oídos, las patadas y pisotones en diversas partes del cuerpo, son prácticas comunes, al igual que la asfixia con bolsas de plástico en la cabeza, acciones que en ocasiones se han realizado de manera simultánea. También se han identificado “agresiones con objetos, bofetadas, ataduras, detención con la cabeza cubierta, ser vendado de los ojos, sufrir heridas producidas por aplastar, sofocar o asfixiar e inmersión en agua”.⁴⁵

1850. Estas prácticas han generado diversas recomendaciones de la CDHDF, como la emitida en el caso de Pedro Román Cortés, detenido en julio de 2005 en el centro del Distrito Federal por agentes de la policía judicial durante más de dos horas, tiempo en el cual fue víctima de golpes y asfixia.⁴⁶

1851. Una situación que ejemplifica las prácticas de abuso de autoridad y corrupción generada por servidores y servidoras públicas que han derivado en violaciones al derecho a la integridad personal es el caso de Josué Ulises Banda Cruz (18 años de edad) correspondiente a la Recomendación⁴⁷ número 1/2004, emitida el 22 de abril de 2004 por la CDHDF. Josué fue detenido arbitrariamente, maltratado y posteriormente ejecutado extrajudicialmente por agentes de policía de la SSPDF el día 11 de junio de 2002.

1852. El acto que motivó el uso excesivo e irracional de la fuerza por parte de los agentes de la SSPDF fue que Josué, al momento de ver lo que parecía el asalto a un transeúnte por parte de los agentes, les gritó que no le robaran a la persona. Ante esto, los agentes se dieron a la tarea de detener a Josué, que iba en compañía de otras personas, lo obligaron a abordar la patrulla y, posteriormente, le dispararon, lo que dio como resultado su ejecución extrajudicial. A la fecha, las autoridades han cumplido totalmente las recomendaciones derivadas del caso.

1853. Otro caso de tortura que generó una recomendación de la CDHDF⁴⁸ fue el de una persona (cuyo nombre se mantiene en reserva) que fue detenida de manera arbitraria en septiembre de 2006. Los hechos involucran a agentes judiciales y a otros funcionarios de la agencia del Ministerio Público. La recomendación señala que a la víctima le fue colocada una bolsa en la cabeza, la golpearon y violaron con un palo de escoba, para luego imputarle varios delitos. Posteriormente lo llevaron a su casa, donde los policías judiciales robaron ropa que la víctima comercializaba.

1854. La Recomendación 5/2007, dirigida a la SSPDF y sujeta a seguimiento, deriva de los actos cometidos en contra del joven José Luis Martínez González quien, junto con otras dos personas menores de edad, fue detenido por policías de la SSPDF, quienes lo subieron con lujo de violencia a una camioneta para llevarlo a una explanada baldía donde lo obligaron a desnudarse, lo golpearon y le tomaron fotografías desnudo con distintos objetos, además de quemarle las orejas con cigarros.

1855. Otra recomendación dirigida a la SSPDF es la 15/2007, sujeta a seguimiento, que tuvo lugar debido a las denuncias de Ernesto Márquez Pérez, Sergio Rosas García, Víctor Viveros Perales y José Luis Pérez Hernández contra elementos de la Policía Preventiva de la SSPDF, en las que señalaban que el 26 de octubre de 2006, mientras perseguían a un vehículo, escoltas del “Jefe Marte” (de la Unidad de Asuntos Internos), los detuvieron, interrogaron, golpearon y despojaron de todo lo que

traían. Asimismo, les ordenaron desvestirse, les tomaron fotografías, les taparon los ojos, los filmaron y volvieron a golpearlos e inferirles humillaciones físicas.

1856. Por otra parte, *Barómetro Local* informa que del 1 de julio de 2005 al 30 de junio de 2006, en el Distrito Federal se presentó un total de 2 452 denuncias por los delitos de amenazas, tortura y delitos sexuales en contra de agentes de la autoridad, en ejercicio de sus atribuciones de persecución del delito.⁴⁹

1857. Los datos anteriores corroboran las observaciones que ha realizado el Comité de Naciones Unidas contra la Tortura en respuesta a los informes presentados por el Estado mexicano, en el sentido de que la tortura no debe ser vista como un problema aislado de abuso de autoridad de algunos agentes que actúan al margen de la ley, sino como un problema que ante todo debe ser explicado en relación con ciertos factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura. En el siguiente apartado analizaremos brevemente algunos de ellos.

1858. Tanto en la Convención de las Naciones Unidas, como en la Convención Interamericana contra la Tortura se establece la obligación del Estado de investigar y, en su caso, sancionar a las personas responsables de cometer actos de tortura, así como de reparar integralmente el daño a las víctimas. Esto es un punto pendiente y sobre el cual hizo referencia expresa el Comité contra la Tortura al analizar el informe del Estado mexicano: “El Comité se preocupa por la información recibida según la cual, al día de hoy, s[ó]lo en dos casos se habría proporcionado compensación a víctimas de actos de tortura tras un proceso judicial”.⁵⁰

1859. Esta forma de actuar se vincula directamente con que no haya investigaciones efectivas de las denuncias, aun cuando sean calificadas como torturas, así como con lo planteado por el Comité contra la Tortura que señaló que “le preocupa la utilización por las autoridades de tipos penales menos graves para tipificar hechos que podrían calificarse como actos de tortura, siendo ésta una posible explicación del bajo número de personas procesadas y condenadas por tortura”.⁵¹

1860. Las autoridades del Distrito Federal tienen claridad sobre la gravedad de los actos de tortura y, por tal motivo, se han emitido diferentes acuerdos como parte de las políticas públicas para proteger la integridad de la persona del abuso del poder y lograr una eficaz investigación del delito de tortura.

1861. El 4 de diciembre de 2006 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el Acuerdo que establece los lineamientos que deben observar la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para la Prevención e Investigación Eficaz del Delito de Tortura.⁵² Este Acuerdo señala, en su artículo 1º, que tiene por objeto establecer el apoyo interinstitucional de las dependencias citadas, “a fin de concretar las acciones de gobierno tendientes a la prevención e investigación eficaz del delito de tortura, así como para la atención y tratamiento a las víctimas de este delito”.

1862. Por su parte, la PGJDF, para detectar e investigar posibles actos de tortura y proteger la dignidad y la integridad psicofísica de las personas, determinó asumir lo establecido en el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, llamado Protocolo de Estambul, y mediante el Acuerdo General A/008/2005 estableció los

Lineamientos de Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura.⁵³

1863. Es importante mencionar que en este Acuerdo no se establece ningún procedimiento de reconsideración de casos en los cuales las recomendaciones de organismos públicos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos no fueran aceptadas. Esto porque el inciso f del punto tercero señala que se ordenará el dictamen sólo cuando las recomendaciones sean aceptadas.

1864. El punto decimotercero del Acuerdo comentado crea el Grupo Consultivo del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura o Grupo Consultivo.⁵⁴ De acuerdo con el punto decimocuarto del Acuerdo General A/008/2005, este grupo se constituye como un órgano auxiliar de naturaleza técnica, destinado a coadyuvar el mejoramiento en la aplicación del dictamen.

1865. Sin embargo, de la lectura del *Primer Informe del Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen* se advierte que no da cuenta de los resultados obtenidos en la evaluación de los expedientes analizados, si se observaron o no irregularidades y las dificultades que surgieron en el asesoramiento a los peritos que aplican el dictamen. El informe se limita a señalar las medidas precautorias solicitadas y a establecer que en 2006 se iniciaron 101 averiguaciones previas por tortura, que en 11 de ellas no se ejerció la acción penal, 5 se enviaron a las fiscalías desconcentradas, 2 se consignaron, hubo una incompetencia y 82 continuaban en trámite.⁵⁵

1866. Es lamentable que ni en el Acuerdo del jefe de Gobierno ni en los Lineamientos de la Procuraduría para la Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura, haya referencia a la urgente necesidad de prevenir cualquier práctica que implique tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁵⁶

Factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura

Flagrancia

1867. Amnistía Internacional encontró que: “La tortura y los malos tratos normalmente se producen cuando los sospechosos son detenidos en delito flagrante, caso en que se aplica la excepción a la necesidad de contar con órdenes judiciales de aprehensión”.⁵⁷ En el mismo sentido el Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Detención Arbitraria ha observado que la *flagrancia equiparada* otorga una suerte de “cheque en blanco”⁵⁸ para detener a las personas y permite arrestos sin orden judicial, con base en simples denuncias o declaraciones testimoniales, lo que es incompatible con el principio de presunción de inocencia y genera tanto riesgos de detenciones arbitrarias como de extorsiones, por lo que recomendó a México, entre otras cosas, modificar la legislación sobre la presunción de inocencia y la flagrancia.⁵⁹

1868. El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado también que la flagrancia “extiende las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden de funcionario judicial competente. Esto implica una amenaza seria a la seguridad de las personas”.⁶⁰

1869. Esta preocupación se ve materializada en la regulación vigente en el Distrito Federal sobre la flagrancia equiparada. El artículo 267 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal introduce la modalidad de flagrancia equiparada, mediante la cual se permite al Ministerio Público detener a personas presuntas responsables sin que medie orden judicial, hasta en un plazo de 72 horas después de cometido el ilícito, siempre y cuando se trate de un delito grave y se presenten algunos supuestos específicos, como que la persona sea señalada como responsable por la víctima o por un testigo presencial de los hechos, se encuentre en su poder el instrumento, objeto o producto del delito o aparezcan huellas o indicios que permitan presumir fundadamente su participación en éste.

1870. Estudios basados en encuestas hechas en prisiones del Distrito Federal señalan que “15.5% de las detenciones en flagrancia, según lo que reportan los internos, exceden el tiempo de 72 horas que establece la ley para llevarlas a cabo. Ello significa que son detenciones ilegales. Asimismo, si se analiza el tipo de delito de aquellas detenciones que suceden en flagrancia equiparada, vemos que 20% de los detenidos es por robo simple. Esto es, dichas detenciones no cumplen con el requisito que establece la ley en el sentido de que sólo procede la flagrancia equiparada en delitos graves. En este sentido, ese 20% también nos habla de detenciones ilegales”.⁶¹

*Valor probatorio de la declaración rendida ante el Ministerio Público*⁶²

1871. La práctica de la tortura como método de investigación se acrecienta por el mal uso que el sistema de administración de justicia hace del principio de inmediatez procesal respecto de la prueba, en relación con las primeras declaraciones rendidas ante el Ministerio Público. Es decir, las autoridades judiciales continúan brindando mayor valor a las declaraciones iniciales por considerar que las personas no han sido “aleccionadas”. Esto ha sido ratificado en diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶³

1872. El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, en su último informe sobre México, “expresa su preocupación por las informaciones de que en numerosos casos aún se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración rendida ante el fiscal (declaración ministerial) respecto a todas las sucesivas declaraciones realizadas ante un juez”.⁶⁴

1873. Desafortunadamente, la crítica de organismos internacionales al respecto ha sido reiterada y, no obstante, mantiene su actualidad. A criterio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la interpretación y aplicación que se ha hecho del principio de inmediación procesal es errada, ya que la experiencia ha demostrado fehacientemente que otorgar efectos probatorios a las declaraciones extrajudiciales o realizadas durante la etapa de investigación del proceso genera un aliciente para la práctica de la tortura, debido a que es una manera en la que la policía ahorra esfuerzos de investigación.⁶⁵

1874. Sobre ello, un estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2003 a la población en reclusión del Distrito Federal, muestra que 10.2% de las personas encuestadas afirmaron haber confesado bajo tortura o amenazas, principalmente de la policía judicial.⁶⁶

1875. A pesar de que en el artículo 249 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal se establece que ninguna confesión o información que haya sido extraída mediante tortura podrá invocarse como prueba,⁶⁷ según la regla general de la carga de la prueba establecida en el mismo artículo, es al propio inculpado a quien le corresponde probar que su confesión fue extraída mediante tortura o que sufrió tratos o penas crueles e inhumanos.

1876. El Comité de Derechos Humanos en su informe sobre México emitido en 1999 manifiesta que:

está preocupado de que sea posible que se imponga al acusado el peso de la prueba de que una confesión haya sido extraída por medio de la coerción, así como el hecho de que las confesiones extraídas por medio de la coerción puedan ser usadas como evidencia contra el acusado. El Estado Parte debe enmendar las disposiciones legales necesarias para asegurar que sea el Estado el que deba probar que las confesiones que se usan como evidencia sean dadas por propia voluntad del acusado, y que las confesiones extraídas por la fuerza no puedan usarse como evidencia en el juicio.⁶⁸

1877. En virtud del artículo 286 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la policía judicial tendrán valor probatorio pleno cuando se ajusten a las reglas de dicho código.⁶⁹ Esta disposición permite a la policía judicial continuar la práctica del interrogatorio anticonstitucional y la tortura, pues justamente en las actas de informe de la policía es donde se incluyen las declaraciones autoinculpatórias de las personas detenidas. Conceder valor pleno a las diligencias que practiquen el Ministerio Público y la policía judicial vulnera además el derecho a ser oído por un juez imparcial.

1878. El Comité contra la Tortura también señaló en el informe que hemos citado que “le preocupan informes de que –a pesar de disposiciones legales en contrario– las autoridades judiciales continúan otorgando valor probatorio a las confesiones obtenidas por medio de violencia física o mental, si éstas se encuentran corroboradas por otros medios de prueba”.⁷⁰ En consecuencia, establece que se “debe garantizar que ninguna declaración que se demuestre que haya sido obtenida como resultado de tortura pueda ser invocada, ni directa ni indirectamente, como prueba en ningún procedimiento, de conformidad con el artículo 15 de la Convención, salvo en contra de una persona acusada de tortura como prueba de que se ha formulado la declaración”.⁷¹

1879. Un ejemplo del uso de la tortura para obtener confesiones autoinculpatórias que han sido consideradas con valor pleno por el Poder Judicial, es el caso de tortura contra Alfonso Martín del Campo Dodd, que generó la Recomendación 13/2002⁷² dirigida a la PGJDF y al TSJDF, emitida después de un largo proceso judicial nacional, que implicó el cierre y reapertura del caso por parte de la CDHDF, e internacional ante la CIDH. Alfonso Martín del Campo fue detenido arbitrariamente y torturado con la finalidad de obligarlo a firmar una confesión autoinculpatória por el homicidio de su hermana y su cuñado, ocurrido el 30 de mayo de 1992. El juicio que se le siguió a Alfonso se basó solamente en esta prueba confesional y fue sentenciado a 50 años de prisión. La CIDH recomendó

que su caso fuera reabierto por parte de las autoridades competentes. La CDHDF reabrió esta investigación y emitió la citada recomendación. Sin embargo, la PGJDF no la aceptó con el argumento de que el día anterior a la notificación de la recomendación se había reabierto la averiguación previa por tortura.⁷³

1880. La Recomendación 2/2006, dirigida a la PGJDF, también se deriva de hechos en los cuales se obtiene una confesión autoinculpatória por medio de tortura.⁷⁴ El 19 de agosto de 1999, los señores Marco Antonio Trejo Mendoza y Ángel Flores Ramírez acudieron al Juzgado 26 de lo Penal del TSJDF, donde declararon como testigos en la causa penal instruida contra Alfredo Guadalupe Santana Corona por el delito de homicidio. Al salir de dicho juzgado, fueron rodeados por personal del Ministerio Público de la PGJDF. Sin exhibir alguna orden que autorizara su detención, los señores Marco Antonio y Ángel fueron introducidos a dos patrullas de la Policía Judicial del Distrito Federal. Tras su detención, fueron trasladados a la Delegación Iztapalapa, donde fueron objeto de golpes y vejaciones cometidas en su contra hasta haber obtenido una confesión de hechos que dicen no haber cometido. Los señores Marco Antonio Trejo Mendoza y Ángel Flores Ramírez fueron procesados por homicidio calificado y la jueza 27ª de lo Penal del TSJDF les impuso una pena de prisión de 27 años y 6 meses.

*Ausencia de defensa eficaz y falta de normas jurídicas que garanticen la asistencia de un defensor/a desde el momento de la detención*⁷⁵

1881. Un factor que potencia la violación al derecho a la integridad y libertad personal es la falta de una defensa eficaz desde el momento de la detención,⁷⁶ por ello el Estado debe garantizar que las personas cuenten con un defensor/a desde que son detenidas. Contrariamente, el artículo 134 bis del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su último párrafo señala que “los inculcados desde la averiguación previa podrán nombrar abogado o persona de su confianza para que se encargue de su defensa”. Esta norma violenta los estándares internacionales y requiere una reforma.

1882. En la práctica, no es sino hasta la declaración de la persona detenida ante el Ministerio Público cuando se le permite nombrar abogado. Esto limita su derecho a tener una defensa eficaz desde el momento de su detención, pues el defensor o abogado particular no tienen posibilidad de conocer bien la acusación y tampoco de orientar a su cliente. Un estudio realizado recientemente arroja que 70% de las personas encuestadas no contó con un abogado/a durante el tiempo que permaneció en la agencia del Ministerio Público y que 80% no habló nunca con el juez/a que llevaba su caso.⁷⁷

Debilidad en los mecanismos y garantías de prevención de violaciones al derecho a la integridad personal

1883. Es necesario revertir los incentivos para cometer tortura durante la procuración de justicia y también implementar un conjunto de mecanismos para prevenirla. En este sentido, *Barómetro Local*, en el análisis que hace sobre el sistema de procuración de justicia del Distrito Federal, señala que hay una grave carencia de dichos mecanismos.⁷⁸ Por ejemplo:

- La autoridad que custodia a la persona es la misma autoridad que la que investiga.
- No hay un registro confiable del momento de la detención ni de la duración de la misma.

- No hay listas públicas de las personas detenidas.
- No hay una cadena de custodia, es decir, no se lleva un registro de las y los agentes responsables de la custodia de la persona en cada momento desde su detención hasta su puesta en libertad o consignación.
- No se autorizan visitas familiares, independientemente de que la persona detenida haya rendido o no su declaración.
- No hay procedimientos claros para que individuos u organizaciones de la sociedad civil tengan acceso regular a los centros de detención del Distrito Federal.

1884. Por otro lado, la segunda cláusula del Convenio de Colaboración firmado entre las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Salud, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), establece que esta última podrá promover la extensión de las visitas a centros de detención a través de la colaboración con órganos autónomos de promoción y protección de los derechos humanos de toda la República mexicana. La CNDH, como órgano encargado y responsable de garantizar que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura cumpla con las funciones asignadas en el Protocolo Facultativo, tiene la responsabilidad de vincular los demás organismos públicos en el sistema de visitas para garantizar una supervisión en todos los centros de detención.

1885. En este sentido, y con el espíritu de garantizar que los procesos de verificación de centros de detención se realicen de conformidad con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, así como para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en esta materia, la segunda/cuarta Visitaduría de la CNDH ha desarrollado una serie de acciones con la finalidad de prevenir la tortura y garantizar que en cuanto se establezcan convenios de colaboración con la CNDH, podrá vincularse con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura para garantizar la prevención de la tortura en el Distrito Federal.

22.3 Derecho a la libertad y seguridad personal

Obligaciones del Estado

1886. Tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos delimitan un conjunto de condiciones y garantías que deberán respetarse en el momento en que las autoridades competentes restrinjan o priven de la libertad a una persona. El artículo 7° de la CADH⁷⁹ y el artículo 9° del PIDCP reconocen el derecho a la libertad y seguridad personal.⁸⁰ Este derecho también está reconocido en los artículos 14,⁸¹ 16,⁸² 18⁸³ y 19⁸⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸⁵

1887. La prohibición de la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la libertad y seguridad personal. Conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, las obligaciones que tiene el Estado para preservar dichos derechos y evitar las conductas señaladas anteriormente, son:

- No detener o encarcelar a ninguna persona arbitrariamente⁸⁶ o en secreto.⁸⁷
- No privar de la libertad física a ninguna persona, salvo por las causas y en las condiciones establecidas de antemano en la legislación correspondiente.⁸⁸
- Tomar las medidas necesarias para que: ⁸⁹
 - a) Toda persona detenida sea informada de las razones de su detención y notificada lo antes posible de los cargos formulados contra ella.
 - b) Toda persona detenida o retenida sea llevada, sin demora, ante un juez/a u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales.⁹⁰
 - c) Toda persona detenida sea juzgada dentro de un plazo razonable o sea puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
 - d) Toda persona privada de libertad, por sí o por otra persona, pueda recurrir ante un juez o tribunal competente a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales.
 - e) Nadie sea detenido por deudas.⁹¹
- Utilizar como excepción la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas.⁹²
- Establecer en la legislación:
 - f) Las condiciones bajo las cuales pueden impartirse las órdenes de privación de libertad.
 - g) Las autoridades que estén facultadas para ordenar privaciones de libertad.
 - h) Garantías de que toda persona privada de libertad sea mantenida únicamente en lugares de privación de libertad oficialmente reconocidos y controlados; sea autorizada a comunicarse con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección y a recibir su visita, con la sola reserva de las condiciones establecidas por la ley, y en el caso de un extranjero, a comunicarse con sus autoridades consulares de conformidad con el derecho internacional aplicable.
 - i) Garantías de acceso a los lugares de privación de libertad a toda autoridad e institución competente y facultada por la ley, si es necesario con la autorización previa de una autoridad judicial.
 - j) Garantías de que en cualquier circunstancia toda persona pueda interponer un recurso⁹³ para determinar sin demora la legalidad de la privación de libertad y si fuese ilegal se ordene la liberación.⁹⁴
- Crear y mantener uno o varios registros oficiales⁹⁵ y expedientes⁹⁶ actualizados de las personas privadas de libertad, que bajo requerimiento serán rápidamente puestos a disposición de toda autoridad judicial o de toda otra autoridad o institución competente,⁹⁷ así como de toda persona con un interés legítimo en esa información, por ejemplo los allegados de la persona privada de libertad, su representante o abogado/a.⁹⁸

1888. La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, establecen obligaciones específicas en la materia:

- No practicar, no permitir ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales.⁹⁹

- Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en ambas convenciones.¹⁰⁰
- Tipificar¹⁰¹ la desaparición forzada¹⁰² e imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.¹⁰³
- Tomar las medidas apropiadas para investigar casos de desapariciones forzadas y, en su caso, para sancionar a los responsables.¹⁰⁴
- Velar porque la formación del personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, del personal médico, de los funcionarios y de otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad, incluya la enseñanza y la información necesarias sobre las disposiciones pertinentes respecto de la desaparición forzada.¹⁰⁵
- Asegurar el derecho de cada víctima¹⁰⁶ a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Asimismo, debe garantizar el derecho a la reparación rápida, justa y adecuada.¹⁰⁷
- Adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.¹⁰⁸
- Garantizar el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas.¹⁰⁹

1889. El Estado tiene la obligación de reparar integralmente el daño a aquellas personas que hayan sido ilegalmente detenidas o presas.¹¹⁰

1890. Según la clasificación temática que hace el *Digesto* de la Universidad Iberoamericana,¹¹¹ sobre recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México, la CDHDF ha emitido las siguientes recomendaciones relacionadas con el derecho a la libertad personal:¹¹² tres en 1994, tres en 1995, ninguna en 1996, dos en 1997, una en 1998, cuatro en 1999, dos en 2000, una en 2001, cuatro en 2002, dos en 2003, dos en 2004, tres en 2005 y tres en 2006.

1891. Por su parte, la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF reporta la recepción de 149 quejas por abuso de autoridad en 2006 y 123 en 2007. Señala también que recibió 61 en 2006 y 58 en 2007 por detención arbitraria, mientras que por detención ilegal recibió un total de 71 en 2006 y 84 en 2007.¹¹³ Al mismo tiempo, la Presidencia del Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal señala que en 2006 y 2007 se abrieron 42 expedientes por presuntas violaciones a la libertad personal (38 por detenciones arbitrarias y 4 por secuestro). Trece de dichos expedientes han sido concluidos: siete por falta de materia, cuatro por la no responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados, uno con suspensión temporal de quince días y uno con la destitución de los servidores públicos.¹¹⁴

Cumplimiento de las obligaciones del Estado

Desaparición forzada

1892. El delito de desaparición forzada se encuentra tipificado en el artículo 168 del Código Penal para el Distrito Federal:

Artículo 168. Al servidor público del Distrito Federal que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años.

Al particular que por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrán prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa.

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Este delito no se sujetará a las reglas de la prescripción, por lo que no prescribirá bajo los supuestos a que ellas se refieren.

1893. La especificación de la conducta que según el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) constituye el delito de desaparición forzada, es limitada en relación con los estándares internacionales de derechos humanos. Mientras que el CPDF establece como conducta “detener”, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas especifica las siguientes “arrestar, detener, secuestrar o cualquier otra forma de privación de la libertad”,¹¹⁵ y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas se refiere a “privar de la libertad”.¹¹⁶ El CPDF debería utilizar el término “privar de la libertad” aplicado en los instrumentos citados.

1894. Por lo que se refiere al establecimiento de los sujetos activos, el artículo 168 del CPDF se apega en general a los estándares internacionales; sin embargo, cuando se refiere al delito cometido por particulares, señala que se les sancionará cuando actúen “por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público”, pero no cuando actúen con aquiescencia del Estado, tal como lo establecen las convenciones internacionales en la materia.¹¹⁷

1895. Si bien el artículo 71 ter del CPDF establece que a la persona que cometa el delito de desaparición forzada no podrá disminuirse la pena cuando confiese su participación en la comisión del delito, el tercer párrafo del artículo 168 expresa:

Las sanciones previstas en los párrafos precedentes se disminuirán en una tercera parte, cuando el agente suministre información que permita esclarecer los hechos y, en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

1896. Esta disposición obedece a lo establecido en el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y 7° de la Convención Internacional para la Protección de

Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Sin embargo, de acuerdo con esta última, es conveniente que en la tipificación del delito de desaparición forzada se establezca cierto tipo de circunstancias agravantes “especialmente en caso de deceso de la persona desaparecida, o para quienes sean culpables de la desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores [*sic*], personas con discapacidades u otras personas particularmente vulnerables”. Ninguna de estas agravantes está regulada en el CPDF.

1897. Según el artículo 1.2 de la Convención Internacional y el artículo X de la Interamericana: “En ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la desaparición forzada”. Esta previsión no es tomada en cuenta en la tipificación del CPDF, que tampoco establece¹¹⁸ que no se admitirá como eximente la obediencia debida a órdenes o instrucciones superiores que dispongan, autoricen o alienten la desaparición forzada y que, además, quienes reciben tales órdenes tienen el derecho y el deber de no obedecerlas.¹¹⁹

1898. Por otra parte, el reconocimiento de la no prescripción del delito de desaparición forzada que hace el CPDF rebasa lo establecido en las convenciones internacionales, que permiten adoptar ciertas medidas de prescripción para este delito.¹²⁰

1899. La CDHDF ha emitido una sola recomendación por desaparición forzada de personas. Nos referimos a la 4/2002, dirigida a la PGJDF. El 14 de marzo del 2002, Jesús Ángel Gutiérrez Olvera fue desaparecido por un grupo de personas armadas, quienes lo llevaron a bordo de un vehículo. Hasta el momento se desconoce su paradero¹²¹ y la recomendación se encuentra cumplida insatisfactoriamente.¹²²

1900. La PGJDF reporta que, hasta la fecha, no cuenta con registro alguno sobre hechos de desaparición forzada.¹²³

Detenciones ilegales o arbitrarias

1901. Las detenciones ilegales o arbitrarias vulneran el derecho a la libertad personal. Hay una clara diferencia entre ambos tipos; la *ilegal* se da cuando no se respetan las condiciones y requisitos que establece la ley en torno a la detención de las personas, mientras que en la *arbitraria*, a pesar de que la detención se realiza conforme a lo establecido en las normas, éstas son incompatibles con los derechos de la persona por ser irrazonables, imprevisibles o faltas de proporcionalidad.¹²⁴

1902. Las detenciones ilegales o arbitrarias generan tal situación de indefensión que derivan en otras violaciones, como incomunicación, tortura, autoincriminación forzada, así como violaciones al derecho de acceso a la justicia y al debido proceso. Esta situación se potencia en los casos de personas en situación de vulnerabilidad por condición económica o social, edad, origen étnico, sexo, etcétera.

1903. El CPDF establece en su artículo 299, que se impondrán prisión y multa al servidor/a público que:

- Ordene la aprehensión de un individuo por delito que no amerite pena privativa de libertad o no preceda denuncia o querrela.

- Demore injustificadamente el cumplimiento de la resolución judicial en la que se ordena poner en libertad a un detenido.
- No dicte auto de formal prisión o de libertad de un detenido dentro de las setenta y dos horas siguientes a que lo pongan a su disposición (a no ser que el inculpado haya solicitado la ampliación del plazo).
- Otorgue la libertad provisional bajo caución cuando no se reúnan los requisitos necesarios.

1904. En su informe sobre México, del año 2007, el Comité contra la Tortura “observa con preocupación la información que ha recibido sobre la existencia de la práctica de la detención arbitraria”.¹²⁵ En consecuencia, señala que México “debe tomar las medidas necesarias para evitar la utilización de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura, investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito”.¹²⁶

1905. El estudio *Barómetro Local* reporta:¹²⁷

- Entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de marzo de 2006 se presentaron 798 demandas de amparo cuyo acto reclamado fue la privación ilegal de la libertad.
- Desde el 1 de julio de 2006 hasta el 30 de junio de 2007 sólo se emitió un auto de radicación en los que se calificó la detención como ilegal.
- Entre el 1 de julio de 2005 y el 30 de junio de 2006 se presentaron 603 quejas por detención arbitraria ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

1906. Amnistía Internacional afirma que en, el Distrito Federal, 50% de las personas presuntas responsables de haber cometido un delito permanecen bajo custodia ante el Ministerio Público, sobrepasando el término de las 48 horas establecido en la Constitución. A pesar de ello, 96% de los casos en los que esta situación ocurrió, fue declarado “conforme a la ley” por la autoridad judicial respectiva.¹²⁸

1907. Un caso de detención ilegal es el que se registra en la Recomendación 14/2006 de la CDHDF, dirigida a la SSPDF y sujeta a seguimiento. Los policías Erick Daniel Mendoza Rodríguez, Ubaldo Castillo Pineda, Octavio Martínez Castillo, Luis Fernando Carreón León y Eduardo Ávila Olvera, vestidos de civil, detuvieron ilegalmente a los peticionarios Luis Emmanuel Ramírez Bravo e Irek Ollín Hernández Vargas (quienes acudieron a participar en una marcha pública que partiría de Tlatelolco al Zócalo de la ciudad), a los que introdujeron en una unidad de la SSPDF que no presentaba datos de identificación, en la que los mantuvieron incomunicados por varias horas, sin que los presentaran ante alguna autoridad para, en su caso, determinar su situación jurídica.

1908. La Recomendación 11/2007 de la CDHDF deriva de la detención arbitraria, trato cruel y ejecución arbitraria y sumaria de Albano Ramírez Santos. Albano intentó suicidarse arrojándose a las vías de la estación del Metro Indios Verdes; fue rescatado con vida por integrantes del personal del Metro, quienes lo entregaron a la policía. Al ser trasladado a la Agencia Investigadora del Ministerio Público, falleció víctima de una severa golpiza, presumiblemente a manos de policías. La recomendación fue dirigida a SSPDF y al cuerpo de seguridad adscrito a la estación de Metro.

1909. La CDHDF también emitió la Recomendación 1/2006 (que no fue aceptada por la autoridad señalada como responsable) por detenciones arbitrarias y violaciones a las garantías del debido proceso realizadas por diversas instancias de la Jefatura de Gobierno contra representantes de la empresa de publicidad Equipamientos Urbanos de México (Eumex).

1910. La Recomendación 06/2007, dirigida a la SSPDF se generó por las detenciones ilegales, el uso desproporcionado de la fuerza e inobservancia de la ley contra simpatizantes de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) que se estaban manifestando en el centro del Distrito Federal. Esta recomendación no fue aceptada por la autoridad destinataria.

1911. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, en su informe sobre México, señala:

Existe una impunidad notoria con relación a algunos responsables de las detenciones arbitrarias. Muchos mecanismos de control no gozan todavía de una independencia suficiente al estar supeditados jerárquicamente a la autoridad administrativa y por tanto no tener la credibilidad necesaria, además de ser toleradas algunas prácticas por los superiores. Un gran número de personas son presentadas ante tribunales habiendo sido detenidas arbitrariamente y sus casos pueden ser conocidos, mientras que otro número igual o quizá mayor son puestos en libertad luego de haberseles detenido fuera de los supuestos legales permitidos, sin haber tenido acceso a un juez. Este segundo grupo de personas no siempre denuncia, aunque el Grupo de Trabajo ha conocido diferentes casos en que, después de las denuncias presentadas, no se ha investigado ni castigado a los agentes por este tipo de detenciones.¹²⁹

*Amenazas*¹³⁰

1912. El Sistema Universal de Derechos Humanos, ha desarrollado en los últimos años jurisprudencia que considera ciertos hechos como violatorios de la seguridad personal. Esta jurisprudencia, originada en el Comité de Derechos Humanos, recuerda que la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho a la seguridad de la persona conjuntamente con el derecho a la vida y a la libertad, mientras que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo reconoce en su artículo 9º, dedicado principalmente al derecho a la libertad personal.

1913. El Comité señala que sería erróneo concluir que el derecho a la seguridad es exclusivo de las personas privadas de libertad.¹³¹ Igualmente, el Comité ha determinado que otras formas de violación del derecho a la seguridad personal son las amenazas, la intimidación y el hostigamiento permanentes.¹³² El Comité consideró este patrón de conducta violatorio del derecho a la seguridad personal, sin precisar la naturaleza de las amenazas.¹³³ Se entiende que las amenazas provienen de personas vinculadas al gobierno o al partido político en el poder.¹³⁴

1914. El Código Penal para el Distrito Federal tipifica las amenazas de la siguiente forma:

Artículo 209. Al que amenace a otro con causarle un mal en su persona, bienes, honor o derechos, o en la persona, honor, bienes o derechos de alguien con quien esté ligado por algún vínculo, se le impondrá de tres meses a un año de prisión o de noventa a trescientos sesenta días multa.

Se debe entender como ligados por algún vínculo con la persona:

- a) A los ascendientes y descendientes consanguíneos o afines.
- b) El cónyuge, la concubina, el concubinario, pareja permanente y parientes colaterales por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo; y
- c) Los que estén ligados con las personas por amor, respeto, gratitud o estrecha amistad.

Este delito se perseguirá por querrela.

1915. Un ejemplo de este tipo de acciones que violentan la seguridad personal lo encontramos en algunos casos llevados ante la CDHDF. Al expediente del que deriva la Recomendación 6/2004 (que continúa sujeta a seguimiento) se le acumularon 78 quejas que denunciaban los mismos hechos:

1916. Elementos de los Grupos Operativos Especiales (Tigre, Sagitario, Mantis, Gopes, Táctico I y II, Fuerza de Tarea, Cobra y Escorpión), y Fuerzas Especiales de la SSPDF, vestidos de negro, encapuchados o pintados de la cara, con armas largas y cortas (pistolas y metralletas), sin exhibir orden de autoridad competente, entraron en forma violenta a sus domicilios y viviendas, rompiendo con mazos puertas y ventanas, causando destrozos en los inmuebles, preguntando dónde estaban la droga o las armas. Dichos elementos amenazaron, amagaron, insultaron, golpearon y manosearon a las y los peticionarios, las y los agraviados y sus familiares, incluso a menores de edad; también robaron joyas, celulares, dinero y se llevaron grabadoras, *videocassetas*, aparatos de sonido, etc. Amenazaron a los peticionarios diciéndoles que, si denunciaban, les iría muy mal porque ya los conocían y sabían donde encontrarlos.

1917. En uno de los casos que dieron lugar a la recomendación, se especifica que el 17 de febrero de 2004, Nancy López Mendoza se encontraba en un vehículo, acompañada de su novio Edgar Ulises y un amigo de ellos de nombre Ulises, cuando fueron interceptados por varios elementos de la SSPDF que hacían un operativo en las inmediaciones de la Delegación Miguel Hidalgo. Fueron golpeados, torturados severamente y amenazados con que tenían que declarar sobre unos paquetes de droga. A Nancy la subieron a un camión, donde la mantuvieron encerrada por más de seis horas, metiendo su cabeza en un bote con agua a efecto de que aceptara todos los cargos que le imputaban, e incluso fue objeto de abuso sexual, insultos y amenazada de que si denunciaba a los policías, tomarían represalias contra su familia.

1918. Como hemos visto, las violaciones a la integridad, libertad y seguridad personal están estrechamente vinculadas. En ocasiones provienen, además, de actos discriminatorios. Un ejemplo está en la Recomendación 1/2005, emitida contra del Sistema de Transporte Colectivo Metro, en la que el peticionario señala que el 22 de mayo del 2004, al salir de la estación Rosario, fue detenido por tres vigilantes que, al tiempo que lo insultaban, lo llevaron a un cuarto donde lo agredieron severamente, ocasionándole moretones en brazos y piernas e inflamación en el rostro. Uno de esos vigilantes, justificando la agresión, le gritó: “Por ser homosexual, no debiste haber nacido”. Antes de que lo dejaran retirarse, lo amenazaron diciéndole: “Cuidado e inicies algo contra nosotros, porque te va a ir peor” y que “si lo volvían a ver por ahí, ya sabía lo que le esperaba”. En la agresión también le quitaron una cadena y un anillo de oro. La recomendación derivada de estos hechos no fue aceptada por las autoridades.

Arraigo

1919. El arraigo penal es una medida precautoria que se impone al inculcado mientras el Ministerio Público investiga su presunta responsabilidad. Así lo regula el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal en su artículo 270 bis:

Quando con motivo de una averiguación previa el Ministerio Público estime necesario el arraigo del indiciado, tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales de aquél, recurrirá al órgano jurisdiccional, fundando y motivando su petición, para que éste, oyendo al indiciado, resuelva el arraigo con vigilancia de la autoridad, que ejercerán el Ministerio Público y sus auxiliares. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación de que se trate, pero no excederá de treinta días, prorrogables por otros treinta días, a solicitud del Ministerio Público. El Juez resolverá, escuchando al Ministerio Público y al arraigado, sobre la subsistencia o el levantamiento del arraigo.¹³⁵

1920. Igualmente, el artículo 6° de la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal dispone:

Quando existan indicios suficientes que acrediten fundadamente que alguien es miembro de la delincuencia organizada, el juez de la causa podrá dictar, a solicitud del Ministerio Público y tomando en cuenta las características del hecho imputado, así como las circunstancias personales del inculcado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud. Corresponde al Ministerio Público y a la Policía Judicial, ambos del Distrito Federal, ejecutar el mandato de la autoridad judicial.¹³⁶

1921. El arraigo se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable para la debida integración de la averiguación previa, no pudiendo exceder de 90 días, con objeto de que el afectado participe en la declaración.

1922. Según la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF, las medidas de arraigo son llevadas a cabo en el Instituto de Formación Profesional de este organismo, y la custodia de las personas sujetas a esta medida está a cargo de la Policía Judicial del Distrito Federal.¹³⁷

1923. A solicitud del Comité Coordinador,¹³⁸ la Dirección de Derechos Humanos de la PGJDF envió oficios a distintas dependencias de dicho organismo a fin de que brindaran información sobre la aplicación del arraigo en el Distrito Federal. Si bien no todas las instancias enviaron los datos, se tienen los siguientes:

- En 2007 la Agencia de Investigación Central núm. 50 solicitó una orden de arraigo de 60 días por el delito de robo agravado para una persona de 18 años de edad.¹³⁹
- Entre 2006 y 2007, la Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, Agencia A, reporta¹⁴⁰ la ejecución de 7 arraigos aplicados a 19 personas.¹⁴¹
- Entre 2006 y 2007, la Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, reporta¹⁴² en total una solicitud de arraigo por secuestro agravado (negada) y 8 concedidos, lo que implicó 14 personas arraigadas.¹⁴³
- La Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales realizó tres arraigos en contra de nueve personas por los delitos de asociación delictuosa en materia fiscal y delito cometido por servidor público en materia fiscal.¹⁴⁴

1924. Este tipo de detención realizada por el Ministerio Público ha sido motivo de preocupación por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos. Así, por ejemplo, el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (CAT), en respuesta al informe presentado por el Estado mexicano manifestó que:

Al Comité le preocupa la figura del “arraigo penal” que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días –hasta 90 días en algunos estados– mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros estados.¹⁴⁵

1925. Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria expresa que el arraigo “es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario, en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son ‘discretos’. El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión ‘tabú’, incluso entre miembros de la administración”.¹⁴⁶

1926. Según el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, el arraigo implica una especie de proceso o anteproceto que se lleva de facto ante servidores/as públicos de la Procuraduría (quienes valoran y desahogan pruebas). El arraigo otorga al Ministerio Público mayor tiempo para realizar investigaciones y para recabar las pruebas y evidencias que debe someter al juez/a antes de que la persona haya sido formalmente inculpada.¹⁴⁷

1927. Es común la práctica de detener a las personas acusadas de cometer algún delito, mientras se realiza la investigación, sin cumplir con el requisito de comparecer ante el juez de la causa penal. Esta situación se puede ejemplificar con la Recomendación 6/1999 expedida por la CDHDF¹⁴⁸ dirigida al Consejo de la Judicatura por haber arraigado a Mario Rodríguez Bezares después de haber sido citado para comparecer en calidad de testigo del asesinato de Paco Stanley.

1928. La persistencia del arraigo en la legislación del Distrito Federal es otra de las muestras de la tendencia inquisitorial del sistema penal. El arraigo parte de la presunción de culpabilidad, contrario a lo que implica un sistema acusatorio.¹⁴⁹ En consecuencia, el Código Penal del Distrito Federal (CPDF) y la Ley contra la Delincuencia Organizada para el Distrito Federal, requieren una reforma para desaparecer la figura del arraigo, que vulnera además el derecho a la libertad y seguridad personal.

*Prisión preventiva*¹⁵⁰

1929. Según los estándares internacionales,¹⁵¹ la prisión preventiva de las personas que han de ser juzgadas debe ser: necesaria,¹⁵² excepcional y lo más breve posible. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

La presunción de inocencia se torna cada vez más vacía y finalmente se convierte en una burla cuando la detención previa al juicio es excesivamente prolongada dado que, a pesar de la presunción, se está privando de la libertad a una persona todavía inocente, castigo severo que legítimamente se impone a los que han sido condenados.¹⁵³

1930. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que

la prisión preventiva es la medida más severa que se puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, indispensables en una sociedad democrática [...] Igualmente, el Tribunal considera que la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. La prolongación arbitraria de una prisión preventiva la convierte en un castigo cuando se inflige sin que se haya demostrado la responsabilidad penal de la persona a la que se le aplica esa medida.¹⁵⁴

1931. Según el artículo 18 constitucional, todos los delitos que merecen pena corporal pueden dar lugar a prisión preventiva. Tomando en cuenta que casi todos los delitos establecidos en el Código Penal fijan una sanción privativa de la libertad, tenemos que los casos en que puede imponerse esta sanción, de ninguna manera son excepcionales, como exigen los estándares internacionales.

1932. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la obligación del juez de conceder la libertad bajo caución a petición del inculpado, excepto: 1) En caso de delitos graves y 2) En casos no graves, cuando el Ministerio Público demuestre que el inculpado ha sido declarado culpable de un delito grave en el pasado o constituye una amenaza para el ofendido o la sociedad.

1933. La práctica de la prisión preventiva está muy extendida en México. Según la Subsecretaría del Sistema Penitenciario,¹⁵⁵ la población penitenciaria al 21 de diciembre de 2007 era de un total de 34 530 personas, de las cuales 8 529 hombres y 654 mujeres estaban siendo procesadas.

1934. El abuso de la prisión preventiva es contrario al principio de presunción de inocencia. Además, genera sobrepoblación en los reclusorios, lo que ha “traído como consecuencia la agudización de otros problemas, como el hacinamiento, el deterioro de las instalaciones, las deficiencias en el suministro de agua, en la distribución de alimentos y en la prestación de servicios de salud. A raíz de la situación de encierro e insalubridad en que se encuentran los internos, es frecuente que estén expuestos a brotes epidemiológicos y transmisión de enfermedades.”¹⁵⁶

1935. El *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* identificó “casos documentados donde se muestra que no se respeta la separación entre hombres y mujeres en algunos centros penitenciarios, así como la violencia a la que están sujetas las mujeres en esta situación”,¹⁵⁷ lo que es contrario a lo establecido en la Constitución¹⁵⁸ y en los tratados internacionales.

22.4 Conclusiones del capítulo

1936. Lo establecido anteriormente brinda las bases para señalar que, si bien existen determinadas normas apegadas a los estándares internacionales y algunos esfuerzos por parte de las autoridades, en

el Distrito Federal persisten las violaciones al derecho a la integridad, libertad y seguridad personal, generadas principalmente por el sistema penal con tendencia inquisitoria, dentro del cual se confieren facultades cuasi judiciales al Ministerio Público y no se respeta la presunción de inocencia.

1937. La prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, la desaparición forzada, las amenazas, el arraigo, las detenciones ilegales y arbitrarias, así como las limitaciones a la aplicación de la prisión preventiva son consecuencia de la protección del derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.

1938. Una de las principales obligaciones que tiene el Estado se refiere a la tipificación adecuada de la tortura y de los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el Distrito Federal esta obligación está sólo parcialmente cumplida, ya que únicamente está tipificado el delito de tortura.

1939. Salvo por dejar fuera el uso de la tortura como medida intimidatoria o preventiva, el tipo establecido en el CPDF se apega a los estándares internacionales, ya que no requiere que se compruebe o se tome en cuenta la gravedad de los actos para que el delito de tortura se configure. Igualmente, se ajusta a dichos estándares porque incluye como tortura la aplicación de métodos tendientes a la anulación de la personalidad o disminución de la capacidad física o mental de la víctima, aunque no cause dolor físico o angustia psíquica; reconoce la posibilidad de que el delito lo lleven a cabo particulares con la aquiescencia de las autoridades y establece que no se considerarán causas excluyentes de responsabilidad ni la obediencia debida.

1940. Pese a la regulación penal y a ciertas iniciativas de la PGJDF para combatir la tortura, ésta se sigue practicando, lo que se constata por medio de señalamientos que han hecho a México diversos organismos internacionales, las quejas y recomendaciones tramitadas por la CDHDF y de la información oficial en la materia.

1941. Los factores estructurales relativos al proceso penal que impiden la erradicación de la tortura tienen que ver con el uso de la figura de flagrancia, que permite llevar a cabo detenciones sin contar con órdenes judiciales de aprehensión. Lo anterior otorga una especie de “cheque en blanco” para detener a las personas, lo que, aunado al valor probatorio conferido por la legislación y la práctica judicial a las declaraciones rendidas ante el Ministerio Público, conlleva al uso de la tortura para obtener confesiones autoinculporatorias. Esto se agrava por la ausencia de defensa eficaz y la falta de disposición legal sobre el derecho de asistencia de un defensor/a desde el momento de la detención, lo que genera para la persona un estado de indefensión. Contribuye a esta situación la debilidad en los mecanismos y garantías de prevención de violaciones al derecho a la integridad personal

1942. Por otra parte, la especificación de la conducta que según el CPDF constituye el delito de desaparición forzada, es limitada conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. Por lo que se refiere al establecimiento de los sujetos activos, en general se apega a los estándares internacionales; sin embargo, cuando se refiere al delito cometido por particulares no se refiere a la figura de la aquiescencia del Estado.

1943. En la tipificación del delito de desaparición forzada no se establecen circunstancias agravantes y se omite señalar que la invocación de circunstancias excepcionales no justifica la desaparición forzada y tampoco establece que no se admitirá como eximente la obediencia debida a órdenes o

instrucciones superiores. El reconocimiento de la no prescripción del delito de desaparición forzada que hace el CPDF rebasa lo establecido en las convenciones internacionales que permiten adoptar ciertas medidas de prescripción para este delito.

1944. La CDHDF ha emitido una sola recomendación por desaparición forzada de personas. Lo contrario sucede con las detenciones ilegales o arbitrarias y las amenazas, en las que diversos informes, así como las quejas y recomendaciones tramitadas por la CDHDF, dan cuenta de numerosos casos en que la libertad y seguridad personal fue violentada por una acción de este tipo.

1945. La persistencia del arraigo en la legislación del Distrito Federal y en la práctica judicial es otra de las muestras de la tendencia inquisitorial del sistema penal. El arraigo parte de la presunción de culpabilidad, contrario a lo que implicaría un sistema acusatorio.

1946. Por lo que se refiere a la prisión preventiva, pese a que según los estándares internacionales debe ser necesaria, excepcional y lo más breve posible, en el Distrito Federal sigue siendo una práctica común, lo que violenta el principio de presunción de inocencia y deteriora las condiciones de vida en los centros de reclusión.

Notas

- ¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita hacer un análisis con perspectiva de género sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de integridad, libertad y seguridad personal en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema para obtener este tipo de datos.
- ² Cfr. D. O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos; normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Colombia, OACNUDH, 2003, pp. 165 y ss.
- ³ *Ibid.*, p. 165
- ⁴ Coidh, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Fondo. Sentencia de 17 de septiembre de 1997, Serie C, núm. 33, párr. 57.
- ⁵ Coidh, Caso Bueno Alves vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C, núm. 164, párr. 79.
- ⁶ En este mismo sentido, véase Coidh, Caso Cantoral Benavides vs. Perú, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párr. 95 y 96.
- ⁷ "Norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
- ⁸ Coidh, Caso Caesar vs. Trinidad y Tobago, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia 11 de marzo 2005, Serie C, núm. 123, párr. 100.
- ⁹ Coidh, Caso Bueno Alves vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C, núm.164, párr. 76; Coidh, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2006, Serie C, núm. 160, párr. 271; Coidh, Caso Baldeón García vs. Perú, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C, núm. 147, párr. 117, y Coidh, Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú, Excepción preliminar, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2005, Serie C, núm. 137, párr. 222.
- ¹⁰ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 8, artículo 9º, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, párr.1.
- ¹¹ Coidh, Caso Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 112, párr. 223. En el mismo sentido Coidh, Caso Maritza Urrutia vs. Guatemala, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 103, párr. 66, y Coidh, Caso Bulacio vs. Argentina, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 18 de septiembre de 2003, Serie C, núm. 100, párr. 129.
- ¹² Coidh, Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, núm. 63, párr. 166 y Coidh, Caso Cantoral Benavides vs. Perú, Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C, núm. 69, párr. 90.
- ¹³ Cfr. OACNUDH, *Manual de calificación de conductas violatorias; derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Colombia, Unión Europea, OACNUDH/Defensoría del Pueblo de Colombia, 2005, pp. 161-203.
- ¹⁴ Coidh, Caso Gangaram Panday vs. Suriname, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de enero de 1994, Serie C, núm. 16, párr. 47.
- ¹⁵ Nos referimos a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (el 3 de mayo de 2002 el Estado mexicano aceptó la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones individuales de personas que aleguen haber sufrido una violación a su derecho a la integridad personal de parte de las autoridades del Estado mexicano), al Pacto

- Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 7°), a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5° b), a la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 37 a), a la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará (art. 4° b), a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 5°),
- ¹⁶ Véase los artículos 4°, 12, 14, 15 y 3° de la Convención contra la Tortura en comparación con los artículos 6°, 8°, 9°, 10 y 13 de la Convención Interamericana.
- ¹⁷ Véase el artículo 5° de la Convención contra la Tortura en comparación con el artículo 12 de la Convención Interamericana.
- ¹⁸ Véase los artículos 6° y 7° de la Convención contra la Tortura en comparación con los artículos 9° y 11 de la Convención Interamericana; es necesario destacar que la Convención Interamericana no establece claramente una obligación de tomar una u otra de estas medidas (enjuiciar o extraditar) en cada caso fundado, como sí lo hace la Convención contra la Tortura.
- ¹⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 20. Artículo 7°, Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 44° periodo de sesiones, 1992, párr. 5.
- ²⁰ *Idem.*
- ²¹ *Idem.*
- ²² Coídh, Caso Cantoral Benavides, sentencia del 18 de agosto de 2000, *op. cit.*, párr. 99-104.
- ²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Raquel Martín de Mejía contra Perú, Informe núm. 5/96, caso 10.970.
- ²⁴ Corte Interamericana, caso Loayza Tamayo, sentencia del 17 de septiembre de 1997, párr. 57.
- ²⁵ En este sentido, el relator especial de las Naciones Unidas sobre Tortura, afirma que “la tortura y los malos tratos normalmente se producen en lugares de detención aislados, donde quienes practican la tortura están seguros de estar fuera del alcance de una supervisión y rendición de cuentas eficaz”.
- ²⁶ Entrada en vigor el 22 de junio de 2006. Ratificado por México el 11 de abril de 2005, información disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/9_b.htm>.
- ²⁷ El 22 de junio de 2007 se firmó un convenio de colaboración entre las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Salud y la Procuraduría General de la República con la CNDH, el cual puede extenderse a través de convenios que la CNDH suscriba con los organismos públicos estatales de derechos humanos.
- ²⁸ En el ámbito local, en 1999 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) adicionó al Código Penal para el Distrito Federal (CPDF) el delito de tortura (artículos 281 ter a 281 quintus), que se consideró un tipo penal más avanzado que el existente en ese momento, ya que las y los impulsores de la reforma sostenían que se acercaba a la definición de tortura de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, porque se tipificaba cuando un servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflingiera a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener, ya fuera del torturado o de una tercera persona, información o una confesión, o castigarla por un acto que hubiera cometido o se sospechara que cometió, o coaccionarla para que realizara o dejara de realizar una conducta determinada o con cualquier otro fin. También se consideraba como tortura la aplicación de métodos tendientes a anular la persona de la víctima o disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o psíquico.
- ²⁹ Según el artículo 71 ter del Código Penal para el Distrito Federal, a la persona que cometa el delito de tortura no podrá disminuirse la pena.
- ³⁰ Ratificada el 23 de enero de 1986, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de marzo de 1986. El 3 de mayo de 2002 el Estado mexicano aceptó la competencia del Comité contra la Tortura para recibir comunicaciones individuales de personas que aleguen haber sufrido una violación a su derecho a la integridad personal de parte de las autoridades del Estado mexicano.
- ³¹ Ratificada el 22 de junio de 1987, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1987.
- ³² Véase artículo 1° de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y artículos 2° y 3° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- ³³ El artículo 1° de la Convención contra la Tortura, define *tortura* como “actos que inflijan intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales”; por su parte, la Convención Interamericana define tortura como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales”, siendo esta última la definición más amplia, ya que no es necesario que se compruebe o se tome en cuenta el requisito de “graves” para que se configure la categoría de la conducta de tortura.
- ³⁴ El artículo 2° de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura considera ambos tipos de medidas, mientras que la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes prevé las intimidatorias.
- ³⁵ Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 16.
- ³⁶ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal: la relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, actividad de Metágora en México, abril de 2006, p. 14.
- ³⁷ *Ibid.*, p. 3.
- ³⁸ ONU/CAT, *Informe sobre México preparado por el Comité en el marco del artículo 20 de la Convención, y respuesta del Gobierno de México*, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, párr. 218, disponible en <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CAT.C.75.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CAT.C.75.Sp?Opendocument)>.
- ³⁹ El número de menciones o quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación, y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de menciones o quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso la queja se considere improcedente, que la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.

- ⁴⁰ CDHDF, *Informe anual 2007*, p. 30.
- ⁴¹ AA. VV., *Digesto de recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla*, México, Universidad Iberoamericana, 2008 (en prensa).
- ⁴² Todas disponibles en su página electrónica: <<http://www.cd hdf.org.mx/>>.
- ⁴³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio núm. DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ⁴⁴ La manera en que la información fue presentada no permite saber el resultado de dichos expedientes. Véase Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, oficio núm. CHJPJ/II/7085/207 del 28 de noviembre de 2007.
- ⁴⁵ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *Irregularidades, abusos de poder...*, op. cit., p. 22.
- ⁴⁶ CDHDF, Recomendación 8/2006, emitida el 23 de julio de 2003.
- ⁴⁷ Para obtener un resumen de los hechos motivo de las recomendaciones de la CDHDF y conocer su argumentación jurídica, véase AA. VV., *Digesto de recomendaciones emitidas...*, op. cit.
- ⁴⁸ CDHDF, Recomendación 10/2007, emitida el 22 de junio de 2007.
- ⁴⁹ Cfr. *Barómetro Local: Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 61.
- ⁵⁰ ONU/CAT, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (México)*, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 21, <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/317ab54d16e0e6aac1256bdd0026bd271368b95356ee75621c12572800052e338/\\$FILE/G0740334.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/317ab54d16e0e6aac1256bdd0026bd271368b95356ee75621c12572800052e338/$FILE/G0740334.pdf)>.
- ⁵¹ ONU/CAT, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (México)*, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párr. 16.
- ⁵² Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Acuerdo que establece los lineamientos que deben observar la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Salud y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, todas del Distrito Federal, para la Prevención e Investigación Eficaz del Delito de Tortura, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de diciembre de 2006.
- ⁵³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Acuerdo General A/008/2005 por medio del cual se establecen los Lineamientos de Actuación de los Agentes del Ministerio Público y los Peritos Médicos Forenses y Psicólogos para la Aplicación del “Dictamen Médico Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de diciembre de 2005. En el considerando de estos Lineamientos se afirma: “Que la tortura es un delito particularmente grave, pues además de las lesiones y daños físicos y/o psicológicos que ocasiona, conlleva una carga de humillación y degradación de la autoestima que afecta a la dignidad de la persona, siendo que la dignidad humana es el componente inmaterial que nos distingue de los demás seres existentes. Porque, además, se comete siempre con ventaja, utilizando el poder público de modo que la víctima se encuentre inerme, vulnerable, incapaz de defenderse”.
- ⁵⁴ El cual estará conformado por el coordinador general de Servicios Periciales, dos médicos forenses provenientes de instituciones académicas; dos médicos forenses provenientes de instituciones forenses públicas, uno de ellos, de la PGJDF; dos psicólogos forenses representantes de instituciones académicas; dos psicólogos provenientes de instituciones forenses públicas; uno de ellos, de la PGJDF, un médico forense y un psicólogo de organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales y el titular de la Dirección General de Derechos Humanos. Los miembros del Grupo Consultivo de origen externo a la Procuraduría deberán ser de reconocida labor ética y profesional; dichos miembros serán propuestos por el presidente del Comité y aprobados por la mayoría del mismo y fungirán honorariamente durante dos años, pudiendo ser ratificados por otro periodo igual.
- ⁵⁵ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de diciembre de 2006. El Comité de Monitoreo y Evaluación del Dictamen se instaló el 28 de febrero de 2006, p.7.
- ⁵⁶ La Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura en su artículo 6° señala que deben tomar medidas efectivas para prevenir y sancionar los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- ⁵⁷ Cfr. Amnistía Internacional, *Leyes sin justicia: violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública*, México, 2007, p. 32.
- ⁵⁸ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002.
- ⁵⁹ Naciones Unidas. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, *Informe sobre su visita a México*, 17 de diciembre de 2002, E/CN.4/2003/8/Add.3, párr. 39 y 72 a.
- ⁶⁰ Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27/07/99, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párr. 10.
- ⁶¹ M. Bergman, op. cit., 2006, p. 36.
- ⁶² Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁶³ Por ejemplo, véase SCJN, “Inmediatez procesal en materia penal. Es válido que la autoridad judicial otorgue valor probatorio a las primeras declaraciones de los testigos realizadas años después de cometido el hecho imputado al indiciado, siempre que la retractación de dichas testimoniales no se corrobore con algún medio probatorio y aquéllas se encuentren confirmadas con otras pruebas. “Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito”. Tesis: VI.2o.P.92 P; registro núm. 171155, XXVI, octubre de 2007. La tesis dice: “De acuerdo con el principio de inmediatez procesal, ante dos declaraciones de la misma persona, las primeras generalmente deben prevalecer sobre las posteriores, con independencia del momento en que aquéllas se hayan producido –inmediatamente de sucedidos los hechos o tiempo después–, de manera que si las primeras declaraciones de los testigos se realizan años después de cometido el hecho que se imputa al indiciado, pero en posteriores declaraciones aquéllos se retractan de ellas, es válido que la autoridad judicial, aunque no sean cercanas a los hechos, otorgue valor probatorio a las primigenias, siempre que las retractaciones no se corroboren con algún medio de prueba, porque en la ponderación de dos versiones sobre el mismo hecho, una que afirma y otra que niega, es correcto optar por la primera declaración, máxime si se encuentra confirmada con otras pruebas, a diferencia de la segunda que está aislada”. Otra tesis en el mismo sentido es: Confesión. Primeras declaraciones del reo. “De acuerdo con el principio de inmediatez procesal y, salvo la legal procedencia de la retractación confesional, las primeras declaraciones del acusado, producidas sin tiempo suficiente de

- aleccionamiento o reflexiones defensivas, deben prevalecer sobre las posteriores. Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito". Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, parte: 64, abril de 1993, tesis: II.2o. J/5, p. 33.
- ⁶⁴ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 12.
- ⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, párr. 309-314; Naciones Unidas, Relator especial sobre la Tortura, *Informe del relator especial sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 43.
- ⁶⁶ Cfr. M. Bergman *et al.*, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, CIDE-Centro de Estudios Jurídicos, 2003, pp. 48-49.
- ⁶⁷ El CPDF establece en su artículo 299, fracción II, que se impondrá prisión y multa al servidor público que obligue al inculpado a declarar.
- ⁶⁸ Observaciones del Comité de Derechos Humanos, México, 27/07/99, CCPR/C/79/Add.109, 27 de julio de 1999, párr. 7.
- ⁶⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁷⁰ Examen de los Informes..., *op. cit.*, párr. 22.
- ⁷¹ *Idem.*
- ⁷² CDHDF, Recomendación 13/2002, emitida el 27 de diciembre de 2002.
- ⁷³ Este caso, aunque no es actual, no deja de ser importante, pues fue el primer caso mexicano que se llevó ante la Corte Interamericana por la CIDH. La aceptación de la Recomendación 13 /2002 habría sido una clara muestra de una resolución auténtica por parte del GDF para acoger las recomendaciones de la CIDH tendientes a asegurar que los actos de tortura sean calificados como tales y sancionados acorde con la definición internacional de dicha violación al derecho a la integridad personal. Además hubiese contribuido como gesto para la educación y formación de los encargados de hacer cumplir la ley sobre la prohibición absoluta de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, párr. 717 y 720.
- ⁷⁴ En el mismo sentido, véase la Recomendación (no aceptada) 3/2006 de la CDHDF, dirigida a la Secretaría de Seguridad Pública.
- ⁷⁵ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso, en el que se aborda el tema de defensa.
- ⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe...*, *op. cit.*, párr. 322; Naciones Unidas, relator especial sobre la Tortura, *Informe del relator especial sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, párr. 81. El derecho de defensa se analiza más ampliamente en el capítulo relativo a las garantías del debido proceso.
- ⁷⁷ *Ibidem*, pp. 2-3.
- ⁷⁸ Cfr. *Barómetro Local: Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 61.
- ⁷⁹ Otros artículos aplicables de la Convención Americana son: el 5.3, 9º y 10, sobre temas como la no trascendencia de la pena, el principio de legalidad y retroactividad y el derecho a la indemnización.
- ⁸⁰ Véase también la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 37 y 39), el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (art. 10), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (art.17), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (art. 11), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- ⁸¹ El artículo 14, párrafo tercero, establece que "nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".
- ⁸² Según el artículo 16, "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".
- ⁸³ El artículo 18 señala: "Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados".
- ⁸⁴ Artículo 19: "Ninguna detención ante autoridad judicial excederá del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado [...] Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad".
- ⁸⁵ Otras legislaciones aplicables al derecho de libertad y seguridad personales son: la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y en Materia Federal para toda la República (art. 3º), Ley que establece las Normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados (arts. 1º, 2º, 3º y 6º), el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (arts. 132, 133, 133-bis, 134, 134-bis, 134.2, 3º frac. II y III, 268 bis, 269 frac. I, II, III y IV) y el Código Penal para el Distrito Federal (art. 299 frac. VI, 299 frac. IV, V, VI y 303 frac. I).
- ⁸⁶ Véase CADH, artículo 7.3 y PIDCP, artículo 9.1.
- ⁸⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 17.
- ⁸⁸ Véase CADH, artículo 7.2; PIDCP, artículo 9.1 y CPEUM, artículos 14 y 16.
- ⁸⁹ Véase CADH, artículo 7º y PIDCP, artículo 9º.

- ⁹⁰ Véase artículo 19 constitucional.
- ⁹¹ Véase también PIDCP, artículo 11. Según el CADH, artículo 7.1: “Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.
- ⁹² Véase PIDCP, artículo 9.3.
- ⁹³ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 22.a.
- ⁹⁴ Véase *ibid.*, artículo 17.
- ⁹⁵ En los casos Bulacio y Juan Humberto Sánchez, la Coidh estableció algunos criterios para los registros de detenidos y de las obligaciones del Estado respecto de personas detenidas. Véase caso Bulacio, párr. 125 a 132 y caso Juan Humberto Sánchez, párr. 189.
- ⁹⁶ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 17 y 22.b. Según el artículo 17 esa información contendrá al menos:
- a) La identidad de la persona privada de libertad;
 - b) El día, la hora y el lugar donde la persona fue privada de libertad y la autoridad que procedió a la privación de libertad;
 - c) La autoridad que decidió la privación de libertad y los motivos de ésta;
 - d) La autoridad que controla la privación de libertad;
 - e) El lugar de privación de libertad, el día y la hora de admisión en el mismo y la autoridad responsable de dicho lugar;
 - f) Los elementos relativos a la integridad física de la persona privada de libertad;
 - g) En caso de fallecimiento durante la privación de libertad, las circunstancias y causas del fallecimiento y el destino de los restos de la persona fallecida;
- h) El día y la hora de la liberación o del traslado a otro lugar de detención, el destino y la autoridad encargada del traslado.
- ⁹⁷ Véase *ibid.*, artículos 17 y 22.c.
- ⁹⁸ Véase *ibid.*, artículo 18 y 22.c.
- ⁹⁹ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo I.a.
- ¹⁰⁰ Véase *ibid.*, artículo I.d.
- ¹⁰¹ El artículo 25 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas especifica las medidas que deben tomarse para casos de desaparición forzada relacionada con niños y niñas.
- ¹⁰² Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 4°.
- ¹⁰³ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹⁰⁴ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 3°, 6° y 24.6, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo I.b.
- ¹⁰⁵ Según el artículo 23.1 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, esto se hace con el fin de:
- a) Prevenir la participación de esos agentes en desapariciones forzadas;
 - b) Resaltar la importancia de la prevención y de las investigaciones en materia de desapariciones forzadas;
 - c) Velar por que se reconozca la urgencia de la resolución de los casos de desaparición forzada.
- ¹⁰⁶ Según la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 24.1, se entenderá por víctima “la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”.
- ¹⁰⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículos 24.2, 24.4, 24.5.
- ¹⁰⁸ Véase *ibid.*, artículo 3°.
- ¹⁰⁹ Véase *ibid.*, artículo 24.7.
- ¹¹⁰ PIDCP, artículo 9.5.
- ¹¹¹ AA. VV., *Digesto de recomendaciones...*, *op. cit.*
- ¹¹² Todas disponibles en su página <<http://www.cdhd.org.mx/>>.
- ¹¹³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ¹¹⁴ Véase Consejo de Honor y Justicia de la Policía Judicial del Distrito Federal, oficio núm. CHJPJ/II/7085/207, del 28 de noviembre de 2007.
- ¹¹⁵ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 2°.
- ¹¹⁶ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹¹⁷ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 2° y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo II.
- ¹¹⁸ Esto, a diferencia de la tipificación de tortura que hace el CPDF, en el que, de acuerdo con los estándares internacionales, el artículo 298 señala: “No se considerarán como causas excluyentes de responsabilidad del delito de tortura, el que se invoquen o existan situaciones excepcionales como inestabilidad política interna, urgencia en las investigaciones o cualquier otra circunstancia. Tampoco podrá invocarse como justificación la orden de un superior jerárquico o de cualquier otra autoridad”.
- ¹¹⁹ Véase Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo VIII.
- ¹²⁰ Véase Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, artículo 8° y Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, artículo VII.
- ¹²¹ A raíz de lo cual el 4 de julio de 2003, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) y Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura (ACAT México) presentaron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una demanda contra el Estado mexicano.
- ¹²² En el operativo a raíz del cual se desapareció a la víctima participaron tanto elementos de la Procuraduría del Distrito Federal como de la Federal. Como eventualmente hubo consignaciones en el fuero federal, la CDHDF tomó ese hecho como un avance en el tema de justicia, aunque trascendía su competencia.

- ¹²³ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio núm. DGDH/DSQR/503/01044/03-08, del 7 de febrero de 2008.
- ¹²⁴ Véase Coidh, Caso Gangaram Panday vs. Suriname, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 21 de enero de 1994, Serie C, núm. 16, párr. 47; así como *Manual de calificación de conductas violatorias; derechos humanos y derecho internacional humanitario*, Colombia, Unión Europea, OACNUDH/Defensoría del Pueblo Colombiano, 2005, vol. 1, pp. 168.
- ¹²⁵ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura, CAT/C/MEX/CO/4, 6 de febrero de 2007, párr. 13.
- ¹²⁶ *Idem*.
- ¹²⁷ *Barómetro Local, op. cit.*, p. 60.
- ¹²⁸ Amnistía Internacional, 2007, *op. cit.*, p. 21.
- ¹²⁹ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, párr. 62.
- ¹³⁰ De acuerdo con la jurisprudencia de la Coidh y con el Protocolo de Estambul, ciertas amenazas pueden constituir tortura (véase párr. 144, p y q).
- ¹³¹ Comité de Derechos Humanos, caso Delgado Páez c. Colombia, párr. 5.5 (1990).
- ¹³² *Ibid.*, caso Bwala c. Zambia, párr. 2.1 y 6.4.
- ¹³³ *Ibid.*, par. 6.4.
- ¹³⁴ Daniel O'Donnell, *op.cit.*, p. 339.
- ¹³⁵ Véase también el artículo 301 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal: "Cuando por la naturaleza del delito o de la pena aplicable, el imputado no deba ser internado en prisión preventiva y existan elementos para suponer que podrá sustraerse a la acción de la justicia, el Ministerio Público podrá solicitar al juez fundada y motivadamente o éste disponer de oficio, con audiencia del imputado, el arraigo de éste con las características y por el tiempo que el juzgador señale, sin que en ningún caso pueda exceder del término en que deba resolverse el proceso".
- ¹³⁶ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de septiembre de 2004.
- ¹³⁷ Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, oficio DGDH/DSQR/503/4505/11-07, del 3 de diciembre de 2007.
- ¹³⁸ Véase oficio núm.187/ST/07 del 7 de noviembre 2007.
- ¹³⁹ Agencia de Investigación Central núm.50, del 16 de noviembre de 2007, dirigido a la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales.
- ¹⁴⁰ Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, oficio núm. 202/525/07-11, del 23 de noviembre de 2003.
- ¹⁴¹ Estas medidas las solicitó y le fueron otorgadas:
- Por el Juez 20 de lo Penal, contra una persona, con una duración de 30 días por el delito de fraude.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra siete personas, con duración de 56 días (por solicitud de prórroga), por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra dos personas, con duración de 40 días (por solicitud de prórroga), por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 55 de lo Penal, contra una persona, con duración de 33 días por el delito de robo calificado, homicidio en grado de tentativa y delincuencia organizada.
 - Por el Juez 56 de lo Penal, contra una persona, con duración de 30 días por el delito de robo agravado y homicidio calificado.
 - Por el Juez 59 de lo Penal, contra tres personas, con duración de 30 días por el delito de robo agravado.
 - Por el Juez 47 y 54 (dos solicitudes) de lo Penal, contra cuatro personas, con duración de 45 días por el delito de tentativa de homicidio calificado.
- En todos los casos se determinó el ejercicio de la acción penal. Fiscalía Central de Investigaciones para Asuntos Especiales, oficio núm. 202/525/07-11, del 23 de noviembre de 2003.
- ¹⁴² Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, oficio 203/3372/2007 del 30 de noviembre de 2007.
- ¹⁴³ Estas medidas las solicitó y le fueron otorgadas:
- Por el juzgado 19, contra una persona, con duración de 18 días por secuestro agravado, del cual se ejercitó la acción penal.
 - Por el juzgado 57, en contra de tres personas, con duración de 40 días por secuestro agravado, por el cual se otorgó orden de aprehensión.
 - Por el juzgado 57, en contra de una persona (aunque se solicitó para 2), con duración de 40 días por secuestro agravado, del cual se ejercitó la acción penal frente a una persona y a la otra se le dejó libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 57, en contra de dos personas (aunque se solicitó para tres), con duración de 40 días por secuestro agravado del cual se ejercitó la acción penal frente a dos persona y a la otra se le dejó libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 57, contra una persona, con duración de 40 días por secuestro agravado. La persona finalmente salió libre por falta de elementos.
 - Por el juzgado 60, contra una persona, con duración de 40 días por secuestro agravado, del cual derivó la orden de aprehensión.
 - Por el juzgado 15, en contra de dos personas, con duración de 60 días por homicidio calificado, por el cual se ejercitó la acción penal.
- Fiscalía Central de Investigación para la Seguridad de las Personas e Instituciones, oficio 203/3372/2007, del 30 de noviembre de 2007.
- ¹⁴⁴ La información brindada en el oficio no permite dar más datos. Véase oficio sin número ni fecha, firmado por la Lic. María del Rocío García, asistente dictaminador de Procedimientos Penales "C".
- ¹⁴⁵ Examen de los Informes presentados por los Estados Parte..., *op. cit.*, párr. 15.
- ¹⁴⁶ Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México*, E/CN.4/2003/8/Add.3, 27 de octubre a 10 de noviembre de 2002, párr. 50.

- ¹⁴⁷ *Ibid.*, párr. 47 y 48.
- ¹⁴⁸ CDHDF, Recomendación 6/1999, emitida el 20 de agosto de 1999.
- ¹⁴⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso, apartado Presunción de inocencia.
- ¹⁵⁰ Véase el capítulo 25: Derechos de las personas privadas de la libertad, en esta misma parte.
- ¹⁵¹ Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9.3 y Observación general núm. 8 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, párr. 3.
- ¹⁵² El Comité de Derechos Humanos consideró que “la prisión preventiva puede ser necesaria, por ejemplo, para asegurar la presencia del acusado en el juicio, evitar la interferencia con los testigos u otras pruebas, o la comisión de otros delitos”. D. O’Donnell, *op. cit.*, p. 289.
- ¹⁵³ CIDH, caso Giménez c. Argentina, párr. 80. Véase también la decisión en el caso Pinheiro y Dos Santos c. Paraguay, en la que la CIDH considera que la detención prolongada sin condena viola el artículo 8(2) de la Convención Americana y el artículo XXVI de la Declaración Americana, párr. 86 (2002). Referencia tomada de O’Donnell, 2003, *op. cit.*, p. 298.
- ¹⁵⁴ Coidh, Caso Acosta Calderón vs. Ecuador, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, Serie C, núm. 129, párr. 74 y 75. En el mismo sentido, Coidh, Caso Tibi vs. Ecuador, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C, núm. 114, párr. 106 y 180.
- ¹⁵⁵ Información disponible en <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/2007/diciembre/situacionjuridica.html>> (visitada el 14 de febrero de 2008).
- ¹⁵⁶ CDHDF, 2006, *op. cit.*, p. 25.
- ¹⁵⁷ OACNUDH, *Diagnóstico nacional de derechos humanos*, 2003, p. 21.
- ¹⁵⁸ El artículo 18 señala: “Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.

Capítulo 23. Derecho al acceso a la justicia¹

23.1 Introducción

1947. El acceso a la justicia va mucho más allá de garantizar a las personas la posibilidad de acudir mediante un recurso ante los órganos encargados de aplicar normas jurídicas. Implica que el cumplimiento de la ley, a través de la actividad del Estado, sea eficiente y genere seguridad jurídica. Lo anterior se manifiesta en el derecho que tiene toda persona, independientemente de su condición económica, social, política, de género o de cualquier otra índole, de acudir ante las autoridades competentes –ministeriales, judiciales o administrativas– para obtener la protección de sus derechos o para hacer valer cualquier otra pretensión.

1948. El acceso a la justicia debe considerarse como un derecho de cuya efectividad depende, en buena medida, el aseguramiento de la convivencia social, ya que al contar con la posibilidad de un proceso confiable y previamente determinado por la ley, por medio del cual resolver conflictos, las personas no harán justicia por sus propias manos.

1949. La revisión del acceso a la justicia adquiere particular relevancia si tomamos en cuenta que “el problema en el país no es tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales, sino el de los medios procesales para garantizar su efectividad”.²

1950. La accesibilidad es condición necesaria para la operación de los poderes judiciales y su análisis debe hacerse no sólo desde la perspectiva del derecho procesal, sino desde el estudio de las condiciones establecidas en la ley para hacer uso del aparato judicial y la capacidad de los órganos jurisdiccionales para atender efectivamente la demanda de justicia.³

1951. El acceso a la justicia es una condición esencial del Estado democrático de derecho. El Estado tiene que asegurar que los conflictos que le son presentados serán atendidos eficaz y oportunamente.

1952. La falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas de delitos o de violaciones a los derechos humanos, esto es, la falta de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables, deviene en impunidad, misma que propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares.⁴

1953. En el Distrito Federal hay poca confianza en los mecanismos legales debido, en parte, a los ya públicamente conocidos grados de corrupción y a la infraestructura ineficiente y obsoleta de los juzgados y tribunales.⁵ A fin de diagnosticar correctamente los problemas de corrupción, es necesario realizar un estudio posterior que incluya el análisis de la cultura de la legalidad, tanto de los litigantes como de los integrantes de los juzgados, en todos sus niveles. Asimismo, se deben erradicar las prácticas informales institucionalizadas y cotidianas que generan la corrupción para obtener la agilización del proceso, para no ejercer acción penal o para la apelación ante sentencias de libertad.

1954. Para diagnosticar el derecho de acceso a la justicia estableceremos primero las obligaciones del Estado, el contexto en el Distrito Federal; los obstáculos estructurales para el acceso a la justicia y los recursos disponibles. Después haremos una revisión del cumplimiento de las obligaciones a partir de los siguientes rubros: papel de los funcionarios/as encargados de impartir justicia, acceso a la justicia en condiciones de igualdad, justicia pronta, oportuna y expedita, efectividad de los recursos y, por último, independencia de los órganos involucrados en el sistema de justicia.

23.2 Obligaciones del Estado

1955. Según lo establecido en los artículos 1º, 2º, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),⁶ 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),⁷ el acceso a la justicia implica la posibilidad de que, frente a cualquier hecho o acto que implique violación de derechos, toda persona, sin discriminación alguna, cuente con un recurso sencillo, rápido y efectivo ante jueces/as o tribunales competentes, así como la garantía de que dichas autoridades conocerán y decidirán sobre el mismo. El acceso a la justicia también incluye el derecho a que la resolución, así como cualquier decisión que recaiga sobre el recurso, sea efectivamente cumplida.

1956. La efectividad del derecho al acceso a la justicia, está determinada por la disponibilidad de los recursos y por la capacidad que tengan de producir el resultado para el que han sido concebidos. No basta con su reconocimiento por la ley, sino que requiere que sea idóneo. Un derecho se vuelve ineficaz si se subordina a exigencias procesales que lo hagan inaplicable o se carece de los elementos o medios para obligar a las autoridades a su cumplimiento.⁸ También deja de ser eficaz si coexisten actitudes o políticas que impliquen el rechazo o el impedimento para que las personas utilicen el recurso dispuesto para la protección de sus derechos o intereses.

1957. En este sentido, las autoridades del Distrito Federal deben:

- Adoptar todas las medidas necesarias para el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para los habitantes del Distrito Federal.
- Garantizar la efectiva aplicación de las leyes y medios para acceder a la justicia.
- Abstenerse de denegar o limitar el acceso a los medios y recursos considerados por los tratados internacionales, la Constitución Política y la legislación del Distrito Federal para la solución de conflictos entre particulares, o de particulares con las autoridades del Distrito Federal o los organismos autónomos.
- Investigar de manera inmediata, exhaustiva, seria e imparcial, cualquier violación a derechos humanos o hecho delictuoso, así como explorar todas las líneas posibles para lograr la identificación de los autores/as del delito o violación de derechos humanos para su posterior juzgamiento y sanción.⁹
- Sustanciar los recursos de acuerdo con las garantías del debido proceso legal.¹⁰
- Facilitar la asistencia apropiada a las víctimas que tratan de acceder a la justicia, así como garantizarles todos los derechos que derivan de su condición.
- Dar a conocer a la población información sobre todos los recursos disponibles para la defensa de los derechos.

- Capacitar y sensibilizar a las autoridades encargadas directamente de garantizar el derecho de acceso a la justicia.

23.3 Contexto en el Distrito Federal

1958. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) institucionaliza el Poder Judicial local. Es un órgano integrado por jueces y magistrados que conocen de litigios en cuatro materias y en dos instancias: jueces civiles y penales de paz de una instancia, jueces civiles, penales, familiares y de arrendamiento de primera instancia y magistrados integrantes de salas civiles, penales y familiares de segunda instancia.

1959. La resolución de controversias en torno al derecho al trabajo, a los derechos políticos y al acceso a la información, quedan fuera de la competencia del TSJDF. Sobre dichas materias conoce: la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA),¹¹ el Instituto Electoral y Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Instituto de Acceso a la Información Pública –todos los anteriores, organismos autónomos del Distrito Federal.

1960. En lo que hace a las prestaciones de servicio público y al aseguramiento y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, son las secretarías locales pertenecientes a la Administración Pública centralizada del Distrito Federal, así como las 16 delegaciones correspondientes a la Administración Pública desconcentrada de la misma, a quienes corresponde la administración de estos derechos. La justiciabilidad de las resoluciones mediante las cuales se lleve a cabo la tutela de estos derechos humanos corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órgano autónomo local¹² cuyas sentencias pueden ser recurridas mediante amparo.

Carga de trabajo y recursos humanos y materiales

1961. El acceso a la justicia está determinado por la capacidad (humana y material) instalada en los órganos encargados de aplicar justicia. El Distrito Federal, al ser la ciudad más poblada del país y la segunda ciudad más poblada del mundo, requiere de gran infraestructura para garantizar diversos servicios, que tienen relación con el derecho de acceso a la justicia, de manera eficiente. Los altos grados de delincuencia son una situación que demanda atención pronta y eficiente en la administración de justicia. A continuación se presentan algunos datos relevantes sobre la demanda en cuanto al acceso a la justicia y la capacidad de las instituciones que deben hacerse cargo de ella.

1962. El número de asuntos ingresados por cada 100 000 habitantes en el Distrito Federal en el 2006 es de 3 553.¹³ De esos asuntos, los juicios se distribuyen de la siguiente forma:

Cuadro 23.1. Número de asuntos ingresados en las instancias del TSJDF

Juicios iniciados en primera instancia en 2006 ^a		Juicios iniciados en juzgados de paz en 2006 ^b		Promedio de asuntos ingresados por Sala en 2006 ^c	
Materia	Número	Materia	Número	Materia	Número
Civiles	56 309	Civiles	42 071	Civiles	3 471.70
Penales	15 849	Penales	19 353	Penales	1 944.10
Familiares	53 000	--	--	Familiares	2 770.75
Arrendamiento inmobiliario	17 851	--	--	---	---
Total	143 009	Total	61 424	Total	8 186.55

^a Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 36, cuadro 2.4.1.

^b *Ibid.*, p. 39, cuadro 2.5.1.

^c *Ibid.*, p. 53, cuadro 2.11.1.

1963. Hay tres jueces/as por cada 100 000 habitantes en el Distrito Federal.¹⁴ En 2006 el TSJDF reportó una plantilla de 8 658 trabajadores/as,¹⁵ de los cuales 77% se encuentra en áreas jurisdiccionales, 10% en apoyo judicial y 13% en aspectos administrativos.¹⁶ La capacidad instalada de juzgados y salas se muestra en los siguientes cuadros.

Cuadro 23.2. Capacidad instalada en los juzgados y salas del TSJDF

Número de juzgados por materia: 2006 ^a		Número de salas ^b por materia: 2006 ^c	
Materia	Número	Materia	Número
Juzgados de primera instancia ^d	195	Civiles	10
Civiles	64	Penales	9
Penales	69	Familiares	4
Familiares	40		
Arrendamiento inmobiliario	21		
Mixto de Islas Marías	1		
Juzgados de justicia de paz	68		
Civiles	28		
Penales	40		
Total	263	Total	23

^a Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 27, cuadro 1.3.1.

^b *Ibid.*, p. 28, cuadro 1.3.2.

^c Las variaciones en el número de salas de 2000 a 2006 son casi mínimas. Véase cuadro 1.3.4, *ibid.*, p. 30.

^d Las variaciones en el número de juzgados de 2000 a 2006 son casi mínimas. Véase cuadro 1.3.3, *ibid.*, p. 29.

1964. En 2006 el promedio de servidores/as públicos en salas es de 67 personas, en juzgados de primera instancia en materia civil, de arrendamiento inmobiliario y familiar de 21 personas; en juzgados de primera instancia en materia penal de 19 y en juzgados de paz de 17.¹⁷

1965. Es importante destacar que, en materia penal, en 2005 se registró un total de 174 280 denuncias ante el Ministerio Público en el Distrito Federal, concernientes a los fueros común y federal, lo que representa 11.64% del total de denuncias en todo el país (1 496 378), eso hace de esta entidad la segunda de la República con mayor cantidad de denuncias interpuestas.¹⁸ Para el mismo año, en México se registró un total de 214 153 presuntos/as delincuentes de los fueros común y federal. El Distrito Federal concentró 11.41% de éstos, con lo que se ubica en el primer sitio respecto del resto de los estados.¹⁹

1966. La JLCA del Distrito Federal reporta que no cuenta con personal suficiente en proporción al número de casos que tiene que atender, “las demandas recibidas de asuntos individuales y colectivos en los últimos seis años ha sido gradualmente creciente; de 25 662 nuevos asuntos recibidos durante el año 2000 se incrementó a 28 926 en el año 2006. Un equivalente a 12.7% más. Mientras que los juicios terminados se incrementaron de 25 684 a 27 098 en este mismo periodo, equivalente a un incremento de 5.5%. Esto implica la necesidad de mayor infraestructura, particularmente en juntas especiales adicionales para hacer frente a esta demanda creciente y, por tanto, mayor personal”.²⁰

1967. Señala, además, que: “El promedio anual de demandas recibidas en asuntos individuales durante los últimos seis años es: 153 960, que da la cantidad de 25 660 por año, cifra que se compara con 24 936 asuntos individuales recibidos durante el año 2006. Dividiendo 24 936 (que es el número de demandas recibidas en el año 2006) entre 17 Juntas, obtenemos el promedio anual de demandas recibidas por Junta Especial durante el año 2006, esto es: $24\,936/17 = 1\,467$ asuntos individuales”.²¹

1968. Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala que “tanto los magistrados de Sala Superior como los de Salas Ordinarias y Auxiliares cuentan en su respectiva Ponencia con Secretarios de Acuerdos, Actuarios, Pasantes, Técnicos y personal administrativo suficiente para cumplir con la carga de trabajo de esta Institución”.²² Para 2006 reporta las siguientes cifras:²³

Cuadro 23.3 Carga de trabajo en el Tribunal Contencioso Administrativo

Sala	Ponencia	Demandas recibidas
Primera Auxiliar	Uno	649
Primera Auxiliar	Dos	445
Primera Auxiliar	Tres	644
Segunda Auxiliar	Cuatro	645
Segunda Auxiliar	Cinco	644
Segunda Auxiliar	Seis	642
Primera Ordinaria	Uno	648
Primera Ordinaria	Dos	667
Primera Ordinaria	Tres	646
Segunda Ordinaria	Cuatro	649
Segunda Ordinaria	Cinco	646
Segunda Ordinaria	Seis	648
Tercera Ordinaria	Siete	658
Tercera Ordinaria	Ocho	645
Tercera Ordinaria	Nueve	647

Cuadro 23.4 Número de apelaciones turnadas a la Sala Superior

Ponencia	Apelaciones
Uno	781
Dos	776
Tres	772
Cuatro	783
Cinco	785
Seis	778

1969. El presupuesto otorgado al TSJDF para el ejercicio de 2006 fue de 2 565 089 893 pesos. A través de dos acuerdos interinstitucionales se obtuvo un incremento de 101.2 millones de pesos derivado de remanentes de ejercicios anteriores. En 2006,²⁴ el gasto en impartición y administración

de justicia por habitante en el Distrito Federal fue de 307.6 pesos.²⁵ El presupuesto de egresos es de 2 931 700 000 para el año 2007. Como se aprecia, el incremento en el presupuesto entre los dos últimos años no es sustantivo.

1970. Los recursos económicos de los principales órganos de administración de justicia del Distrito Federal se valoran en términos generales con base en su presupuesto anual. El siguiente cuadro da cuenta de ello.

Cuadro 23.5. Presupuesto anual 2007 de los principales órganos de administración de justicia en el Distrito Federal^a

Órgano jurisdiccional	Presupuesto
Tribunal Superior de Justicia del D.F.	2 931 700 000.00
Tribunal Electoral	143 609 000.00
Procuraduría General de Justicia del D.F.	3 799 038 499.00
Tribunal de lo Contencioso Administrativo	248 903 280.00
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	231 677 750.00

^a TSJDF, "Presupuesto de egresos 2006", disponible en <http://www.tsjdf.gob.mx/transparencia/articulos_12y13/IX/a/PRESUPUESTO_EGRESOS_2006.pdf>.

1971. Los recursos de los órganos encargados de la administración de justicia están entre los presupuestos más modestos del Gobierno del Distrito Federal (GDF). Como ejemplo, comparamos los presupuestos de sólo dos de los órganos que tienen estas funciones, el TSJDF y la PGJDF.

1972. Por otra parte la PGJDF tuvo un presupuesto para 2006 de 3 428 756 217.²⁶ En contraste con el presupuesto de 2006, el de 2007 es de 3 799 038 499,²⁷ que representa un leve incremento en comparación con el del año pasado. La cantidad otorgada a cada una de estas instituciones es casi equivalente a lo que en promedio se otorga a algunas de las delegaciones del Distrito Federal.²⁸

1973. Adicionalmente, si comparamos estas cifras con los presupuestos de otras entidades gubernamentales veremos claramente que se otorga menos presupuesto a los órganos de impartición de justicia que a algunas instituciones del Poder Ejecutivo, como la Secretaría de Seguridad Pública, que tiene un presupuesto de 7 294 879 593²⁹ para 2007. Esta cantidad por sí sola supera la recibida por el TSJDF y de la PGJDF.

Quejas recibidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

1974. La información con la que cuenta la CDHDF es relevante para contextualizar el acceso a la justicia en el Distrito Federal.³⁰

1975. De las orientaciones y quejas recibidas en la CDHDF se advierte que la percepción de las personas al acudir a promover un juicio ante las instancias judiciales, o al ser requerida por algún juzgado (por ser parte demandada en un juicio civil o familiar, o por ser presunto responsable de un delito), es la de encontrarse frente a un aparato burocrático y agresivo, en el que se requiere conocimiento jurídico y administrativo para evitar convertirse en víctima del sistema.

1976. Las quejas recibidas por la CDHDF en 2006 respecto al acceso a la justicia, se relacionan con: el derecho al debido proceso, garantías judiciales (974 menciones), derecho a la seguridad jurídica (1 147) y derecho a la adecuada protección judicial (399); además, se dirigieron al Tribunal Superior de Justicia 54 medidas precautorias. En estas cifras se engloban casos de restricción, negativa u obstaculización de la adecuada protección judicial y la omisión o irregularidades en el cumplimiento de una resolución judicial. De acuerdo con las estadísticas de la CDHDF, el mayor número de incidencia de quejas se debe a casos ante los juzgados penales y juzgados de paz penales, seguidos de los juzgados familiares y, en menor número, de los juzgados civiles.

1977. Para el año 2007 los derechos relacionados con el acceso a la justicia presentaron las incidencias siguientes: derecho al debido proceso, garantías judiciales, 935 menciones; derecho a la seguridad jurídica, 2 028; derecho a la adecuada protección judicial, 200. Además, se enviaron 46 medidas precautorias al Tribunal Superior de Justicia.

1978. Otro detonador de las quejas ante la CDHDF son los casos provocados por el maltrato o falta de atención que los peticionarios/as perciben por parte del personal del juzgado, del defensor/a de oficio o de los agentes del Ministerio Público.

1979. En muchos casos de quejas ante la CDHDF se hace evidente que la falta de transparencia por parte de las autoridades, y el desconocimiento de los procedimientos legales de las personas involucradas en los procesos, ha generado situaciones de falta de acceso a la justicia. Señalaremos como ejemplo las 12 recomendaciones, por expropiación; y 14, por expropiación y desalojo, en las cuales se mencionó que las partes agraviadas no tenían conocimiento ni habían sido notificadas previamente de los motivos y consecuencias de la expropiación.

1980. Información adicional que sustenta el punto anterior es que a 21% de las personas presentadas ante los juzgados cívicos se les negó el derecho a llamar por teléfono, 26% no conocía las razones por las que se les sancionaba y a 80% no se le informó sobre las consecuencias de la reincidencia.³¹

1981. En cuanto a las recomendaciones emitidas por la CDHDF, se encuentran 10 relativas a casos de dilación en la procuración de justicia, 8 a la indebida procuración de justicia, y 8 a delitos cometidos contra la administración de justicia.

Cuadro 23.6. Dilación en la procuración de justicia

Autoridad	Recomendaciones implicadas	Núm. de recomendaciones
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	03/1995, 01/1998, 05/2000, 04/2002, 06/2002 y 07/2002	6
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	04/1999	1
Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	04/1999	1
Secretaría de Gobierno	07/2002	1
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	06/2002	1
Total de recomendaciones		10

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

Cuadro 23.7. Indebida procuración de justicia

Autoridad	Recomendaciones implicadas	Núm. de recomendaciones
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	03/1994, 11/1994, 15/1997, 02/2000 y 07/2002	5
Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal	07/1996	1
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	08/2002	1
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	07/1996	1
Total de recomendaciones		8

Fuente: SISR.

Cuadro 23.8. Delitos cometidos contra la administración de justicia

Autoridad	Recomendaciones implicadas	Núm. de recomendaciones
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	10/1994, 12/1994, 09/1997 y 06/1999	4
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	10/1994 y 15/1997	2
Junta Local de Conciliación y Arbitraje	04/1999	1
Procuraduría de la Defensa del Trabajo del Distrito Federal	04/1999	1
Total de recomendaciones		8

Fuente: SISR.

23.4 Obstáculos estructurales para el acceso a la justicia

1982. El acceso a la justicia debe materializarse en la posibilidad real de las personas de hacer uso de la jurisdicción para la solución de sus conflictos de intereses. Este derecho se ve restringido por diversos problemas que deben ser atendidos, a fin de permitir el efectivo acceso a la justicia a las personas. Algunos de los obstáculos estructurales³² que ha encontrado el Comité son:

- La distribución geográfica de la población, su educación y situación socioeconómica.
- La designación presupuestal al sistema judicial.
- La construcción de sedes judiciales adecuadas y en número suficiente, su ubicación geográfica e idoneidad de la edificación.³³
- Los mecanismos de elección de las y los juzgadores.³⁴
- La falta de especialidad de los órganos jurisdiccionales.
- El maltrato institucional. La humanización de los servicios de atención tiene que ver con la calidad de la justicia. Se requiere no sólo calidad en las resoluciones judiciales sino también respeto hacia las personas, que consiste en trato amable que genere confianza y brinde información clara y precisa.³⁵
- Las funciones claramente inquisitoriales del Ministerio Público que rompen con la división de poderes, ya que de facto funge como juez. Ejemplo de ello es que el no ejercicio de la acción penal equivale a una sentencia.³⁶
- El incumplimiento de las garantías del debido proceso³⁷ y la falta de seguridad jurídica en el mismo.³⁸
- La falta de asesoría legal gratuita, confiable y de calidad para las personas que lo requieren.

- El desconocimiento del derecho y las percepciones desvirtuadas sobre la justicia y sobre el papel de los jueces/as y los abogados/as.³⁹
- La dilación en la actuación judicial, los costos que implica un proceso, los abusos de autoridad y la inadecuada aplicación de la ley.⁴⁰
- La ineficacia e inaplicación de las resoluciones judiciales.
- La escasa divulgación de los derechos y la deficiente información sobre las competencias institucionales.
- El desconocimiento de las personas sobre sus derechos y sobre cómo hacerlos efectivos.
- Las complicaciones técnicas que implica un proceso (excesivo número de leyes, instancias, prácticas ajenas a quienes no ejercen la abogacía, etcétera).
- El deseo por parte de la población de evitar involucrarse con el sistema legal por razones económicas, por temor o por la percepción de la inutilidad al hacerlo.⁴¹
- Inadecuación de los recursos para atender las necesidades específicas de las mujeres, las y los niños, los jóvenes, las personas de escasos recursos, las personas con discapacidad, los indígenas y otras personas en situación de vulnerabilidad.
- Sobrecarga laboral de las instancias encargadas de administrar justicia.
- Los grados de corrupción y desconfianza⁴² en el sistema de justicia.⁴³
- La infraestructura y prácticas de los órganos involucrados en la procuración y administración de justicia.⁴⁴
- La manipulación y abuso de algunas figuras jurídicas que permiten la ampliación de los términos legales bajo la argumentación de la flagrancia equiparada o del caso urgente, figuras jurídicas contempladas por el Código Penal del Distrito Federal.⁴⁵
- Pese a que en principio debe regir la gratuidad en el acceso a la justicia,⁴⁶ los procesos penales, civiles, mercantiles y familiares, etc., implican altos costos, y quien no puede asumirlos se ve afectado en sus derechos.⁴⁷
- La ideología legal predominante (entendida como la forma en que el derecho es considerado en la toma de decisiones jurisdiccionales) podría denominarse legalista,⁴⁸ en la medida en que subsume el derecho al contenido de la ley. Desde esta perspectiva, los jueces y ministerios públicos se conciben como aplicadores de la ley, antes que garantes de derechos. Por ende, es necesario modificar la metodología de enseñanza del derecho, así como la poca inclusión de los derechos humanos en los programas de estudio⁴⁹ en las universidades.⁵⁰
- El excesivo tecnicismo en las resoluciones judiciales y la legislación que transforma estos documentos en algo inaccesible a quienes no son abogados/as.
- La poca objetividad en la labor de los peritos.⁵¹
- Falta de contraloría social hacia los órganos encargados del sistema de justicia.

1983. Estos obstáculos devienen en impunidad, incredibilidad en el sistema de justicia, repetición de las violaciones a derechos humanos e indefensión de las víctimas y sus familiares.

1984. Finalmente, cabe hacer mención al juicio de amparo que, si bien sirvió como fuente de inspiración del derecho a un recurso efectivo reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁵² actualmente es objeto de cuestionamientos, debido a su eficacia. Por ser un tema de competencia judicial federal, en este *Diagnóstico* no se revisa este aspecto, sin embargo, es importante mencionar algunas de las deficiencias del amparo que hace notar el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos en México* y que devienen en obstáculos para el acceso a la justicia:⁵³

- Las sentencias que decretan la inconstitucionalidad de normas generales no tienen efectos *erga omnes*.
- Las colectividades no pueden acudir a este medio de defensa.
- El cambio de situación jurídica y la cesación de los efectos del acto reclamado como causales de sobreseimiento impiden la protección del derecho a la libertad personal.
- El requisito de señalar dónde se encuentra la persona detenida, incomunicada o en estado de desaparición al momento de interponer la demanda de amparo cuando se reclama la violación a la libertad personal, imposibilita la defensa de la persona.
- Las normas procedimentales impiden a los jueces/as de amparo conocer de actos consumados cuando es previsible que éstos se repitan.
- No establece la protección directa de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

23.5 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Papel de las y los funcionarios encargados de procurar y administrar justicia

Órganos jurisdiccionales como jueces de legalidad

1985. La efectividad del recurso implica un marco jurídico que se apegue a los derechos humanos; en este sentido, la armonización legislativa, el uso de instrumentos internacionales y la aplicación de diversos principios⁵⁴ por parte de las y los jueces y todas aquellas instancias que aplican derecho, determinan el efectivo acceso a la justicia. La autoconstrucción de los jueces/as como órganos de legalidad limita también el alcance del recurso.

1986. Según el *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*: “un alto porcentaje [...] de los entrevistados considera que su labor se limita a la aplicación de la ley. En este sentido, da la impresión de que el juez se considera como un técnico especializado en enlazar hechos con hipótesis normativas”.⁵⁵ Los resultados de dichas encuestas son los siguientes:

Cuadro 23.9. Percepción de los juzgadores/as sobre su labor (porcentajes)^a

Respuesta a la pregunta: ¿Cuál es la función del juzgador/a?	Materia civil		Materia penal	
	Magistrados/as	Jueces/as	Magistrados/as	Jueces/as
N/D	6	6	9	18
No sabe	3	0	0	3
Dirigir el proceso	9	28	16	28
Buscar la verdad	18	6	22	12
Resolver conflictos	15	20	0	3
Impartir justicia	18	14	9	12
Aplicar la ley	31	26	44	24

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 182 y 183.

1987. Frente a estos resultados debemos plantearnos si es cierto que los jueces/as de primera y segunda instancia no tienen capacidades de interpretación más amplias de las legalistas durante el proceso.

1988. En el sistema jurídico mexicano tradicionalmente se ha entendido que los jueces/as del fuero común son de estricta legalidad, lo que quiere decir que sólo se les está permitido aplicar las leyes “expedidas con anterioridad al hecho”.⁵⁶ El sometimiento del juez al imperio de la ley significa que es un instrumento a través del cual se realiza el mandato de la ley.⁵⁷ Lo que se intenta es que el juez nunca se coloque en el lugar del legislador.

1989. A esto hay que agregar que el juez tampoco puede contrastar la norma con otras de superior jerarquía, como es la constitucional. Esta interpretación de la función judicial ha sido ratificada por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual señala que el control de constitucionalidad es exclusivo del Poder Judicial de la Federación.⁵⁸ Dicho control se realiza, únicamente, a través de los procesos expresamente establecidos para ello.⁵⁹ Pareciera, entonces, que según el sistema jurídico mexicano, los jueces/as deben estar constreñidos a la aplicación de la ley. Este sistema puede ir en contra de una defensa adecuada de los derechos humanos.

1990. En la encuesta realizada por Flacso y el TSJDF, en el contexto de la elaboración de este *Diagnóstico*,⁶⁰ se preguntó a jueces/as y magistrados/as si sus resoluciones tendían a ampliar o a restringir el contenido de los derechos humanos. Veinticuatro afirman que entre 50 y 100% de sus sentencias vinculadas con derechos humanos suelen restringirlos, mientras que 18 dijeron que entre 1 y 49% de sus resoluciones vinculadas con derechos humanos suelen hacerlo. Tenemos que 42 jueces/as o magistrados/as (42/224) tienden a restringir el contenido de los derechos humanos en algún porcentaje de sus resoluciones. Asimismo, 87 afirman que entre 50 y 100% de sus resoluciones vinculadas con derechos humanos suelen ampliar el contenido de estos derechos y 8 dijeron que entre 1 y 49% de sus sentencias amplían los derechos humanos. Es decir, según los resultados de esta encuesta, 95 jueces/as o magistrados/as (95/224) suelen ampliar el contenido de los derechos humanos en sus resoluciones.

1991. Más interesante aún es que, sin haber una opción en el cuestionario para ello, 16 de 224 jueces/as y magistrados/as escribieron que en sus sentencias vinculadas con derechos humanos no amplían ni restringen estos derechos. En su mayoría se trató de jueces/as penales (12). Estos juzgadores aducían diversos argumentos, como: “Las leyes no se amplían ni se restringen”, “este órgano jurisdiccional dicta sus resoluciones con estricto apego a la ley, sin rebasar los límites de ésta, por lo tanto al actuar dentro del margen legal las sentencias emitidas respetan los derechos humanos sin ampliarlos o restringirlos” o “no se puede dar respuesta a lo planteado, ya que somos tribunal de legalidad”.

1992. En este mismo sentido los entrevistados en el grupo focal penal se reconocen a sí mismos como jueces/as y magistrados/as de estricta legalidad: “somos jueces de legalidad y nuestras sentencias tienen que tener un fundamento de esa naturaleza”. A este respecto se agrega que los jueces/as no pueden extralimitarse de lo que señala el marco jurídico. El punto a debatir ahora es si en verdad la característica de ser jueces de legalidad y no de control constitucional conlleva la inexistencia de discrecionalidad en las sentencias dictadas por jueces/as y magistrados/as del TSJDF.

1993. Para las personas entrevistadas, la única interpretación realizable, siguiendo el artículo 14 de la Constitución, es a la ley que no es clara. Explica un magistrado civil: “si la letra de la ley es clara, no ha lugar a interpretarla, si está clarísima la redacción, si no hay absolutamente alguna duda en cuanto a las palabras que integran un determinado artículo, las frases, etcétera”.

1994. Incluso explican jueces/as y magistrados/as que ir más allá de lo estrictamente permitido por la ley acarrearía responsabilidades. Al respecto explica un juez penal: “si el juez, en aras de justicia formal, transgrede la ley, en automático es un delito que comete uno como servidor público y, en automático, se da una responsabilidad penal independiente de lo que pueda surgir”.

1995. En sentido semejante afirma un juez de arrendamiento: “Tenemos el problema de denuncias de las quejas por no aplicar la ley, nosotros somos aplicadores de la ley”. De ahí que consideren que tanto las leyes como la jurisprudencia emitida por los juzgados federales de alzada son “una camisa de fuerza”.⁶¹ Lo anterior parece demostrar que, para la mayoría de jueces/as y magistrados/as del TSJDF, son las leyes y no ellos las que en determinado momento resultar atentatorias contra los derechos humanos.

1996. Sin embargo, los juzgadores/as son conscientes de que muchas veces las leyes penales que deben aplicar son contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o a la “justicia”: “Actualmente, la legislación procesal penal en automático dice: si tienes [*sic*] delito grave, no tienes derecho a la libertad provisional. Al parecer, las reformas que se han hecho, incluso a la Constitución –hablo del artículo 20, fracción primera–, van en el sentido de limitar la libertad provisional, no de ampliar[lo]”. De aquí se desprende que algunos jueces/as y magistrados/as se muestran críticos de las leyes mexicanas que, según su criterio, son contrarias a las normas internacionales de derechos humanos.⁶²

1997. Si bien estos juzgadores/as tienen cierto acotamiento proveniente de las leyes y de los juzgados de alzada que pueden revocar las resoluciones, lo cierto es que, de cualquier forma, tanto jueces y juezas de primera como de segunda instancia, conservan capacidades discrecionales de tipo procesal y sustancial. El primero se refiere a la capacidad del juez para perfeccionar los medios probatorios y el segundo a la posibilidad de interpretar las leyes.

1998. En la doctrina del derecho procesal hay reglas “para mejor proveer”. Al respecto, el artículo 279 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal señala que los tribunales podrán decretar en todo tiempo, sea cual fuere la naturaleza del negocio, la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados.

1999. En la práctica de estas diligencias, el juez obrará como estime procedente para obtener el mejor resultado de ellas, sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando en todo su igualdad. Mediante las reglas para mejor proveer, el juez tiene la posibilidad –y debiera tener la obligación– de generar equidad entre las partes cuando hay una notoria ventaja procesal de alguna de ellas respecto de otra, ya sea por su pertenencia a alguno de los grupos vulnerables o por cualquier otro motivo.

2000. Asimismo, la ley otorga facultades para resolver el fondo de controversias entre particulares al apelar a la equidad de las partes mediante la aplicación de los artículos 17, 20 y 21 del Código Civil del Distrito Federal, que se refieren a los principios generales del derecho civil, así como al artículo 1851 del mismo código en lo que hace a la interpretación de contratos.⁶³ Otra herramienta sustancial que poseen jueces/as y magistrados/as es la obligación, establecida por jurisprudencia, de revisar los elementos de la acción antes de resolver la controversia, incluso en los juicios llevados a cabo en rebeldía.

2001. Cabe recordar que los órganos encargados de administrar justicia deben regir su labor bajo la aplicación del principio *pro persona* y de progresividad y no regresión, reconocidos tanto en tratados internacionales de los que México es parte, en la Constitución Política y en la interpretación del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.⁶⁴ La aplicación de estos principios por parte de jueces/as depende en gran parte de que dejen de asumirse únicamente como órganos de legalidad.

2002. Es importante mencionar el uso prácticamente nulo de estas herramientas de interpretación. Ni la aplicación de las normas para mejor proveer, ni de los principios generales del derecho civil o de interpretación de los contratos, ni la revisión de oficio de los elementos integrantes de la acción son prácticas cotidianas en las resoluciones de jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF.⁶⁵ Esto es entendible por la carga de trabajo a la que los juzgadores se enfrentan. A fin de estimular la práctica de estas normas, sería importante incluir su uso en la elaboración de una posible base de datos.

2003. La forma en que los jueces/as asumen su función e interpretan el principio de legalidad, también limita que tomen medidas de distinción positiva a favor de personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación fuera de las establecidas en las normas. Este punto se desarrolla más adelante.⁶⁶

Evaluación del trabajo jurisdiccional y principales obstáculos

2004. Las encuestas realizadas en el marco de elaboración del *Diagnóstico* citado, arrojan los siguientes resultados en cuanto a la percepción de magistrados/as y jueces/as sobre cuáles son los principales obstáculos para desempeñar sus funciones:

Cuadro 23.10. Principales obstáculos para el ejercicio de la función jurisdiccional (porcentajes)^a

Respuesta a la pregunta: ¿Cuáles son los principales obstáculos para el desempeño de su labor?	Materia civil		Materia penal	
	Magistrados/as	Jueces/as	Magistrados/as	Jueces/as
N/D	3	0	0	0
Falta personal	9	23	13	9
Falta espacio y recursos materiales	9	14	19	15
No hay	34	11	24	9
Carga de trabajo	18	23	19	43
Factores externos	27	29	25	24

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 186 y 187.

2005. El papel de los abogados tiene gran efecto en la aplicación, interpretación y evolución del derecho, la evaluación que hacen de ellos los juzgadores es la siguiente:

Cuadro 23.11. Evaluación los abogados/as por parte de los juzgadores/as (porcentajes)^a

Respuesta a la pregunta: ¿Cómo evalúa el papel de los abogados/as?	Presidentes/as de tribunales superiores de justicia	Jueces/as civiles	Jueces/as penales
N/D	6	0	3
Muy mal	0	3	0
Mal	3	0	18
Regular	44	40	55
Bien	38	57	24
Muy bien	9	0	0

^a Tomada de Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *op. cit.*, p. 215.

2006. Los parámetros a tomarse en cuenta para medir la eficiencia en el desempeño de quienes tienen a su cargo la impartición y administración de justicia los encontramos en la información derivada de quejas, denuncias y resoluciones del Consejo de la Judicatura y de la Contraloría Interna.

2007. En 2006, el Consejo de la Judicatura, órgano del TSJDF encargado de la administración, vigilancia y disciplina de dicho tribunal, de los juzgados y demás órganos judiciales,⁶⁷ dictó 267 resoluciones derivadas de procedimientos de queja administrativa, de los cuales 255 resultaron improcedentes y 12 procedentes. De los procedimientos iniciados de oficio, se dictaron 260 resoluciones, 138 improcedentes y 122 procedentes.⁶⁸

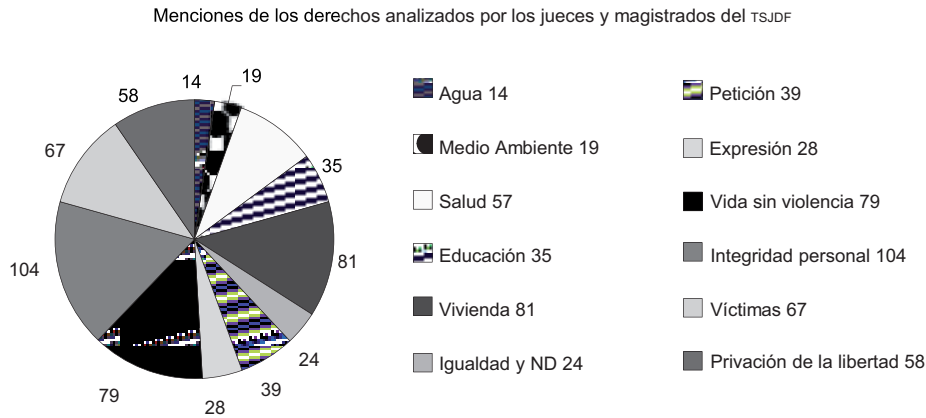
2008. Por su parte, la Contraloría Interna, órgano que tiene a su cargo el control e inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que fijan las leyes aplicables a los órganos, servidores/as públicos y empleados/as del TSJDF, incluyendo a los del Consejo de la Judicatura, ambos del Distrito Federal,⁶⁹ reportó “283 casos de responsabilidades, quejas, denuncias e inconformidades, de las cuales 29 están concluidas, 71 en estudio y 183 en trámite”. El Informe del TSJDF no especifica el periodo de que se habla ni las causas que originaron los casos; tampoco señala las sanciones aplicadas en los casos en que se detectó responsabilidad.⁷⁰

Derechos humanos en las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

2009. En el contexto de la elaboración de este *Diagnóstico*, Flacso y el TSJDF, ambos miembros del Comité Coordinador, elaboraron un análisis sobre los criterios de interpretación que los jueces/as y magistrados/as utilizan al emitir resoluciones, así como la manera en que los juzgadores/as toman en cuenta los derechos humanos, qué utilidad les dan y cuándo o cómo los relegan.⁷¹ A continuación se presentan algunos resultados de este estudio.

2010. Se preguntó a jueces/as y magistrados/as, integrantes del TSJDF, si en sus resoluciones dictadas entre en 2006 y 2007 conocieron de los siguientes derechos humanos: 1) derecho al agua, 2) derecho a un ambiente sano, 3) derecho a la salud, 4) derecho a la educación, 5) derecho a la vivienda, 6) derecho a la igualdad, a la no discriminación y a la identidad, 7) derecho de petición y pronta respuesta, 8) libertad de expresión, 9) derecho a una vida sin violencia, 10) derecho a la integridad, la

libertad y seguridad personal, 11) derechos de las víctimas y 12) derechos de las personas privadas de su libertad.⁷² De una totalidad de 224 encuestas, se obtuvieron los siguientes resultados presentados en menciones:



2011. Como se observa, el mayor número de menciones (104/224) lo obtiene la integridad personal, es decir, 104 jueces/as afirman haber dictado al menos una sentencia entre 2006 y 2007 relacionada con el derecho a la integridad, libertad y seguridad personal. Este derecho es seguido por la vivienda (81/224), una vida sin violencia (79/224) y los derechos de las víctimas (79/224). En cambio, entre los menos mencionados tenemos al derecho al agua (14/224), a un ambiente sano (19/224), a la igualdad, no discriminación y derecho a la identidad (24/224) y a la libertad de expresión (28/224).

2012. Los jueces/as y magistrados/as en materia civil entrevistados consideran que su labor no se relaciona directamente con los derechos humanos, ya que, en repetidas ocasiones, sostienen que los derechos humanos se ejercen frente al Estado.

2013. En el derecho de familia, contrario a lo que sucede en el derecho civil clásico, se considera que las autoridades tienen la responsabilidad de asumir la protección de las personas en la vida familiar. Por ejemplo, la legislación señala que en determinados casos el juez de lo familiar interviene para proteger los intereses del menor y la mujer. Los entrevistados, conscientes de esto, sostienen que su labor respecto a la protección de los derechos humanos es más activa.

2014. El juez de lo familiar es consciente de su papel en el ejercicio y defensa de los derechos humanos en el ámbito de su actuación. Considera que hay derechos especialmente vulnerables cuando hablamos de mujeres, niñas, niños, personas con discapacidad o adultos mayores. Sin embargo, no acaba de quedarle claro que las actuaciones de un particular pueden ser consideradas violaciones a derechos humanos.

2015. Por el contrario, los jueces de arrendamiento hacen pocas menciones de derechos humanos (sobresale el derecho a la vivienda relacionado con los desalojos), esto se debe a la visión que tienen de qué son y cómo se aplican los derechos humanos.⁷³

2016. Es en el procedimiento penal donde el Estado, a través de su potestad punitiva, interfiere de forma más directa y agresiva en la vida de las personas, con la finalidad de proteger los bienes jurídicos reconocidos por el derecho. La potestad punitiva legitima al Estado para imponer penas y medidas de seguridad, por lo que las actuaciones de la autoridad deben estar limitadas por principios constitucionales (garantías individuales), pero también por los tratados internacionales de derechos humanos. Por ende, la principal vertiente de los derechos humanos reconocida por estos jueces es la del debido proceso: los jueces como autoridad.

2017. De lo analizado en este panorama general, y por materia, se concluye lo siguiente:

2018. a) Hay dos conjuntos de jueces y magistrados con distintos procesos de internalización de los derechos humanos: los jueces y magistrados familiares y penales, por un lado, y los civiles y de arrendamiento por el otro. En el siguiente cuadro de los tres derechos más mencionados, el porcentaje de este número respecto a la totalidad de encuestas realizadas por materia, se hacen patentes las diferencias:

Cuadro 23.12. Grupos de jueces/as y magistrados/as por los primeros tres derechos humanos más mencionados

	1° más mencionado	(%)	2° más mencionado	(%)	3° más mencionado	(%)
Familiares	Vida sin violencia	78	Educación	71	Vivienda	67
Penales	Integridad personal	83	Vida sin violencia	58	Víctimas y privación de la libertad	56
Civiles	Vivienda	28	Petición y libertad de expresión	21	Salud	16
Arrendamiento	Vivienda	70	Petición	29	Agua	11

2019. Lo que se observa en jueces y magistrados familiares y penales es un mayor proceso de sensibilización en torno a los derechos humanos, en comparación con los jueces y magistrados civiles y de arrendamiento. En efecto, un primer elemento a destacar son los porcentajes de las menciones de las resoluciones dictadas por los juzgadores que involucraron derechos humanos. En el caso de los familiares y penales, en los tres derechos más mencionados, se observan porcentajes superiores a 50% que llegan a rondar 80% en el primer derecho más mencionado. En cambio, con excepción del primero más mencionado por los jueces de arrendamiento, en todos los casos hay menos de 30% de menciones. Debemos agregar que en el grupo focal en materia de arrendamiento, uno de los jueces especificó que el derecho humano que tiene más relación con su labor es el derecho a la vivienda, pero sólo en la cuestión de lanzamientos de inquilinos morosos. Otro especificó que los juicios de arrendamiento no están relacionados con el derecho a la vivienda: “No, porque éste es un contrato privado que hacen las partes, uno se obliga a pagar una cantidad de dinero por el uso temporal de ese bien inmueble”.

2020. Es evidente que jueces y magistrados difieren en sus criterios conforme la materia en la que se desempeñan. Resulta destacable que la relación entre derechos humanos y administración de justicia es rechazada por jueces y magistrados de la materia de arrendamiento. Los jueces y magistrados de la materia civil tampoco encuentran un vínculo tan claro entre su labor y la defensa de los derechos humanos. En cambio, los titulares de los juzgados y salas de las materias familiar y penal, están de acuerdo en que, al impartir justicia, se convierten en órganos indispensables para el ejercicio y protección de los derechos humanos.

2021. A partir del tipo de derechos de los que señalan conocer los jueces, encontramos una importante diferencia que, incluso, marca una distancia entre jueces y magistrados familiares de sus homólogos de la materia penal, diferencia que se destaca más por la forma en que estos jueces entienden los derechos humanos.⁷⁴ De aquí destacamos un punto interesante: si bien los jueces familiares y penales están más sensibilizados respecto a la aplicación de los derechos humanos, lo están de formas diversas. Para los jueces familiares está claro que dirimen controversias entre particulares —e incluso privadas e íntimas— (no puede haber nada más particular, privado e íntimo que un divorcio por causales como adulterio o sevicia). En especial se debe velar por garantizar en estos procesos valores como la vida sin violencia, la educación o la vivienda. En cambio, para los jueces penales, la garantía de los derechos humanos no se da respecto a la relación entre víctima y probable responsable, ofendido y querellante, sino entre juez y magistrado penal en su calidad de representante estatal y el procesado privado de su libertad, por un lado, o el derecho de las víctimas, por el otro. De aquí que uno de los jueces señale que los derechos humanos no se litigan, sino que el Estado los tutela y que el resto asienta a esta afirmación: “El hecho de hablar de un litigio implica un enfrentamiento, una controversia entre dos partes y, bueno, soy de la opinión que, en materia penal, por lo menos en materia penal, los derechos penales no se litigan, se tutelan, se protegen a través de las leyes, de los tratados internacionales que están reflejados de manera parcial en nuestras leyes sustantiva y adjetiva, se tutelan, se protegen y nosotros tenemos la obligación de respetarlos”.

2022. Finalmente tenemos a otros dos grupos de jueces y magistrados que muestran un menor grado de sensibilización respecto a la posible aplicación del derecho de los derechos humanos en sus resoluciones. Se trata de los civiles y de arrendamiento, que entre sus menciones se observan los siguientes: vivienda, petición, libertad de expresión, salud y agua.

2023. *b)* Una práctica internalizada en la cultura de la legalidad de los distintos participantes del complejo proceso de la administración de justicia (jueces, magistrados, ministerios públicos, litigantes, etc.) es que los derechos humanos son una relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos, mas no entre particulares.⁷⁵ Por ende, si bien los jueces entrevistados en los grupos focales aceptan la relación de algunos derechos litigados en sus juzgados con los derechos humanos, es una relación mediada por las legislaciones específicas que se refieren a conflictos entre particulares. De esta forma, para ellos no hay una aplicación directa del derecho de los derechos humanos para solucionar conflictos entre particulares.

2024. Sostenemos que la sensación de los jueces de que hay poca presencia de derechos humanos en las controversias ventiladas en sus juzgados, se debe a una conjunción de, al menos, los siguientes tres puntos:

- Los derechos humanos no son observados como tales por los juzgadores. Aquellos casos donde se conoce la violación de derechos humanos, como consecuencia de relaciones privadas, no son reconocidos como tales por los juzgadores y, por ende, no reciben un tratamiento en ese sentido. De aquí que haya tan pocas menciones de derechos humanos en los tribunales, como el derecho a la petición (39/224), que se ejerce en cada documento que cualquier litigante ingresa a los tribunales.
- Se considera que los derechos humanos tienen órganos especiales para reclamar su observancia. Como consecuencia de la suposición de que los derechos humanos sólo son oponibles ante la autoridad: 1) no se admite la relación de estos derechos con su labor y

- 2) se cree que son ciertos organismos autónomos especializados los que se ocupan de los derechos humanos.
- Hay ciertos derechos humanos que no tienen previstos procedimientos de justiciabilidad. En México, tradicionalmente se ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al empleo, al agua, a un ambiente sano o a la vivienda, son derechos programáticos; es decir, de cumplimiento progresivo, por lo que no implican obligación inmediata para el Estado.

Aplicación de tratados internacionales en las sentencias dictadas por el TSJDF y la reparación de daños y perjuicios

2025. La opinión generalizada de funcionarios/as judiciales de los estados es que los tratados internacionales se emplean muy poco, debido a que hay dificultades para conocerlos y obtenerlos, y porque, además, los abogados/as no suelen utilizarlos. Según el *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas*, 72% de los presidentes/as de tribunales superiores de justicia de los estados, 77% de jueces/as de primera instancia y 91% de los jueces/as penales consideran que los tratados internacionales no afectan la labor del Poder Judicial.⁷⁶

2026. Según el estudio citado de Flacso y el TSJDF, para los jueces y magistrados familiares hay derechos humanos que deben ser garantizados incluso en las relaciones entre particulares; para los jueces penales hay derechos humanos para las víctimas y los probables responsables que el Estado no debe transgredir y, finalmente, para los jueces y magistrados civiles y de arrendamiento, entre particulares no tienen validez los derechos humanos. Ahora bien, el punto siguiente es saber cuáles son los instrumentos que utilizan quienes sí aplican el derecho de los derechos humanos en sus juzgados. A partir de lo anterior, no es raro que sólo 64 de 224 jueces y magistrados encuestados hayan afirmado que utilizan tratados internacionales. Tampoco es extraño que de los 64 mencionados, 37 sean penales (37/90), 21 familiares (21/28) y tan sólo 6 civiles (6/89).

2027. De los instrumentos más mencionados por jueces y magistrados penales tenemos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. En lo que respecta a los jueces y magistrados familiares, el más mencionado es la Convención sobre los Derechos del Niño.

2028. Los jueces y magistrados señalan que no aplican tratados de derechos humanos para resolver los asuntos: “No recuerdo, como juez, haber aplicado un tratado internacional sobre derechos humanos”. A este respecto parece haber consenso entre los entrevistados, pues otro de los presentes, cuando se le cuestionó si en su juzgado se conocía sobre derechos humanos, contestó: “No tengo más experiencia que por la cuestión de la comunicación procesal”.

2029. Se observa que los jueces y magistrados entrevistados asumen un papel de aplicadores irrestrictos de la norma. Sin embargo, se refieren sólo a las normas locales, pues consideran que ellos no deben interpretar y aplicar normas internacionales de derechos humanos, incluso las normas que establecen los derechos del debido proceso. Encontramos respuestas tajantes a este respecto: “En

materia de arrendamiento no conozco ningún tratado internacional”. Todos los entrevistados en el grupo focal de arrendamiento estuvieron de acuerdo en esta afirmación.

2030. Es cierto que el derecho internacional de los derechos humanos poco ha dicho sobre el derecho civil sustantivo. De ahí que resulte lógico que jueces y tribunales de la materia reconozcan no aplicar tratados internacionales en sus resoluciones. Sin embargo, sí hay tratados internacionales que marcan pautas sobre el debido proceso, por lo que sería muy útil que los juzgadores conocieran esas normas y las aplicaran para fundamentar sus actuaciones. Los jueces podrían también utilizar como guías en sus resoluciones los tribunales regionales de derecho internacional, en especial lo dicho por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2031. Aunado al uso de instrumentos especializados para analizar las relaciones de derechos humanos, es también importante revisar en qué casos hay reparación de daños y perjuicios. De los 224 jueces encuestados, 99 afirman que entre 50 y 100% de sus resoluciones incluyen reparación de daños y perjuicios de la parte actora, ofendido o víctima, la mayoría de estos jueces pertenecen al orden penal. Es sencillo entender esta correlación, ya que en los procesos penales se desarrolla de forma colateral el incidente de reparación de daños y perjuicios. Asimismo, 23 jueces más afirman que entre 1 y 25% de sus resoluciones incluyen reparación de daños y perjuicios, estos jueces pertenecen, en su mayoría, al ámbito civil. Es importante mencionar que en muchos de estos casos la referencia es al pago de daños y perjuicios a partir de lo establecido en las leyes y no, o al menos no de forma directa, por la violación de algún derecho humano.

Acceso a la justicia en condiciones de igualdad

2032. Respecto de la igualdad y no discriminación que deben ser observadas en el acceso a la justicia, la Convención Americana sobre Derechos Humanos hace énfasis en la exigencia de que este derecho no se traduzca únicamente en un mero acceso formal a la jurisdicción, sino que debe involucrar factores como competencia, independencia e imparcialidad de los órganos de impartición de justicia, lo que está estrechamente vinculado al deber del Estado de garantizar la no discriminación de ningún tipo en el libre ejercicio de tales derechos y en la igualdad ante la ley.⁷⁷

2033. Las previsiones legales para impedir la discriminación en el acceso a la justicia están establecidas en la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal que, en su artículo 10, señala que es competencia de la CDHDF conocer de quejas o denuncias por presuntas violaciones al derecho a la no discriminación cuando éstas fueren imputadas a cualquier órgano de procuración e impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal.

2034. Entre las prácticas discriminatorias que prevé la Ley está la de obstaculizar el acceso a la procuración e impartición de justicia,⁷⁸ impedir que a las personas se les escuche en todo procedimiento judicial o administrativo, así como negar la asistencia de intérpretes.⁷⁹

2035. La misma Ley, en su artículo 18, indica que los entes públicos, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras medidas en la esfera de la procuración y administración de justicia, las siguientes acciones:

- I. Garantizar la igualdad de acceso al sistema judicial, proporcionando la ayuda necesaria de acuerdo a sus características específicas, a los grupos y personas en situación de discriminación, y
- II. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita; intérpretes y traductores a todas las personas que lo requieran, velando por los derechos de los grupos en situación de discriminación, en los procedimientos judiciales o administrativos en que sea procedente.

2036. En relación con la igualdad en el acceso a la justicia, el relator especial de la ONU sobre Independencia de Jueces y Abogados ha expresado: “Aun cuando la ley consagra el principio de igualdad, la práctica en la mayor parte de los países demuestra que determinados grupos de personas, por motivos diversos, no tienen acceso a la justicia o, en todo caso, no lo tienen en pie de igualdad con el resto de la población [...] especialmente las mujeres, las personas con discapacidad y las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas así como las personas que padecen la pobreza extrema o las contagiadas por el VIH o enfermas del SIDA y los indígenas y pueblos autóctonos”.⁸⁰

2037. Las condiciones económicas de las personas son, sin duda, un factor determinante del acceso a la justicia. Son quienes cuentan con menores recursos económicos los que acuden con los defensores/as de oficio y, como se verá más adelante,⁸¹ hay deficiencias importantes en los órganos de defensoría pública, lo que redundará en un inadecuado acceso a la justicia.

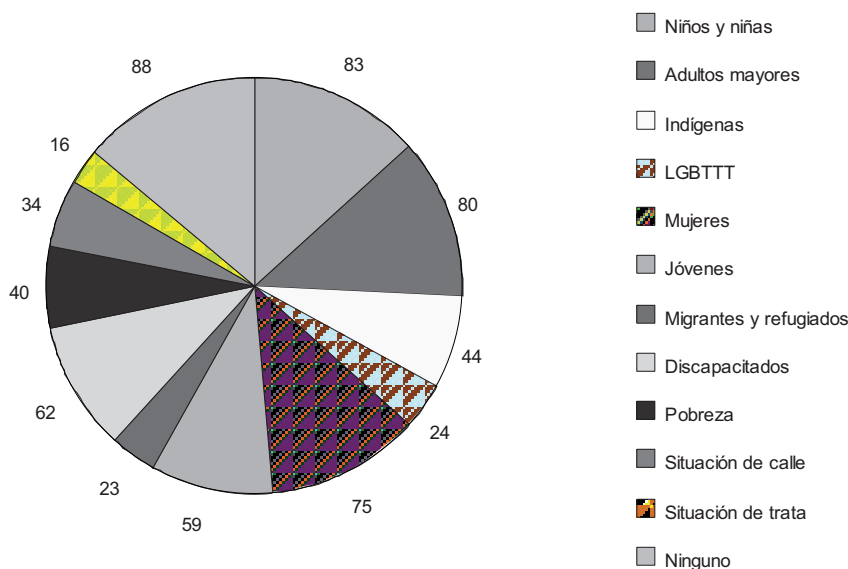
2038. Las mujeres ofendidas o víctimas de delito (especialmente de violencia familiar o de delitos sexuales), además de ser violentadas en su derecho de acceso a la justicia, son doblemente victimizadas. Es frecuente que las quejas en la CDHDF se refieran a la negativa a recabar su denuncia e incluso a manifestaciones discriminatorias por parte del Ministerio Público, como: “es natural que a las mujeres les peguen”, “a las mujeres les gusta que les peguen”, “usted es quien tiene la culpa y lo que tiene que hacer es pedirle perdón”. También hay casos en que las mujeres que denuncian violencia familiar se sienten presionadas por el propio Ministerio Público, incluso mujeres agentes del Ministerio Público, para que otorguen el perdón.

2039. En el Distrito Federal hay prácticas y realidades que impiden que el acceso a la justicia se dé en igualdad de condiciones, tal es el caso de la falta de accesibilidad para personas con discapacidad, la falta de intérpretes de lenguas indígenas o de señas, etc. Para conocer las razones de desigualdad y discriminación en el Distrito Federal, remitimos al capítulo específico sobre el tema en este *Diagnóstico*, así como al análisis que se hace de este tema en los apartados relativos a personas y grupos en situación de desventaja y discriminación.⁸²

Atención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación

2040. Según el estudio realizado por Flacso y el TSJDF, el que los jueces/as se asuman como órganos de legalidad repercute en el tratamiento diferenciado que debe darse a ciertos grupos o personas en situación de vulnerabilidad o discriminación. De hecho, sólo se trata de forma distinta a aquellos que se ha previsto por las leyes que así sean tratados, mas no hay discriminación positiva extralegal por parte de los jueces.

Menciones de grupos vulnerables por los jueces y magistrados del TSJDF



2041. Como se observa en la gráfica, el mayor número de menciones (88/224) es para quienes afirman que no dan tratamiento diferenciado a ninguno de los grupos mencionados. Le siguen niños y niñas (83/224), adultos mayores (80/224), mujeres (75/224) y personas con discapacidad (62/224).

2042. Por materia, nuevamente el mayor número de menciones lo tienen los jueces y magistrados familiares y penales por encima de los civiles y de arrendamiento. En los familiares el primer lugar lo ocupan niños y niñas (23/28), seguido por las mujeres (21/28), adultos mayores (19/28) y discapacitados (17/28).

2043. Los jueces y magistrados familiares entrevistados están de acuerdo en que son los niños y las niñas quienes merecen más protección. Sin embargo, los jueces familiares aplican el principio de igualdad ante la ley de forma irrestricta cuando la norma no establece distinciones.⁸³

2044. En materia penal el primer lugar es también para niños y niñas (54/90), seguido de los adultos mayores (51/90), las mujeres (48/90), los discapacitados (39/90) y los indígenas (37/90).

2045. Semejante a lo que sucede en el grupo de jueces y magistrados familiares, los juzgadores en materia penal suelen ejercer actos de discriminación positiva o diferenciación, pero sólo los que las leyes previamente hayan establecido.⁸⁴

2046. Para los jueces en materia civil, el mayor número de menciones se encuentra en los adultos mayores (10/89), seguido por los jóvenes (7/89), y en triple empate niños y niñas, mujeres y discapacitados (6/89). En este grupo, el dato más interesante proviene de que son 37 los jueces que afirmaron que no hacen distinción alguna, es decir, casi tres veces más que el mayor número de primeras menciones y cinco veces más que el de segundas menciones.

2047. Finalmente, tenemos a los jueces de arrendamiento, quienes especificaron que no toman en consideración en sus resoluciones que alguna de las partes pertenezca a un grupo vulnerable, por lo que no mencionaron ninguno.⁸⁵

2048. Con estos datos se elaboró el siguiente cuadro:

Cuadro 23.13 Las resoluciones, en el caso en que corresponda, ¿toman en cuenta las necesidades específicas de los grupos que son parte del *Diagnóstico*? Respuestas de jueces/as y magistrados/as por materia a partir de los primeros tres grupos vulnerables más mencionados

	1° más mencionado	(%)	2° más mencionado	(%)	3° más mencionado	(%)
Familiares	Niños y niñas	82	Mujeres	75	Adultos mayores	67
Penales	Niños y niñas	60	Adultos mayores	56	Mujeres	53
Civiles	Adultos mayores	11	Jóvenes	7	Niños, mujeres y discapacitados	6
Arrendamiento	-	0	-	0	-	0

2049. Como se ve, nuevamente hay dos grupos de jueces y magistrados con un mayor proceso de sensibilización respecto a los grupos vulnerables. Esto se observa en los porcentajes de menciones entre jueces familiares y penales, por un lado, y jueces civiles y de arrendamiento por el otro. Incluso es llamativo que entre los familiares y penales se vean porcentajes mucho más elevados en los primeros sobre los segundos.

Acceso a la justicia efectiva, pronta y oportuna. Los medios alternativos de justicia

2050. Según el artículo 1° constitucional, los procesos para acceder a la justicia deben ser pronto, oportunos y expeditos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, emitido en 1998, recomendó al Estado mexicano que tomara las medidas necesarias para garantizarlo.⁸⁶

2051. Administrar justicia de manera pronta, completa, imparcial y expedita conlleva que el Estado cumpla eficientemente con la Constitución Política, por lo que debe velar por el respeto a los derechos humanos y garantizar la eficiencia y eficacia de los juicios, así como la probidad y transparencia de los actos de los servidores/as públicos, todo con el fin de velar por los derechos de las víctimas y de preservar el Estado de derecho.

2052. En el Distrito Federal el acceso a la justicia se encuentra obstaculizado por la lentitud de los procesos,⁸⁷ lo oneroso de los juicios, las deficiencias en la organización de los tribunales, el exceso de formalismos en los códigos de procedimientos, la burocratización y la corrupción de funcionarios/as y abogados/as.⁸⁸

2053. Un sector mayoritario de la población carece de acceso efectivo a la justicia⁸⁹ en las instituciones judiciales. La propia naturaleza del sistema de procuración y administración de justicia implica llevar a cabo procedimientos que solamente especialistas desarrollan y, por lo tanto, se dificulta que los sectores de la sociedad más desprotegidos o discriminados logren acceso a la justicia inmediata y eficazmente, al no contar con los recursos económicos que se requirieran para contratar profesionistas del derecho que coadyuven para iniciar el procedimiento correspondiente.

2054. La efectividad e idoneidad de los recursos o mecanismos legales es seriamente cuestionada. Aproximadamente 40% de los habitantes del Distrito Federal consideran que “es mejor arreglarse que cumplir con las leyes”.⁹⁰

2055. Ante esta ineficacia en la administración de justicia, y derivado de las demandas sociales, se han creado organismos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal⁹¹ y el Centro de Justicia Alternativa.

2056. La CDHDF es un organismo autónomo que se encuentra dentro del concepto internacionalmente conocido como *ombudsman*, entre cuyas principales características está ser independiente de la estructura de la Administración Pública de un gobierno. Se le considera un mecanismo no jurisdiccional de acceso a la justicia porque su función no es sustituir a las autoridades, sino lograr que funcionen adecuadamente.⁹² Es importante señalar que una de las razones por las que las personas acuden a la CDHDF es debido a que tiene mayor credibilidad que el resto de los órganos involucrados directamente con el sistema de justicia, confían en que representarán sus intereses y saben que no se les cobrará por la atención brindada.⁹³

2057. El Centro de Justicia Alternativa es un órgano administrativo del Consejo de la Judicatura, con autonomía técnica y de gestión, cuya creación responde a la demanda de reforma judicial y a la necesidad de ampliar las vías para acceder a la justicia.

2058. La convivencia social contemporánea se ha vuelto compleja debido al crecimiento de la población, la desigualdad económica, el avance tecnológico y la globalización, factores que han incrementado y creado nuevos conflictos en la sociedad mexicana, al provocar la insuficiencia de servicios tradicionales de la administración de justicia.⁹⁴

2059. La sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales, el abuso de los recursos que la ley otorga para los procesos judiciales, la dilación de los juicios, el alto costo que implica el litigio, el desconocimiento del derecho y los procedimientos jurisdiccionales, así como la insatisfacción social frente a la resolución judicial, la ineficacia de la vía conciliatoria, la falta de profesionalismo en el patrocinio de los negocios jurídicos, la carencia de una actitud institucional democrática que permita la participación de la ciudadanía en la resolución de sus conflictos, entre otros, son factores que condujeron al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal a incorporar en el proceso de reforma judicial, medidas transformadoras para superar la problemática descrita.⁹⁵

2060. El Centro de Justicia Alternativa ofrece servicios de mediación a los particulares en materia familiar, civil y comercial y penal.⁹⁶ Las cifras de atención⁹⁷ que reporta son:

- En materia familiar, del 1 de septiembre de 2003 al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 66% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 34% cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.
- En materia civil y comercial, del 1 de septiembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 69% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 31% cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.

- En materia penal, del 2 de mayo al 30 de septiembre de 2007, se reporta que 50% de los casos que llegaron a mediación se concluyeron por convenio o acuerdo, mientras 50 % cerraron por desinterés de los mediados a concluir el proceso con acuerdo o convenio.

2061. Estas instituciones han ayudado a resolver conflictos que, de otra manera, llegarían a los juzgados.⁹⁸ No obstante lo anterior, e independientemente de la creación de otros mecanismos alternativos, es importante señalar que el Estado sigue teniendo la obligación de garantizar que estos sistemas alternativos busquen una justicia pronta, oportuna y expedita.

2062. En relación con jueces/as y magistrados/as del TSJDF, su única opción para el establecimiento de soluciones alternativas a la resolución de conflictos es la conciliación de las partes y el arribo a un convenio, que tiene carácter de sentencia definitiva con efectos ejecutorios.

2063. En el estudio realizado por Flacso y el TSJDF, llama la atención que todos los jueces/as y magistrados/as señalaron como principal obstáculo para arribar a acuerdos a los abogados/as.

2064. Al respecto, afirman dos jueces de arrendamiento: “Los abogados, con tal de seguir en el juicio, pues siguen despertando [*sic*] al cliente, les siguen sacando dinero, ellos no saben que el juicio jurídicamente está perdido, creo que deberían ser mas éticos los abogados”; “[los abogados] son los primeros que engañan a su cliente al decirle: te vas a quedar dos años en el inmueble sin pagar”. En este mismo sentido explica un juez familiar: “Es muy común que nosotros, en lo personal, como juzgadores, nos pasemos hasta dos o tres horas platicando con las partes, tratando de llegar a algún acuerdo, a solucionar su problema mediante algún convenio, al final de la charla con ellos, ya están listos para celebrar el convenio, pero en muchos casos nada más salen y ven a su abogado y ya no hay convenio. Ése es un gran problema que se nos presenta cotidianamente”.

2065. En el mismo sentido explica un juez civil: “de lo que va del año hemos logrado como cinco conciliaciones documentadas, pero la mayor parte se ha visto que los abogados de ahí llevan a los clientes con un punto de vista, que les impide realmente ver el problemas como es, y las ventajas que tenga algún arreglo a esa altura del juicio”. Esto corrobora un hecho que ya se encontraba en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, veamos: “Es un hecho notorio el problema de la gran cantidad de abogados y abogadas que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e, incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes”.⁹⁹

2066. Particularmente hay dos problemas en la conciliación en los procesos seguidos en el TSJDF. En lo que hace a los juicios civiles, familiares y de arrendamiento, si bien la conciliación se puede llevar a cabo en cualquier momento del proceso hasta antes de dictar sentencia, lo cierto es que hay una etapa decisiva para ello: la primera audiencia de conciliación. No obstante, la presencia de ambas partes en dicha audiencia, a la cual suelen no asistir, no es un requisito estricto para pasar a las etapas siguientes, lo cual limita la posibilidad de actuación de los secretarios conciliadores.

2067. En cuanto a la materia penal, en principio no se considera la conciliación como fase del proceso y la conciliación sólo se puede dar en delitos no graves mediante la reparación del daño, mientras que en delitos graves, en los términos que el proceso penal está planteado, es imposible

cualquier posibilidad de conciliación (aunque se plantean reformas constitucionales importantes en la materia).

Independencia de los órganos involucrados en el sistema de justicia

2068. La eficacia de los recursos también está determinada por la independencia e imparcialidad de los órganos involucrados en el sistema de justicia. Según la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, este requisito “es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna”.¹⁰⁰

2069. La independencia de los tribunales se refiere a que los jueces/as están obligados a dar respuesta a las pretensiones que se les presentan, pero únicamente apoyándose en el derecho, sin que interfieran otros condicionamientos para tal efecto; la imparcialidad¹⁰¹ implica contar con órganos que aseguren a las personas que sus controversias serán decididas por alguien que no tiene interés alguno en la controversia que se le plantee, y que mantendrá siempre una posición objetiva en todo el proceso.

2070. Para analizar la independencia del Poder Judicial local se deben tomar en consideración tres aristas: la autonomía política, la gubernativa y la económica. La primera se refiere al nombramiento de las autoridades que constituyen el Poder Judicial, la segunda al desarrollo de sus funciones, y la tercera al financiamiento de los recursos materiales para llevar a cabo adecuadamente sus facultades.

2071. En lo que hace a la autonomía política y económica, la imparcialidad del Poder Judicial depende de la plena autonomía e inmovilidad de los jueces/as, así como de la dotación suficiente de recursos.¹⁰² Tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el relator sobre la independencia de magistrados y abogados, recomendaron que se fortaleciera la imparcialidad, independencia y autonomía del Poder Judicial, otorgándole los recursos materiales y presupuestales necesarios, y adoptando las reformas legales necesarias para garantizar la estabilidad laboral de los jueces/as.¹⁰³

2072. En el caso del Distrito Federal, observamos una graduación en torno a los procesos de autonomía política de los órganos jurisdiccionales conformados en las siguientes tres categorías: tribunales que aún están en la esfera del Poder Ejecutivo, por lo que no tienen autonomía política; tribunales que, habiendo sido parte del Poder Ejecutivo, fueron declarados autónomos mediante un procedimiento de cooperación de poderes en el nombramiento de sus integrantes (normalmente del Poder Ejecutivo y Legislativo locales); y tribunales que han sido declarados autónomos, ya que siempre constituyeron un poder distinto al Ejecutivo local. En este último caso se observa un importante desarrollo de organismos propios de designación y aplicación de sanciones. Ejemplos del primero son las juntas especiales, del segundo el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y del tercero, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2073. El nombramiento del presidente titular de la Junta de Conciliación y Arbitraje lo realiza el presidente de la República, y los nombramientos de los presidentes de las juntas especiales los otorga el jefe de gobierno del Distrito Federal. Para el cargo de presidente titular no hay término, sino hasta

que haya nuevo nombramiento,¹⁰⁴ mientras que los presidentes de las juntas especiales serán nombrados cada seis años y confirmados una o más veces,¹⁰⁵ al ser personal de confianza.

2074. Por lo que se refiere al nombramiento de los magistrados y magistradas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la ley que lo rige señala en su artículo 3º, segundo párrafo, que serán designados a propuesta de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y sujetos a la aprobación de la ALDF. Los magistrados: “Sólo durarán seis años en el ejercicio de su encargo, salvo que fueran expresamente ratificados o promovidos al concluir ese periodo, mediante el mismo procedimiento substanciado para las designaciones; si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus cargos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰⁶

2075. La situación actual de la autonomía del TSJDF ha sido comentada por su propio presidente en los siguientes términos: “La justicia local sigue en espera del cambio que le reconozca de manera plena su papel autónomo, del cual parte su responsabilidad. Tengamos presente que la autonomía es un requisito *sine qua non* para la mejora de las políticas contra la corrupción [...] Mientras no se otorgue autonomía, ni libertad presupuestal al Poder Judicial del Distrito Federal, no podrá hablarse de una justicia plena”.¹⁰⁷

2076. Cabe mencionar que, en relación con la autonomía política del Poder Judicial, se han tenido importantes avances aunque aún queden cuestiones pendientes. Uno de los principales avances es el establecimiento del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, órgano perteneciente al TSJDF. Creado el 31 de diciembre de 1994, dicho Consejo se integra por siete consejeros/as: el presidente del TSJDF, un juez de primera instancia y otro de paz, elegidos mediante insaculación, un consejero nombrado por el jefe de gobierno del Distrito Federal y otros dos por la Asamblea Legislativa.

2077. La principal función del Consejo de la Judicatura es el nombramiento de jueces/as de primera instancia, así como la remoción de jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF. Los nombramientos se llevan a cabo mediante llamamientos a concurso y presentación de exámenes de conocimientos jurídicos y aplicación del derecho. De esta forma, queda en sus manos la administración, vigilancia y disciplina de juzgados y demás órganos judiciales. No obstante, los magistrados/as que integran el TSJDF son nombrados por la Asamblea Legislativa a propuesta del jefe de gobierno. Así, hay un avance parcial en la autonomía política del Poder Judicial local.

2078. En cuanto a la autonomía económica, se debe mencionar que es el propio TSJDF quien propone a la Asamblea Legislativa su presupuesto para cada año y queda en manos de ésta la capacidad discrecional de aumentar o restringir dicho gasto.

2079. Finalmente, en lo que hace a la autonomía gubernativa, a diferencia del Poder Judicial federal —que a través de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y demás facultades que le permiten interactuar y resolver conflictos entre poderes gubernamentales otorgándole un mayor cariz político y conflictos de independencia-influencia en sus decisiones—, el TSJDF conoce especialmente de conflictos entre particulares en materias civil, mercantil, concursal, inmatriculación judicial, arrendamiento, familiar y penal, por lo que difícilmente se constituye en órgano político. Incluso, debido a las diversas instancias, la resolución definitiva de los conflictos ventilados en los juzgados del TSJDF suele ser definida en el Poder Judicial federal vía el amparo.

2080. Por su parte, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* ha señalado la necesidad de unificar en el Poder Judicial los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del Poder Ejecutivo, incluidos los tribunales laborales, administrativos y agrarios.¹⁰⁸ Establece que al haber tribunales administrativos que operan fuera del Poder Judicial, el resultado es que el Ejecutivo asume facultades materialmente jurisdiccionales que le permiten intervenir en la impartición de justicia, lo cual afecta la independencia judicial.¹⁰⁹

2081. En este mismo sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado:

Toda situación en que las funciones y competencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo no sean claramente distinguibles, o en la que este último pueda controlar o dirigir al primero es incompatible con el concepto de un tribunal independiente.¹¹⁰

2082. La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal señala que no se han tomado acciones para judicializarla, como lo recomendó el relator sobre la independencia de magistrados y abogados. En relación con su independencia, la Junta señala:

En el año 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal reconoció la autonomía presupuestal y administrativa de la Junta, situación que evidentemente beneficia a la función jurisdiccional de este Tribunal, consagrando en el artículo 2º del Reglamento Interior de la Junta, es decir, al no existir dependencia de las áreas de gobierno central para la toma de decisiones en el manejo de los recursos se impacta directamente en que tampoco exista ninguna condicionante para que la imparcialidad con que deban resolverse los juicios que se tramitan en la Junta se vea afectada.¹¹¹

2083. En el mismo sentido, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo señala:

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena jurisdicción y autonomía para emitir sus resoluciones; y lo que es muy importante, es independiente de las autoridades administrativas [...] En tales circunstancias, está plenamente garantizada la imparcialidad de la actividad jurisdiccional en este rubro... debe precisarse que su existencia como órgano autónomo está totalmente sustentada en la Constitución de la República y en el resto de la legislación local sobre la materia.¹¹²

23.6 Conclusiones del capítulo

2084. Con base en lo establecido, las obligaciones que en materia de acceso a la justicia tienen que cumplir las autoridades del Distrito Federal no son satisfactoriamente cumplidas. La falta de independencia en el nombramiento de los magistrados/as que integran el TSJDF, así como de otros órganos jurisdiccionales, la insuficiencia de personal administrativo y jurisdiccional para atender la demanda de justicia en el Distrito Federal y que los recursos de los órganos encargados de la administración de justicia están entre los presupuestos más modestos del GDF, dan prueba de ello.

2085. Esto afecta principalmente a las víctimas del delito o de violaciones a sus derechos humanos, genera impunidad y repetición de las violaciones. Como consecuencia, la desconfianza de la ciudadanía en el sistema de justicia aumenta y genera condiciones que permiten la solución de controversias al margen de la ley y a partir de prácticas corruptas.

2086. Los órganos encargados de procurar y administrar justicia no cuentan con los elementos materiales indispensables para atender la ya de por sí compleja ciudad de México. Esto se suma a la manera en que los propios juzgadores/as asumen su función: constructores de silogismos y no órganos encargados de impartir justicia. Aunado a ello están las prácticas judiciales viciadas que dificultan a la persona el acceso a la justicia.

2087. En efecto, tan pronto como el control de la Constitución en México recae en el Poder Judicial federal, tenemos un sistema concentrado en dicho poder y difuso en sus distintos órganos (juzgados de Distrito, tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte de Justicia). La consecuencia inmediata es que jueces/as y magistrados/as del Distrito Federal se asumen como juzgadores de legalidad y niegan la capacidad de interpretación, que de hecho tienen, y subutilizan los instrumentos que el derecho les otorga (medidas para mejor proveer y principios generales del derecho).

2088. Debido a que los jueces/as se autoerigen como aplicadores de la norma, se restringen a sí mismos para generar medidas de distinción positiva a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.

2089. Asimismo, la identificación de los derechos humanos únicamente en la relación ciudadano/a-Estado genera otra autorrestricción para la aplicación del derecho de los derechos humanos, ya que muchos de los conflictos sobre los cuales conocen los órganos jurisdiccionales son entre particulares.

2090. Es importante mencionar que hay un proceso de sensibilización respecto a la aplicación de los derechos humanos entre las y los distintos jueces/as y magistrados/as que integran el TSJDF. Vemos un mayor proceso de internalización del derecho de los derechos humanos en los jueces familiares, seguidos de los penales y, muy atrás, jueces/as civiles y de arrendamiento.

2091. La falta de perspectiva de género en esta sección corresponde a la del sistema de justicia y a la ausencia de datos desagregados por sexo. Esto es grave, ya que las mujeres son doblemente victimizadas, desde el momento de la denuncia hasta el final del proceso; y significativo, ya que la inexistencia de información muestra la “ceguera” del sistema de justicia ante el género.

2092. Especialistas en derecho, violencia familiar y estudios de género han planteado que ni los agentes del Ministerio Público, ni los jueces y juezas aplican perspectiva de género ni son sensibles a los casos particulares de mujeres y niñas. Esto no se limita a la actuación de funcionarios, sino que ocurre aun cuando sea mujer la autoridad encargada de procurar justicia.

2093. En este ámbito es fundamental no sólo la “sensibilización”, sino la capacitación especializada en perspectiva de género, precisamente para evitar la doble victimización y para cumplir con el mandato de dar acceso a la justicia.

2094. Finalmente, el Comité Coordinador considera necesario revisar detalladamente las cuestiones señaladas en este apartado del *Diagnóstico* a fin de implementar las políticas y reformas legislativas necesarias para mejorar las condiciones de acceso a la justicia en el Distrito Federal.

Notas

- ¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita analizar con perspectiva de género el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de acceso a la justicia en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema que permita obtener este tipo de datos.
- ² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 34.
- ³ *Libro blanco de la Reforma Judicial (una agenda para la justicia en México)*, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), agosto de 2006, p. 39.
- ⁴ Véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ⁵ F. Coronado, subdirector jurídico y de derechos humanos de la PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de acceso a la justicia, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 8 de noviembre de 2007.
- ⁶ Sobre la concordancia entre el artículo 8.1 de la CADH y los artículos 14 y 17 constitucionales, véase amparo en revisión 282/2007. Ramón Islas Arriola, 20 de junio de 2007. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Óscar Palomo Carrasco. Novena época, Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro núm. 171789.
- ⁷ Conforme al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CEUM): “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.
- ⁸ Véase Diego Rodríguez Pinzón, Claudia Martín y Tomás Ojea Quintana, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo/American University, 1999, pp. 117 y ss. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- ⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh), Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, núm. 4, párr. 177. *Cfr.* Caso Godínez Cruz. Sentencia de fondo de 20 de enero de 1989, Serie C, núm. 5, párr. 188. En el mismo sentido, véase Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C, núm. 101, párr. 273; Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador. Sentencia de 1 de marzo de 2005, Serie C, núm. 120, párr. 61.
- ¹⁰ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho al debido proceso.
- ¹¹ Las controversias que involucran al Gobierno del Distrito Federal (GDF) y sus empleados/as se dirimen ante el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, órgano federal que queda fuera del organigrama de la Administración Pública local.
- ¹² Por supuesto, la principal pregunta aquí es ¿deben existir procesos jurisdiccionales a cargo del TSJDF para hacer justiciables estos derechos? Los organismos autónomos de naturaleza jurisdiccional, ¿deben ser organismos autónomos o pertenecer al TSJDF?
- ¹³ Este indicador se conoce como “tasa de litigiosidad”. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal/Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 32, cuadro 2.1.
- ¹⁴ *Ibid.*, p. 13.
- ¹⁵ El 55%, es decir, 4 801 personas de la plantilla de personal, corresponde al sexo femenino.
- ¹⁶ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 43. Véase también Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal/Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 18, cuadro 1.1.5.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 16, cuadro 1.1.3.
- ¹⁸ CDHDF, *Informe anual 2006*, vol. II, *Situación de los derechos humanos de las mujeres en el D.F.*, México, 2007.
- ¹⁹ *Idem.*
- ²⁰ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a través de un pase de lista. Véase también la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ²¹ *Idem.*
- ²² Información aportada al Comité Coordinador por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo a través de un pase de lista.
- ²³ *Idem.*
- ²⁴ “Durante 2006, el gasto en impartición y administración de justicia por habitante en el Distrito Federal tuvo un incremento de 2.6% respecto del año anterior”. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, *Compendio estadístico 2000-2006*, p. 32, cuadro 57.
- ²⁵ *Ibid.*, p. 57, cuadro 3.2.
- ²⁶ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2006, p. 85.
- ²⁷ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, <<http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2007/decretoEgresos2007.html>>.
- ²⁸ Véase presupuesto para delegaciones de Iztapalapa o Gustavo A. Madero, *idem.*
- ²⁹ GDF, Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, *idem.*
- ³⁰ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por las autoridades. Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se considere improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ³¹ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los juzgados cívicos del Distrito Federal durante 2004*, pp.33 y 36.
- ³² Las cuestiones que dificultan el debido proceso están vinculadas con el acceso a la justicia, en este sentido, véase esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.

- ³³ Sobre este aspecto hay condiciones contradictorias. De acuerdo con lo contestado en el pase de lista por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo: “Tanto el inmueble ubicado en Insurgentes Sur 825, como el ubicado en Nebraska número 72, se encuentran en óptimas condiciones en virtud de que se trata de edificios relativamente nuevos que el Tribunal tiene en arrendamiento a partir de julio de dos mil cuatro. Aunado a lo anterior, es importante destacar que hay dentro del presupuesto asignado al Tribunal por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, un rubro específico para el mantenimiento de las instalaciones, y que el Reglamento Interior del Tribunal establece como atribución de la Subdirección de Recursos Materiales y Servicios Generales la de vigilar el adecuado mantenimiento de los inmuebles, instalaciones y equipos; por lo tanto existe personal designado que periódicamente realiza revisiones a las instalaciones y el correspondiente mantenimiento que en su caso se requiera, el cual es en términos generales, el normal para cualquier instalación a que tiene acceso al público”. Mientras que en el pase de lista enviado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, se señala: “Las instalaciones son insuficientes para la cantidad de usuarios que acuden diariamente a esta Junta Local, asimismo faltan espacios en archivo, no hay elevador y el sótano presenta filtraciones de agua. Sin embargo periódicamente y de acuerdo al Programa anual de mantenimiento se otorga mantenimiento preventivo y correctivo en las áreas. El mantenimiento preventivo y correctivo menor u ordinario se realiza a las instalaciones de manera anual de acuerdo a nuestro presupuesto aprobado y nuestro Programa anual de mantenimiento, empero, se considera necesario desconcentrar la Junta”.
- ³⁴ Es necesario que se hagan públicos los procesos de selección de jueces. Aquí cabe mencionar que, a pesar de los mecanismos de selección de los funcionarios del TSJDF, todavía siguen las prácticas corruptas. Por ejemplo, los exámenes del Consejo de la Judicatura siguen siendo influidos por prácticas de amiguismo, que ponen en duda la veracidad y objetividad de tales exámenes. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁵ El trato hacia las personas por parte de las y los funcionarios del sistema de administración de justicia es hostil. Por ejemplo, en las agencias del Ministerio Público la espera para ser atendido llega a ser de horas, y las instalaciones no son adecuadas ni cómodas para largas esperas. Cuando se solicita la atención de las autoridades, normalmente se obtiene una respuesta de poca diligencia para realizarlos. Esta situación se agudiza si la persona que requiere el servicio se encuentra en situación de vulnerabilidad o discriminación. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁶ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ³⁷ Véase en esta misma parte V, capítulo 14: Derecho a un debido proceso.
- ³⁸ Ejemplo de ello es la práctica de cambiar la situación jurídica de las personas como “acusadas”, después de haberse presentado a declarar como testigos. Situaciones como ésta se constatan en la recomendación 7/2007, emitida por la CDHDF el 12 de abril de 2007, con base en una queja planteada por una persona que, de estar actuando en la investigación ministerial en calidad de testigo por el homicidio de su esposa, pasó a tener calidad de indiciado, sin que hubiera precedido notificación.
- ³⁹ Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>.
- ⁴⁰ UNDP, *Access to Justice*, Practice Note. Executive Summary, 3 de marzo de 2004, p. 3, trad. propia, p. 4.
- ⁴¹ *Idem*.
- ⁴² En el Distrito Federal la cifra negra de delitos es de 90.5%. La delincuencia real es 10 veces mayor que la registrada por la PGJDF. De la Barreda Solórzano, “La ciudad de la zozobra”, *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, núm. 337, enero de 2006 (el artículo se basa en la *Tercera encuesta nacional sobre inseguridad*, ICESI, 2004).
- ⁴³ Según el *Informe de labores 2006* del TSJDF, p. 3, 40% de los ciudadanos/as piensa que es mejor “arreglarse” que cumplir con las leyes, 43% cree que para ascender en la vida pública hay que ser corrupto/a y 40% está de acuerdo con la idea de que en México más vale tener dinero que razón.
- ⁴⁴ Es común que se manipulen las declaraciones y otro tipo de actuaciones ministeriales y judiciales, debido a que no toda la infraestructura disponible en las oficinas de las autoridades encargadas de la administración de justicia están adecuadas para impedir la continuación de prácticas corruptas. La alteración de actuaciones ministeriales y judiciales resulta en violaciones de la seguridad jurídica y, consecuentemente, de las garantías de debido proceso. Esta situación se constata en la Recomendación núm. 8/2007, emitida el 12 de abril del 2007, en la que la CDHDF identifica que el uso del procesador de palabras Word, en vez del Sistema de Averiguaciones Previas (SAP), “facilita la manipulación del contenido de las diligencias y actuaciones practicadas...”
- ⁴⁵ J. Lavaderos, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁶ Artículo 17 constitucional: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.
- ⁴⁷ Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁸ Karina Ansolabehere, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, Flacso /Fontanamara, 2007, p. 278; y Luis Pásara, “Lecciones ¿aprendidas o por aprender?”, en Luis Pásara (coord.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM, 2005, pp. 515-597.
- ⁴⁹ Hay algunas universidades donde ya se incluye la materia de derechos humanos en los programas de estudio, en este sentido, véase *Diagnóstico sobre la educación legal en derechos humanos en México*, Universidad Iberoamericana/American University/ CDHDF, 2002, <<http://www.uia.mx/uiainstitucional/dh/basepublicaciones.htm>>.
- ⁵⁰ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁵¹ No obstante que conforme la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el servicio médico forense está organizado y vigilado por el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal (art. 120 de la Ley Orgánica del TSJDF), la independencia e imparcialidad de los peritos que pertenecen al servicio médico forense no está plenamente garantizada, toda vez que, conforme a

los artículos 25, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el perito se encuentra bajo la autoridad y mando del Ministerio Público. Se requiere analizar la posibilidad de reglamentar detalladamente la intervención y actividad del perito, puesto que no hay normas que regulen un sistema de incompatibilidades, excusas, recusación de peritos y su protección, por lo que es indispensable que se tome en consideración el criterio de los colegios de profesionistas y de quienes prestan sus servicios como peritos para que, con su experiencia, aporten elementos para una propuesta de reforma. Además, en un sistema acusatorio no hay la figura de perito, darle la calidad de *perito* a una persona es tazar la prueba. Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho al acceso a la Justicia, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.

⁵² José Manuel Bandrés, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, España, Asociación para las Naciones Unidas en España, Icaria-Antrazyt, p. 188.

⁵³ Véase pp. 34 y 35.

⁵⁴ Véase en esta misma parte, capítulo 21: Sistema de justicia: marco general.

⁵⁵ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, National Center for State Courts/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2001, p. 183.

⁵⁶ Artículo 14 constitucional: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna./ Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho./ En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho".

⁵⁷ Francisco Rubio Llorente, *La forma del poder. Estudio sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, p. 643.

⁵⁸ "Control difuso de la constitucionalidad de normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución". El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene: "Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este Alto Tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta SCJN considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales respecto de actos ajenos, como las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, X, agosto de 1999, p. 5. Tesis: P/J. 74/99 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.

⁵⁹ "Control judicial de la Constitución. Es atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación". La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, que descansa en la expresión primaria de la soberanía en la expedición de la Constitución y que, por ello, coloca a ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, de ahí que las actuaciones de éstas deben ajustarse estrictamente a las disposiciones de aquélla. En este sentido, más que una facultad, la supremacía constitucional impone a toda autoridad el deber de ajustar a los preceptos fundamentales los actos desplegados en ejercicio de sus atribuciones. Por tanto, si bien es cierto que los tres Poderes de la Unión deben observar la Ley Suprema, no puede afirmarse que por esta razón, las autoridades puedan, por sí y ante sí, en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales, examinar la constitucionalidad de sus propios actos o de los ajenos, toda vez que, al respecto, la propia Constitución consagra, en sus artículos 103 y 107, un medio de defensa ex profeso, por vía de acción, como es el juicio de amparo y lo encomienda, en exclusiva, al Poder Judicial de la Federación, sentando las bases de su procedencia y tramitación. Localización: Novena época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta* X, agosto de 1999, p. 18. Tesis: P/J. 73/99, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional. Sobre esto véase Rubén A. Sánchez Gil, "El control difuso de la constitucionalidad en México. Reflexión en torno a la tesis P/J. 38/2002", *Cuestiones de constitucionalidad* núm. 11, julio-diciembre 2004, p. 227.

⁶⁰ Véase la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*.

⁶¹ Expone un magistrado penal: "Uno puede encontrar salidas para poder tratar de ampliar [a través de] interpretaciones lo que la propia ley señala pero si esa interpretación va en contra, por ejemplo, de una opinión de algún [tribunal] colegiado, también se meten en problemas porque los tribunales colegiados los obligan [a través de su] jurisprudencia [...] Entonces, de repente, veo nuestro procedimiento penal [...] como una camisa de fuerza".

⁶² Incluso entre las críticas a sus marcos normativos, son los titulares de los juzgados y salas penales quienes mantienen una posición más crítica ante el sistema de justicia.

⁶³ A mayor abundamiento, el artículo 17 establece que cuando alguno, explotando la suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria de otro, obtiene un lucro excesivo que sea evidentemente desproporcionado a lo que él por su parte se obliga, el perjudicado tiene el derecho a elegir entre pedir la nulidad del contrato o la reducción equitativa de su obligación, más el pago de los correspondientes daños y perjuicios. No obstante, es necesario derogar el término de un año que se establece a este derecho. El artículo 20 especifica que cuando haya conflicto de derechos, a falta de ley expresa que sea aplicable, la controversia se decidirá a favor del que trate de evitar perjuicios y no a favor del que pretenda obtener lucro. Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá observando la mayor igualdad posible entre los interesados. El artículo 21 establece que si bien la ignorancia de las leyes no excusa de su incumplimiento, los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de algunos individuos, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, si está de acuerdo el Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan. Finalmente, el artículo 1851 especifica que si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención

de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Pero si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas.

- ⁶⁴ Véase en esta misma parte, capítulo 21: Sistema de justicia: marco general.
- ⁶⁵ Debe mencionarse que tan pronto los/las jueces tienen mayor capacidad de interpretación y acción, también se está otorgando mayor poder en la distribución de competencias a un órgano que no fue democráticamente electo. Esta controversia entre lo que se encuentra dentro de la esfera de lo políticamente decidable, lo que está fuera de dicha esfera y la forma de garantizar dicho coto vedado ha sido largamente debatida por la confrontación entre los teóricos de la democracia procedimental (Schumpeter, Arrow, Downs), constitucional (Ferrajoli, Garzón Valdés) y deliberativa (Habermas, J.L. Martí).
- ⁶⁶ Véase los apartados Acceso a la justicia en condiciones de igualdad y Atención del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación.
- ⁶⁷ Véase artículo 195 de la Ley Orgánica del TSJDF.
- ⁶⁸ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 38.
- ⁶⁹ Véase artículo 242 de la Ley Orgánica del TSJDF.
- ⁷⁰ TSJDF, *Informe de labores 2006*, p. 50.
- ⁷¹ Este estudio servirá como base en otros de los apartados de este *Diagnóstico*. Para mayor información, véase parte I.
- ⁷² Al momento de hacer este estudio, el Comité Coordinador había determinado que esos eran los derechos que se incluirían en este *Diagnóstico*. Conforme fue avanzando el trabajo, se decidieron algunos cambios, por ello no hay una exacta coincidencia entre los derechos que forman parte de este *Diagnóstico* y los que se utilizaron en la investigación de Flasco y del TSJDF. Véase la parte I, capítulo 4: Metodología y estructura del *Diagnóstico*.
- ⁷³ A la pregunta ¿cuáles son los derechos humanos que se litigan [se tutelan] en sus juzgados?, uno de los entrevistados señaló: “en lo que toca a los derechos humanos, yo considero minimísimo”. *Los entrevistados parecen estar de acuerdo en que los derechos humanos sólo pueden ser violados por el Estado*. Nos encontramos con una afirmación que resulta bastante clara en este sentido: “entre particulares, no se le afecta ningún interés público a nadie”. Incluso, parece que al escuchar el término “derechos humanos” algunos jueces lo relacionan exclusivamente con la labor de las comisiones de derechos humanos y no como una labor propia. Como ejemplo citaremos la siguiente afirmación: “No he tenido experiencia ninguna. Jamás me han requerido; jamás se han presentado, más bien he tenido la experiencia en penales de ir a la Comisión de Derechos Humanos y presentar una denuncia penal”.
- ⁷⁴ Como ejemplo señalaremos que los primeros mencionan tres derechos sustantivos: a una vida sin violencia, a la educación y a la vivienda. En cambio, los segundos mencionan: derecho a la integridad personal, a una vida sin violencia, y los derechos de las víctimas y de las personas privadas de la libertad.
- ⁷⁵ Este punto de partida ha sido reforzado por el clásico mecanismo de protección de derechos constitucionales: el amparo. Tan pronto como dicho juicio-recurso sólo es oponible a actos de autoridad, se ha fortalecido la idea mencionada. No obstante, hay un interesante precedente a cargo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, sentencia dictada el 11 de octubre de 2000, amparo en revisión 2/2000, donde se sostiene la posibilidad de que particulares transgredan obligaciones constitucionales que violenten garantías individuales.
- ⁷⁶ Hugo Alejandro Concha Cantú y José Antonio Caballero Juárez, *Diagnóstico...*, *op. cit.*, pp. 171-173.
- ⁷⁷ Véase artículos 1.1. y 24 de la CADH.
- ⁷⁸ Artículo 14, fracción XI de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal.
- ⁷⁹ *Idem*.
- ⁸⁰ ONU, 2003, *Informe del relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, Leandro Despouy*, E/CN.4/2004/60, 31 de diciembre, p. 17.
- ⁸¹ Véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ⁸² Véase la parte IV, capítulo 18: Derecho a la no discriminación e igualdad, y parte VI. Grupos de población.
- ⁸³ Hay dos menciones interesantes al respecto. Uno de los jueces entrevistado en el grupo focal dice que en ciertas ocasiones no pueden intervenir si la ley no se los permite: “como cuando una mujer no acreditó su causal de divorcio... que sigue casada o que ya se divorció, pero no se liquidó la sociedad conyugal o que se respete el régimen de convivencias, o sea, toda una serie de normas procesales que no podemos soslayar”. Más claramente señala otro de los jueces familiares: “No genera influencia en nosotros el que venga un indígena o el que venga el personaje de una postura religiosa equis, o que venga un blanco, un amarillo o un negro: no genera influencia. Ya lo dijeron, el que tenga la razón en base a los elementos de convicción así se dictaminará”.
- ⁸⁴ Al respecto, cuando se le pregunta a uno de los jueces penales si hace diferencias de carácter extralegal señala: “extralegal no, porque somos jueces de legalidad y nuestras sentencias tienen que tener un fundamento de esa naturaleza y en este momento, mi respuesta sería que no de manera extralegal”.
- ⁸⁵ De aquí que un juez de arrendamiento señale: “No se trata de sopesar si es de bajos recursos el inquilino, hay una ley, hay un contrato al cual se obliga, sea mucho dinero o poquito dinero, tienen que cumplir con esa obligación, tiene que cumplir con lo que se pactó, si no lo cumple, hay consecuencias legales”. Lo anterior parece más claro con la afirmación siguiente: “Lanzamos igual a los niños que a mujeres, que a parejas, personas con diferentes capacidades y por lo general gente pobre, porque no hay para pagar, entonces es indistinto”. Al respecto, señala otro de los jueces de arrendamiento: “Yo creo que más bien esos derechos humanos deben devenir de las propias leyes de nuestras asambleístas, de quienes hacen las leyes, porque nosotros como juzgadores lo que hacemos es aplicar esa ley y tenemos que aplicarla como viene, aun cuando es contradictoria o beneficia más a una parte que a la otra, la tenemos que aplicar, so pena de que si no la aplicamos así, existe una responsabilidad, es una denuncia, es una queja administrativa ante el Consejo”.
- ⁸⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párr. 419.
- ⁸⁷ Ante la pregunta: ¿Se cumple con los términos establecidos por la ley durante el procedimiento?, la Junta de Conciliación y Arbitraje contestó: “Sí, en la medida de lo posible, ya que la gran demanda de servicios de la Junta y el insuficiente personal en ocasiones impide que se cumplan los términos referidos en la Ley Federal del Trabajo, cuyas disposiciones fueron establecidas para una dinámica y

- circunstancias sociales distintas a la que se viven en la actualidad (1930-2007)". Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso señaló: "En muchas ocasiones el cumplimiento de los términos depende de las circunstancias particulares de cada caso, pero podemos afirmar que en todo momento, el personal de este órgano jurisdiccional trabaja arduamente para tener su respectiva Ponencia al día y así evitar el rezago, aunado al hecho de que en todo caso los particulares pueden hacer uso de la excitativa para la impartición de justicia, en caso de un retraso injustificado, de la cual conocerá la Sala Superior y determinará lo que conforme a derecho proceda". Fuente: Pase de lista enviado por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje el 12 de septiembre de 2007 por medio del oficio número CGA-498/2007.
- ⁸⁸ Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>.
- ⁸⁹ H. Fix-Fierro, S. López-Ayllón, "El acceso a la justicia en México una reflexión multidisciplinaria", en *Justicia* (Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional), tomo I, México, UNAM, 2001, p. 14.
- ⁹⁰ Magistrado José G. Carrera Domínguez, "Mensaje", *Informe de labores 2006*, TSJDF, p. 6.
- ⁹¹ Es importante recordar que acudir ante la CDHDF no imposibilita que instancias jurisdiccionales conozcan del asunto.
- ⁹² Leo Valladeres, *El Ombudsman como canal de acceso a la justicia*, en <www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/32/pr/pr3.pdf>, pp. 39 y 41.
- ⁹³ F. López, J. y Coronado, 2007, *op. cit.*
- ⁹⁴ Presentación del Centro de Justicia Alternativa, TSJDF, <<http://www.tsjdf.gob.mx/justicialalternativa/index.html>> (consultada el 30 de octubre de 2007).
- ⁹⁵ *Idem.*
- ⁹⁶ *Idem.*
- ⁹⁷ *Idem.*
- ⁹⁸ Leo Valladeres, *El Ombudsman...*, *op. cit.*, p. 46.
- ⁹⁹ *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100. Doc. 7, rev. 1, septiembre 24 de 1998. Original: español. En línea <<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/indice.htm>> (visitada el 12 de septiembre de 2007, p. 12).
- ¹⁰⁰ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párr. 19.
- ¹⁰¹ El numeral 2 de los principios básicos relativos a la independencia de la Judicatura (aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985), establece: "los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en constancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo".
- ¹⁰² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos en México*, párr. 393-398.
- ¹⁰³ *Ibid.*, párr. 735; Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, El CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192a, inciso i.
- ¹⁰⁴ Artículo 623 en relación con el art. 612 de la Ley Federal del Trabajo, y artículo 67, frac. IX, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ¹⁰⁵ Art. 633 y 634 de la Ley Federal del Trabajo.
- ¹⁰⁶ Artículo 3° de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- ¹⁰⁷ TSJDF, *Informe 2006*, "Mensaje" del magistrado José G. Carrera Domínguez, p. 6.
- ¹⁰⁸ Véase Recomendación general núm. 11 y las propuestas normativas de la p. 14. En el mismo sentido, relator sobre la Independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, El CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 192, inciso m.
- ¹⁰⁹ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 13.
- ¹¹⁰ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante tribunales y cortes de justicia), párr. 19.
- ¹¹¹ Información aportada al Comité Coordinador por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, a través de un pase de lista. Véase también Parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ¹¹² Información aportada al Comité Coordinador por Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mediante un pase de lista.

Capítulo 24. Derecho al debido proceso¹

24.1 Introducción

2095. La Recomendación general núm. 11 del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, establece la necesidad de “promover una profunda transformación en el sistema de justicia, que garantice el Estado de derecho en todos los órdenes”. En este sentido, el Comité Coordinador considera que en el Distrito Federal se requiere un efectivo, creíble y confiable sistema de justicia del cual las personas obtengan la eficaz resolución de controversias.² El cumplimiento de las premisas y garantías básicas del debido proceso es uno de los requisitos para ello.

2096. El debido proceso se entiende como el conjunto de condiciones que deben cumplirse para la tutela efectiva de los derechos fundamentales que están en juego en los procesos de impartición de justicia de cualquier naturaleza, así como una investigación y un juicio justo para las partes.

2097. En México se ha generalizado la idea de que la relación de derechos humanos sólo se da entre el Estado y la persona. Esto, aunado a que la rama de derecho procesal con consecuencias más graves para el individuo es el derecho penal por la posibilidad de verse privado de la libertad, tiene como consecuencia que el grueso de los datos y análisis en torno al debido proceso se hayan generado principalmente en materia penal.³ Este hecho incluso se hace evidente en la ausencia de aplicación de estándares internacionales del debido proceso por parte de los jueces civiles y de arrendamiento, como se señala en el capítulo 23: Acceso a la justicia.

2098. Por lo anterior, en este capítulo nos centraremos en la materia penal, haciendo patente que es necesario un análisis para el resto de los procedimientos en ejercicios futuros. Para diagnosticar el derecho al debido proceso, estableceremos primero las obligaciones del Estado, el contexto en el Distrito Federal y los obstáculos estructurales para la realización del debido proceso. Después haremos una revisión del cumplimiento de las obligaciones en el proceso penal, a partir de los siguientes rubros: presunción de inocencia, derecho de contar con un traductor/a o intérprete, derecho a la defensa adecuada, derecho de estar presente en las audiencias, presencia de los y las jueces en las audiencias, derecho penal de acto, valoración de la prueba y derechos de las víctimas.

2099. La determinación de estos rubros tuvo como base los señalamientos más recurrentes que diversos organismos internacionales⁴ han hecho en cuanto al debido proceso, así como la información de diagnóstico al respecto, lo que determinó en gran parte el desarrollo de este trabajo. Como se observa en el siguiente apartado, las obligaciones del Estado respecto al debido proceso son muchas más que las mencionadas. Por ende, es importante destacar que el análisis no será exhaustivo, sino que se centrará en los puntos considerados críticos.⁵

2100. Incluso en materia penal (aunque es posible extenderlo a otras) se presentan problemas de insuficiencia y falta de sistematización de la información que permitan diagnosticar si las premisas y garantías del debido proceso se cumplen o no y en qué grado. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) no cuenta con una base de datos que permita identificar cuántas

audiencias se celebran en un determinado lapso y en cuántas están presentes las personas interesadas; tampoco cuenta con datos para diagnosticar cómo se valoran las pruebas en las sentencias y cuántas personas son sentenciadas por otorgar valor pleno a las declaraciones ministeriales. Asimismo, no es posible saber en este momento cuántas de las personas que requerían un intérprete contaron con él.

24.2 Obligaciones del Estado

2101. El debido proceso implica el derecho de toda persona involucrada en un proceso de averiguación previa, administrativo o jurisdiccional, a ser oída, con las debidas garantías y en un plazo razonable, por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. La efectividad de este derecho depende en gran medida de condiciones previas de acceso a la justicia.

2102. El derecho a un proceso debido se encuentra reconocido en los artículos 9° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como 7° y 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). México se ha comprometido a proteger este derecho internamente y ha establecido, en los artículos 14, 16, 19 y 20 de su Constitución Política, las garantías para asegurarlo.

2103. El derecho al debido proceso implica premisas y garantías que se traducen en obligaciones para las autoridades que intervienen en procesos de cualquier naturaleza.⁶ Las premisas que deben imperar son:⁷

En procesos de cualquier naturaleza

- No discriminación e igualdad de las partes en el proceso.⁸
- Un tribunal competente, independiente e imparcial,⁹ previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho.¹⁰
- Publicidad del proceso, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.
- Respeto a la integridad, libertad y seguridad personal.¹¹
- Reconocimiento de los derechos de las víctimas.

En procesos de naturaleza penal

- Presunción de inocencia.¹²
- Prohibición¹³ de condenar a la persona por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos, según el derecho aplicable, así como la prohibición de imponer pena más grave¹⁴ que la correspondiente en el momento de la comisión del delito.¹⁵
- Prohibición de juzgar a una persona dos veces por el mismo delito (principio *non bis in idem*).¹⁶

2104. Por su parte, las garantías mínimas¹⁷ que implica el debido proceso, son:¹⁸

- Asistencia de un traductor/a o intérprete.
- Comunicación previa y detallada de la acusación y de los derechos con los que cuenta la persona presuntamente responsable.¹⁹
- Concesión del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa.
- Derecho a no declarar, a no ser obligado a declarar contra sí mismo, ni a declararse culpable.²⁰
- Derecho a defenderse personalmente o a ser asistido por un defensor elegido o bien brindado por el Estado (incluye el derecho a comunicarse libre y privadamente con el defensor/a).²¹
- Derecho a estar presente en el juicio.²²
- Derecho a que la defensa interroge a los/las testigos presentes en el tribunal y a obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos.²³
- Derecho a recurrir del fallo ante juez/a o tribunal superior.²⁴
- Ser juzgado/a y obtener resolución sin dilaciones indebidas.²⁵
- Derecho a la reparación en caso de que la persona haya sido ilegalmente detenida, presa o sentenciada.²⁶

2105. Si bien es cierto que las obligaciones del Estado en materia de debido proceso están reconocidas tanto en la Constitución Política Federal como en los tratados internacionales de los que México es parte, es importante hacer notar que subsisten cuestiones que afectan su efectividad. Nos referimos principalmente a la tendencia inquisitorial del sistema penal, que se manifiesta en las leyes así como en la práctica ministerial y judicial, lo cual abordaremos en los siguientes apartados.

2106. Las autoridades directamente involucradas en la garantía de estos derechos son: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF),²⁷ el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF),²⁸ la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (JLCA), el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

2107. Si bien las garantías del debido proceso están enfocadas a la protección de la persona inculpada de un delito, también debe incluir el respeto de los derechos de las víctimas. Con base en los estándares internacionales, así como en lo establecido en el artículo 20 apartado B de la CPEUM, en los artículos 11 y 27 de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal (LAAVDDF), así como en los artículos 9° y 9° bis del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, los derechos de las víctimas del delito²⁹ son:³⁰

- Que el proceso se lleve a cabo bajo las premisas y garantías que implica el debido proceso.
- Ser tratadas sin discriminación.
- Obtener atención médica y psicológica.
- Contar con medidas para la protección de su seguridad, bienestar físico y psicológico, dignidad y vida privada.
- Ser informadas de sus derechos y del desarrollo del procedimiento.
- Obtener procuración de justicia pronta, gratuita e imparcial.
- Recibir asesoría jurídica gratuita y, en caso necesario, ser auxiliadas por intérpretes traductores/as.

- Tener acceso al expediente para informarse sobre el estado y avance del procedimiento.
- Ser informadas claramente del significado y trascendencia jurídica del perdón en caso de que deseen otorgarlo.
- Participar en el proceso brindando información que auxilie las investigaciones.
- Solicitar el desahogo de las diligencias correspondientes.
- Contar con todas las facilidades para identificar a la persona probable responsable.
- Ser tratadas con el respeto debido a su dignidad.
- Que se les otorgue la reparación del daño (además tendrán derecho a brindar elementos para determinar el monto del daño y de su reparación).

2108. Salvo por los datos generados por el Sistema de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) sobre la atención que brinda, no hay información sistematizada que permita diagnosticar el cumplimiento de todas las obligaciones que tiene el Estado frente a la víctima.

2109. Por lo que se refiere a la perspectiva de género, está ausente en el quehacer de la mayoría de las instancias de procuración de justicia y, en consecuencia, en las cifras compiladas por ellas; cabe recordar que la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer:³¹

- Establece que los gobiernos deben comprometerse a: “Elaborar un programa amplio de educación sobre derechos humanos con objeto de aumentar la conciencia de la mujer acerca de sus derechos humanos y aumentar la conciencia de otras personas acerca de los derechos de la mujer”, para que, como parte del debido proceso, se le reconozca como sujeto de derecho “vulnerable” al abuso de autoridad y a la discriminación como parte de una tradición cultural.
- Recomienda “impartir enseñanza y capacitación sobre derechos humanos en las que se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género, a los funcionarios públicos, incluidos, entre otros, el personal policial y militar, los funcionarios penitenciarios, el personal médico y de salud y los asistentes sociales, incluidas las personas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la migración y los refugiados, y los maestros a todos los niveles del sistema de enseñanza, y facilitar también ese tipo de enseñanza y capacitación a los funcionarios judiciales y a los miembros del parlamento con objeto de que puedan cumplir mejor sus responsabilidades públicas”.

24.3 Contexto en el Distrito Federal

Debido proceso

2110. En 2005, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) registró 1 269 menciones³² referentes a la violación del derecho al debido proceso, mientras que en 2006 se reportaron 974.³³

2111. La falta de aplicación del principio de presunción de inocencia, la imposibilidad de controvertir pruebas dentro de un proceso, la violación del derecho a una defensa apropiada, las dilaciones injustificadas y la negación del derecho de interponer recursos efectivos, son ejemplos de algunas de

las transgresiones más mencionadas en los hechos que motivan las quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

2112. De acuerdo con las estadísticas de la CDHDF, respecto de las inconformidades con el trámite de algún proceso, juicio o procedimiento, un gran número de quejas se refiere a casos ante juzgados penales y juzgados de paz penales, seguidos de los familiares y, en menor número, de los civiles y de arrendamiento. Esto es interesante, ya que en el capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia, del presente *Diagnóstico*, se concluye que son precisamente las y los jueces familiares y penales quienes tienen mayor grado de sensibilización para la aplicación del derecho de los derechos humanos. Sin embargo, diversos especialistas consideran que carecen de perspectiva de género y que esto les impide respetar los derechos humanos de las mujeres —en particular los derechos de acceso a la justicia y debido proceso— y los lleva a favorecer la doble victimización de las mujeres.³⁴

2113. De acuerdo con el Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la CDHDF, ésta ha emitido un total de 12 recomendaciones (11/2003, 01/2006, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 12/2007, 13/2007, 14/2007, 15/2007, 02/2008 y 05/2008), en las que se han cometido violaciones a las garantías de debido proceso.

Cuadro 24.1 Violación a las garantías de debido proceso

Autoridad	Recomendaciones implicadas	Núm. de recomendaciones
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	11/2003, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 13/2007 y 05/2008	6
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	01/2006, 12/2007, 14/2007 y 02/2008	4
Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	13/2007 y 15/2007	2
Total de recomendaciones		12

Fuente: Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR).

2114. En los instrumentos 7/2007, 8/2007 y 9/2007, la CDHDF recomendó a la PGJDF que presentara un programa de trabajo para aplicar un Modelo Integral para la Procuración de Justicia, que estableciera los mecanismos de supervisión de la actuación ministerial y considerara lineamientos específicos para una adecuada documentación e integración de la averiguación previa, orientados a procurar:

- 1) el resguardo de los expedientes —en aras de garantizar la confidencialidad e imparcialidad de las investigaciones;
- 2) que en el registro de las actuaciones de la autoridad ministerial no se soslayan circunstancias de modo, tiempo y lugar —con la finalidad de salvaguardar el principio de certeza;
- 3) participación oportuna de los servicios periciales —lo que incluye en su caso, el acceso irrestricto del Servicio Médico Forense (Semefo) a toda la información pericial que obra en una averiguación previa;
- 4) La forma de proteger y preservar el lugar de los hechos;³⁵
- 5) La forma en que deben participar los elementos de la Policía Judicial y demás auxiliares del Ministerio Público en cada una de las etapas de la investigación.³⁶

2115. Según información de la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la PGJDF, en las 517 quejas que recibió del 5 de diciembre de 2006 al 9 de abril de 2007, en las que el peticionario/a ha alegado probables³⁷ violaciones a derechos humanos, se señalan:

- 162 inconformidades con la atención recibida;
- 101 inconformidades con la integración de la averiguación previa;
- 47 abusos de autoridad;
- 37 dilaciones en la integración de la averiguación previa;
- 35 detenciones ilegales;
- 25 torturas;
- 22 inconformidades con la determinación de la averiguación previa;
- 18 detenciones arbitrarias;
- 15 negativas de servicio público,
- 13 inconformidades con la notificación del no ejercicio de la acción penal;
- 0 incomunicaciones;
- 9 intimidaciones llevadas a cabo por servidores públicos;
- 9 inconformidades relacionadas con el incumplimiento de un mandato judicial;
- 6 tráficos de influencias;
- 4 inconformidades con la actuación del agente del Ministerio Público adscrito a Juzgados;
- 2 extorsiones realizada por servidores públicos; y
- 2 cohechos realizados por servidores públicos.³⁸

2116. El número de quejas que recibe la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la PGJDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas también brinda información sobre el desempeño de las autoridades.³⁹

2117. En estas presuntas violaciones a derechos humanos alegadas por los peticionarios/as, se señala a los siguientes servidores públicos/as como posibles responsables: 308 agentes del Ministerio Público; 90 de la Policía Judicial; 47 policías de la Secretaría de Seguridad Pública; 55 no especificados; 10 oficiales secretarios; 3 peritos; 3 fiscales y 1 responsable de agencia.⁴⁰

2118. Hay poca información oficial y de organizaciones de la sociedad civil sobre abusos de poder, irregularidades y malos tratos por parte de las fuerzas públicas del sistema policial y de procuración de justicia en el Distrito Federal, así como sobre los procedimientos que se siguen por estas causas. Sin embargo, persiste la idea generalizada de que estas violaciones a los derechos humanos son un comportamiento común.⁴¹ El estudio de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, arroja los siguientes resultados sobre este tema:

- Las irregularidades, los abusos de poder y los actos de maltrato, lejos de ser eventos excepcionales, se llevan a cabo regularmente por parte de los servidores públicos que forman parte de las policías y los sistemas de procuración de justicia.
- Persiste una amplia variedad de abusos. Estos actos van desde violaciones menores hasta severas.
- Todas las autoridades incluidas en el estudio, es decir, los servidores públicos que trabajan en las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia mexicanas y tienen algún tipo de contacto directo y regular con los ciudadanos, cometen abusos y violaciones a la

ley, aunque es importante subrayar que las características y frecuencia de su participación difieren según el tipo de corporación u oficina a la que pertenecen.

- En cuanto a la población, algunos grupos parecen ser más vulnerables que otros al abuso por parte de la autoridad. El motivo del contacto y su localización geográfica son algunos de los factores que ayudan a explicar estas diferencias.
- En 94% de casos de abuso por parte de los agentes encargados del cumplimiento de la ley, las víctimas no presentan denuncia ante ninguna de las autoridades relevantes.
- El estudio revela una ausencia general de cultura de la legalidad y respeto a la ley en México por parte de la autoridad y de la población.⁴²

2119. En promedio, una de cada dos personas que tiene contacto con la autoridad de prevención del delito o de procuración de justicia sufre algún tipo de abuso. El 94% de los abusos no son físicos y 6% sí.⁴³ Los abusos más frecuentes que no incluyen daño físico son: solicitud de dinero (29%), insultos o tratos humillantes (10%), amenazas concernientes al levantamiento de cargos falsos (7%), amenazas para obtener información o una confesión (5%), y amenazas de posible daño físico (5%).⁴⁴

2120. Los actos menos frecuentes son: retención de documentos oficiales para ejercer presión, ser forzado a confesar y recibir amenazas en contra de familiares. Los casos de maltrato físico reportados en el estudio no son suficientes para formular estimaciones precisas; sin embargo, los que se reportan son: golpes, agresiones con objetos, bofetadas, ataduras, detención con la cabeza cubierta, ser vendado de los ojos, heridas producidas por aplastamiento, sofocación o asfixia e inmersión en agua.⁴⁵

2121. En 67% de los contactos con el Ministerio Público ocurre algún tipo de abuso, que en 99% de los casos se produce en las instalaciones de las agencias del MP.⁴⁶ Para combatir este tipo de prácticas es necesario profesionalizar a los cuerpos policiacos, que son los principales servidores públicos acusados de cometer estas violaciones. Aunque no se cuente con datos precisos acerca de la proporción de abusos que se cometen contra las mujeres, especialistas consideran que son comunes y graves, por lo que proponen que se promueva no sólo una “sensibilización”, sino una capacitación especializada de estos y otros funcionarios y funcionarias públicas.⁴⁷

2122. Puede considerarse también como abuso de poder, la falta de contacto del juez/a con el procesado y con las víctimas, así como el maltrato que en algunas ocasiones el personal del juzgado infiere a la persona procesada, a la víctima o a sus familiares.⁴⁸

Derechos de las víctimas

2123. La deficiente atención a víctimas del delito que acuden a las agencias del Ministerio Público es uno de los principales motivos de quejas recibidas en la CDHDF, que estima que ocho de cada diez quejas⁴⁹ que se tramitan en la institución son de personas que primero fueron víctimas de algún delito y luego no encontraron respuesta de la autoridad, que con esta conducta viola los derechos humanos de las personas afectadas. Además, en asuntos de violencia familiar es común que los/as peticionarios se inconformen por la falta de sensibilidad de los encargados/as de las agencias del Ministerio Público.⁵⁰

2124. Según el artículo 12 de la LAAVDDF, quienes tienen la obligación específica de proporcionar atención y apoyo a las víctimas u ofendidos por un delito son, en sus respectivos ámbitos de competencia: la Procuraduría General de Justicia capitalina,⁵¹ la Secretaría de Salud del Distrito Federal,⁵² el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Distrito Federal⁵³ y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.⁵⁴

2125. La PGJDF reporta que en el mes de junio de 2007 firmó un convenio de colaboración con la Secretaría de Salud del Distrito Federal para ampliar la red de servicios que se brindan a las víctimas que atiende la PGJDF y que requieren atención médica, hospitalización, cirugías, medicina y otro tipo de apoyos, como prótesis.⁵⁵

2126. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, por conducto de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito,⁵⁶ es la instancia en la PGJDF que tiene atribuciones específicas para atender a víctimas u ofendidos.

2127. La LAAVDDF creó el Consejo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito,⁵⁷ órgano que actúa⁵⁸ junto con la Procuraduría, que sirve de apoyo, asesoría y consulta, y tiene por objeto fortalecer y promover las acciones en favor de víctimas y ofendidos del delito.⁵⁹ Está integrado por el procurador general de Justicia del Distrito Federal (presidente), los/las titulares de la CDHDF, de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, de la Secretaría de Salud del Distrito Federal y de la Subprocuraduría de Atención a las Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.⁶⁰

2128. La LAAVDDF señala que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal debe elaborar un Programa de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito, que será aprobado por el jefe de gobierno del Distrito Federal.⁶¹

2129. La LAAVDDF también crea el Fondo⁶² para la Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos.⁶³ Los recursos del Fondo son administrados y operados por la Procuraduría General de Justicia por medio de un fideicomiso público⁶⁴ y se aplican para otorgar apoyos de carácter económico a las víctimas u ofendidos por el delito o, en su caso, a sus derechohabientes, de acuerdo con la naturaleza del delito, sus consecuencias y los propios recursos del Fondo.⁶⁵

2130. Durante el periodo que va del 5 de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007, el Consejo y Comité Técnico del Fondo de Atención y Apoyo a Víctimas del Delito autorizó el apoyo económico en 128 casos, por un importe total de 8 335 000 pesos. Las personas que han resultado beneficiadas primordialmente son víctimas de los delitos de violencia familiar, lesiones, homicidio y violencia sexual.⁶⁶

2131. La Dirección General de Atención a Víctimas del Delito, de la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios de la Comunidad, tiene como principal objetivo operar el Sistema de Auxilio a Víctimas, que tiene como función brindar apoyo psicológico, jurídico, médico y social a las víctimas del delito a través de sus seis centros:⁶⁷

- Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI).
- Centro de Terapia de Apoyo a Víctimas de Delitos Sexuales (CTA).
- Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA).

- Centro de Apoyo Sociojurídico a Víctimas del Delito Violento (Adevi).
- Centro de Atención a Riesgos Victimales y Adicciones (Cariva).
- Centro de Investigación Victimológica y Apoyo Operativo (CIVA).⁶⁸

2132. El personal que integra la plantilla del Sistema de Auxilio a Víctimas, y que atiende específicamente a víctimas del delito, está compuesto por: “7 personas con plaza y función de médico, 87 psicólogo/as, 144 abogada/os, 31 perita/os, 62 trabajadoras sociales y 199 personas del área administrativa”.⁶⁹

2133. En cuanto al apoyo psicológico, se rinden dictámenes dependiendo del perfil de la víctima y del tipo de delito; en materia jurídica se asesora y se da seguimiento a las averiguaciones previas y procesos penales en relación con las víctimas, con especial énfasis en la documentación para la obtención de la reparación del daño. Se cuenta con especialistas en medicina para un apoyo inicial a las víctimas, que posteriormente se canalizan a la Secretaría de Salud. A través del área de trabajo social se documenta el contexto sociofamiliar de la víctima, como resultado del impacto del delito.⁷⁰

2134. Con la colaboración de la Secretaría Técnica del Consejo de Atención a Víctimas del Delito, los centros documentan, además, los casos de solicitud para apoyo económico a las víctimas que se presentan al Consejo.⁷¹

2135. Las medidas de protección para los casos en que se debe resguardar la integridad física o psicológica son también parte de los derechos de las víctimas. La Subprocuraduría las gestiona ante la autoridad correspondiente: la Policía Judicial o la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En 2005 se gestionaron en 11 casos y en 2006 en 29.

2136. La PGJDF reporta las siguientes cifras de atención brindada por estos centros en lo que va de de diciembre de 2006 al 30 de septiembre de 2007:

Cuadro 24.2 Atención a víctimas por parte de los Centros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal^a

	CAVI	CTA	Adevi	Cariva	CIVA	CAPEA	Total
Víctimas directas e indirectas	26 539	17 322	87 890	8 928	481	6 224	147 384
Generadores/as de violencia					6 469		6 469
Sesiones de psicoterapia individual	14 279	18 388	9 618	9 110	5 010	2 645	59 050
Sesiones de psicoterapia grupal	10 512	3 828	10 393	3 985	2 292	640	31 650
Casos atendidos	9 644	3 607	8 054	2 013	2 195	4 163	29 676
Trabajo social	11 565		15 203	3 257	97	6 224	36 346
Acciones jurídicas	15 517	3 576	8 341	3 473			30 907
Intervenciones del Ministerio Público	42 648	25 669	10 411			48 245	126 973
Dictámenes psicológicos victimales	6 212	1 850	1 093	2 686	482	1 105	13 428
Dictámenes generados	159				3 003		3 162
Averiguaciones previas generadas						774	774
Reparación del daño moral	154 150.00	512 260.00	1 170 258.10	37 000.00	94 566.83		1 968 234.93
Reparación del daño material como resultado de las gestiones jurídicas de los centros	8 984.04		24 730 199.16	30 400.00	163 734.42		24 933 317.62

^a PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.

Cuadro 24.3 Atención a víctimas por parte de los Centros de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal^a

Rubros	Totales de diciembre de 2006 a septiembre de 2007
Total de víctimas atendidas (directas e indirectas)	147 384
Monto de reparación del daño	26 901 552.55
Dictámenes psicológicos	16 590
Sesiones psicoterapéuticas	90 700
Casos atendidos	29 676
Acciones jurídicas	30 907
Averiguaciones previas iniciadas por extravío	774
Generadores/as de violencia atendidos/as	6 469

^a PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.

24.4 Cuestiones estructurales que afectan el ejercicio del derecho

2137. El principal obstáculo estructural que condiciona la efectividad del debido proceso⁷² que ha encontrado el Comité Coordinador es un sistema penal inquisitorial⁷³ que se refleja, entre otras cosas, la acción institucional bajo la premisa de culpabilidad de los procesados, en las atribuciones excesivas que tiene el Ministerio Público, en la inequidad de armas de las partes dentro del proceso, en las reglas para la valoración de las pruebas y en la forma de sustanciación de los juicios.

2138. El sistema acusatorio difiere del inquisitorio por lo menos en los siguientes aspectos:⁷⁴

- La información de la parte inicial del procedimiento penal –averiguación previa– es usada solamente para permitir a la autoridad persecutoria llegar a una decisión respecto a la conveniencia de presentar cargos contra una persona, pero no se convierte en prueba o parte esencial del caso;
- La jurisdicción de un juez/a sobre el sospechoso/a depende de la resolución de una autoridad persecutora independiente que presenta cargos; y
- El juicio es público, llevado ante y en presencia continua del juez/a y los procedimientos son de naturaleza contradictoria o adversa, es decir, existe la posibilidad de refutación de la acusación.
- Existe igualdad de armas entre las partes del proceso.⁷⁵

2139. Otros obstáculos que se han encontrado para la debida aplicación y ejercicio de los derechos y premisas que derivan del debido proceso son:

- El abuso de poder, irregularidades y maltrato que sufren algunas personas que son parte de un proceso. En particular la doble victimización de las mujeres, niñas y niños cuando denuncian delitos como violación o abuso sexual llevado a cabo por un familiar y en los juicios por divorcio o por violencia intrafamiliar.
- La deficiente capacidad y/o sensibilidad de los servidores/as públicos para investigar, procesar⁷⁶ y atender a las víctimas.⁷⁷ En particular, hay que destacar la falta de peritos y peritas psicólogas especializadas en casos de niñas y niños que sufren abuso sexual.⁷⁸
- La inadecuada infraestructura de la defensoría de oficio en el Distrito Federal.
- Pese a que existen previsiones legales⁷⁹ que reconocen la igualdad ante la ley y que prohíben la discriminación, la cultura y las políticas de las instancias involucradas en la impartición

de justicia no son adecuadas para atender las necesidades de las personas que se encuentran en situación de discriminación o de vulnerabilidad.

- El diseño del proceso penal, en el cual la víctima tiene poca participación y el Estado no asume su función de garante y protector de los derechos de las víctimas,⁸⁰ así como la inexistencia de figuras alternativas al proceso penal y civil para la pronta solución de conflictos menores.⁸¹
- La falta de infraestructura para hacer efectivo el derecho a la reparación del daño de las víctimas, así como la inexistencia de un mecanismo sustitutivo de reparación por parte del Estado.

2140. El acceso a la justicia y el debido proceso son derechos estrechamente interrelacionados: el adecuado ejercicio de uno depende del goce del otro. En este sentido, los obstáculos que las personas enfrentan para hacer efectivo el acceso a la justicia, repercuten en el debido proceso, por ello remitimos a esa parte del *Diagnóstico*.⁸²

24.5 Revisión del cumplimiento de las obligaciones del Estado

Presunción de inocencia

2141. La presunción de inocencia es un principio básico del sistema penal acusatorio, contrapuesto al inquisitorial. La Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, señala:

La presunción de inocencia, que es fundamental para la protección de los derechos humanos, impone la carga de la prueba a la acusación, garantiza que no se presuma la culpabilidad a menos que se haya demostrado la acusación fuera de toda duda razonable, asegura que el acusado tenga el beneficio de la duda, y exige que las personas acusadas de un delito sean tratadas de conformidad con este principio. Todas las autoridades públicas tienen el deber de abstenerse de prejuzgar los resultados de un juicio.

2142. El Comité contra la Tortura recomendó al Estado mexicano finalizar la reforma del sistema integral de justicia a fin de, *inter alia*, instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios de un proceso debido en la valoración de la prueba.⁸³

2143. La presunción de inocencia, premisa básica del debido proceso, no es reconocida expresamente en la Constitución Política mexicana. Pese a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la presunción de inocencia se encuentra reconocida de manera implícita en la Constitución, esto derivado de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, apartado A.⁸⁴

2144. Pese a que el artículo 247 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece: “en caso de duda debe absolverse. No podrá condenarse a un acusado, sino cuando se pruebe que cometió el delito que se le imputa”; en los hechos persiste la aplicación de la presunción de dolo y no la de presunción de inocencia por parte de las autoridades y la carga de la prueba propiamente la tiene la persona inculpada. El valor que se concede a las actuaciones del Ministerio Público rompe

con el principio de equilibrio procesal entre las partes, ya que la parte acusadora inicia el procedimiento con pruebas que ya tienen valor pleno para el juez/a.⁸⁵

2145. Por su parte, las y los jueces aplican el principio de esta manera: “ante la duda debe condenarse y que la Sala después resuelva si no era culpable”, esto por temor a dejar sin sanción a una persona que sí cometió algún delito, aunque no se hayan presentado las pruebas suficientes para demostrarlo.

2146. En este sentido es importante notar que los autos de término dictados de diciembre de 2005 a noviembre de 2006 se distribuyen de la siguiente manera: 211 fueron de sujeción al proceso, 1 421 de libertad y 12 582 de formal prisión. De las sentencias dictadas en juzgados penales dentro del periodo mencionado, 125 son sentencias mixtas, 606 son sentencias absolutorias y 12 124 son sentencias condenatorias.⁸⁶

2147. La presunción de inocencia está íntimamente relacionada con el derecho de la persona acusada a permanecer en libertad durante el proceso. En este sentido, internacionalmente se establece que la prisión preventiva debe ser aplicada excepcionalmente;⁸⁷ sin embargo, en la legislación penal del Distrito Federal⁸⁸ la prisión se utiliza como medida preventiva en todos los delitos en los que la media aritmética de la pena privativa de la libertad rebasa los cinco años.⁸⁹ Por lo anterior, la mayoría de los procesados, incluso los involucrados en la comisión de delitos que no serían considerados graves, se ven sujetos a prisión preventiva. La población total de personas internas en centros penitenciarios del Distrito Federal es de 24 826 de las cuales 9 108 (636 de ellas, mujeres) son procesadas.⁹⁰

2148. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que más de la mitad de las personas presas en México son procesadas sin sentencia, por lo que no solamente se está violando el principio de legalidad, sino que los reclusorios son prisiones para quienes todavía no han sido reconocidos como responsables de la comisión de un delito.

2149. La CIDH considera que la prisión preventiva como regla de aplicación general es contraria a las normas de la CADH, pues viola el derecho a la libertad y la presunción de inocencia, razón por la cual la prisión preventiva debería restringirse a los casos particulares en que así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público.

2150. Por ello, la CIDH recomendó al Estado mexicano regular adecuadamente el principio de la libertad del imputado durante el proceso, reglamentando taxativamente los casos de excepción, conforme las directrices establecidas por la CIDH.⁹¹ Esta recomendación sigue vigente, ya que la legislación del Distrito Federal no se ha adecuado a los requisitos antes señalados.

2151. Otra cuestión que afecta la presunción de inocencia es presentar en los medios de comunicación a las personas detenidas como autores de diversos delitos, cuando en muchos casos apenas se está iniciando la investigación, es decir, cuando todavía no hay pruebas suficientes para presumir que, efectivamente, participaron en un delito. En este sentido, la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos, establece que “los medios de comunicación deberán evitar expresar opiniones perjudiciales a la presunción de inocencia.”

2152. Conforme a lo señalado por la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas en su investigación *Barómetro Local*, en un solo mes se publicaron 30 fotografías de inculpados en uno de los

diarios de circulación local.⁹² Se han presentado casos en los que dependencias gubernamentales han tenido que emitir aclaraciones públicas para precisar que las personas detenidas y presentadas a medios de comunicación, finalmente nada tuvieron que ver con los delitos que se les atribuían.⁹³

Derecho a contar con un traductor/a o intérprete

2153. El derecho a contar con traductor/a o intérprete debe respetarse en todos los casos en que el idioma o lengua materna de una persona no sea el castellano, independientemente del presunto conocimiento que tenga de este idioma.

2154. Con el propósito de garantizar la protección a los indígenas sujetos a proceso, la CDHDF y el TSJDF firmaron un Acuerdo de Conciliación en junio de 2004, que establece, entre otras cosas, que se firmará un convenio de colaboración para la asistencia de traductores de lenguas indígenas y peritos prácticos culturales,⁹⁴ en que la autoridad jurisdiccional requiera traducción e información sobre la cultura y los sistemas normativos de un procesado indígena.

2155. El TSJDF reportó en su informe de 2006, que la Dirección de Derechos Humanos ha concretado el Convenio de Traductores.⁹⁵ El número de traducciones en lengua indígena que se han realizado son:⁹⁶ en 2007, 160; en 2006, 191; en 2005, 183 y en 2004, 91 traducciones.

Derecho a la defensa adecuada

2156. Los derechos en juego en un proceso penal dependen en gran medida de una defensa adecuada. Para algunos autores, como Zapata Bello, el mayor obstáculo para el ejercicio del derecho a la justicia es el asesoramiento de las personas que carecen de recursos suficientes para consultar un abogado particular,⁹⁷ máxime cuando la defensoría de oficio solamente brinda apoyo a personas que tienen carácter de acusados en procesos penales o de demandados en otros ámbitos del derecho. Según el estudio de Fundar antes citado, por lo menos una de cada dos personas indiciadas en el MP no contó con ningún tipo de defensa.⁹⁸

2157. El artículo 269 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal establece que “cuando el inculpado fuere detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

- II. Se le hará saber de la imputación que exista en su contra y el nombre del denunciante, acusador o querellante;
- III. Será informado de los derechos que en averiguación previa consigna en su favor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2158. Pese a que formalmente este derecho está reconocido en la legislación del Distrito Federal, según el estudio de Fundar antes citado, 13% de las personas indiciadas en el Distrito Federal reportan no haber sido informadas de los cargos en su contra, 36% no haber sido enteradas de quién les acusa, y a 50% de quienes solicitaron hacer una llamada telefónica, no se les permitió.⁹⁹ De las personas

indiciadas en el Ministerio Público del Distrito Federal, 60% reporta no haber sido informado de su derecho a no declarar.¹⁰⁰

2159. El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su artículo 134 bis, párrafo cuarto, señala: “Los indiciados desde la averiguación previa podrán nombrar abogado o persona de su confianza que se encargue de su defensa. A falta de uno u otro el Ministerio Público le nombrará uno de oficio”. Este artículo ha sido severamente criticado por los organismos defensores de los derechos humanos,¹⁰¹ pues es contrario a lo señalado por los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados,¹⁰² que no dejan lugar a dudas acerca de que las personas acusadas, arrestadas o detenidas deben estar asesoradas por un “abogado/a” y no sólo por personas de su confianza. Al respecto cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia ha establecido la obligatoriedad de que el defensor sea un licenciado/a en derecho.¹⁰³

2160. La falta de defensa adecuada (incluso desde el trámite de la averiguación previa), ya sea particular o de oficio, con frecuencia dan como resultado sentencias condenatorias en las que, incluso, se encuentran argumentos como que “el inculpado no aportó elementos para desvirtuar la acusación del Ministerio Público” o “que no presentó pruebas para demostrar su dicho”. Efectivamente, los defensores/as presentan pruebas que no desacreditan o desvirtúan las que el agente del Ministerio Público ha presentado para sostener su acusación. Incluso la CDHDF emitió las recomendaciones 4/2000 y 5/2004, relacionadas con la prestación ineficiente de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal por violaciones a las garantías constitucionales de defensa y acceso a la justicia.

2161. También se presentó un caso,¹⁰⁴ en el que el defensor particular omitió ofrecer una prueba sustancial para demostrar que la víctima había fallecido de enfermedad y no por un hecho violento, lo que provocó que se dictara una sentencia condenatoria, misma que finalmente fue revocada por la Sala que conoció del recurso de apelación correspondiente, la cual ordenó la reposición del procedimiento para que se desahogara la prueba referida y, finalmente, se absolvió a la persona que había sido condenada.

2162. La falta de adecuada asesoría jurídica, tanto por las y los defensores públicos como por las y los abogados particulares de las partes en los juicios, se refleja también en la encuesta del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). De las personas entrevistadas (presas en el Distrito Federal) 46% estimaron que no se sintieron defendidas por sus abogados/as. El motivo que manifestaron para cambiar de abogado/a fue que no había hecho nada para defenderlas.¹⁰⁵

2163. Además, 53% señaló que su abogado/a no hizo nada para defenderlo al momento de rendir su declaración preparatoria; 60% dijo que su abogado/a no lo asesoraba antes de las audiencias, 78% que el abogado/a no apeló la sentencia y solamente 36% presentó algún tipo de amparo.¹⁰⁶

2164. Durante las visitas que la CDHDF realizó en 2004 a los juzgados penales del fuero común, se recibieron varios testimonios de personas que señalaban que el defensor de oficio no explicaba ni a la persona procesada ni a la familia la situación del proceso.

2165. La participación del defensor/a y la asesoría a la persona probable responsable desde el momento de su detención se limita en la práctica, especialmente si se trata de defensores/as de oficio, a su presencia en el momento en que la persona detenida rinde declaración.

2166. Incluso en varias de las quejas que se reciben en la CDHDF se ha señalado que los defensores/as de oficio o los secretarios/as de acuerdo indican a las personas procesadas solamente el lugar donde deben firmar, sin leer los acuerdos que se les están notificando, y algunos procesados han manifestado que no se enteran del contenido de los documentos que firman o que no se les permite leerlos, o que no cuentan con la debida asesoría para comprender el contenido de los documentos respectivos. Según el estudio de Fundar, 70% de los contactos con el Ministerio Público implican la firma de algún documento de valor legal. En uno de cada cinco casos las personas reportaron no haber leído el documento antes de firmarlo, haber firmado una declaración que no era totalmente precisa, o haber firmado un documento en contra de su voluntad.¹⁰⁷

2167. Las personas detenidas o citadas como probables responsables se quejan principalmente de la falta de orientación por parte del defensor/a de oficio, y quienes tienen la calidad de víctimas o de ofendidos reclaman la falta de orientación en su calidad de víctima del delito y de información sobre la tramitación de su denuncia por parte de los agentes del Ministerio Público. En las averiguaciones previas, cuando los familiares se presentan o son requeridos en calidad de persona de confianza, no tienen los conocimientos legales ni saben las consecuencias de su presencia.

2168. No obstante que conforme a la fracción II del artículo 20 constitucional y al artículo 249 fracción IV del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, solamente es válida la declaración rendida con asistencia de un defensor, como se aprecia en la encuesta del CIDE, en la mayoría de los casos las personas detenidas no tienen posibilidad real de una defensa, y la declaración continúa siendo válida. Por ello, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* resaltó la necesidad de “garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculcado desde el primer momento de su detención hasta la interposición del juicio de amparo, en su caso”.¹⁰⁸

2169. Incluso es frecuente que sólo se permita el acceso al abogado/a hasta el momento en que la persona rinde su declaración ante el Ministerio Público, no antes. También con objeto de evitar que invoque el derecho de no declarar, es común que a la persona acusada o a su defensa se les oculten datos relacionados con la averiguación previa o se le cite en calidad de testigo y, posteriormente, cambie su calidad a la de “probable responsable”.¹⁰⁹

2170. Además, es frecuente que se dé valor probatorio pleno a los partes o informes que rinden los agentes de la Policía Judicial del Distrito Federal, en los que asientan “haberse entrevistado con los probables responsables”, situación totalmente contradictoria con la disposición de que solamente es válida la declaración rendida en presencia de un defensor y ante el Ministerio Público o el juez.¹¹⁰

2171. De acuerdo con la investigación de la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, a cada defensor de oficio se le asignan aproximadamente 178 casos. De conformidad con la información disponible en la página del Gobierno del Distrito Federal,¹¹¹ para casos penales se cuenta con 39¹¹² defensores/as de oficio en tres turnos para cubrir las necesidades de los ministerios públicos, direcciones generales y unidades investigadoras de la PGJDF y los juzgados cívicos; además de 10 abogados/as de oficio para cubrir 8 salas penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

2172. Para materia civil se cuenta con 26 defensores/as para cubrir las necesidades de 62 juzgados civiles de primera instancia y 28 juzgados de paz civil, los cuales tienen como función representar en el procedimiento a los solicitantes del servicio en cualquier etapa del juicio.

2173. En materia de arrendamiento inmobiliario, cuatro defensores/as de oficio cubren las necesidades de 21 juzgados de arrendamiento inmobiliario, representando en el procedimiento a los arrendatarios de bienes inmuebles destinados a casa habitación; en estos juicios generalmente la defensoría de oficio agota hasta el juicio de amparo.

2174. Frente a esta situación destacan los siguientes datos brindados por *Barómetro Local*:¹¹³

- La Defensoría de Oficio recibe un presupuesto de 73 732 558 pesos, mientras que a la PGJDF se le asignó la cantidad de 3 407 154 256.87 pesos.
- Mientras que un defensor/a de oficio percibe un salario de 14 506 pesos, un agente del Ministerio Público recibe 29 122.09 pesos.
- El número de plazas de defensores/as de oficio es de 231 y el de ministerios públicos es de 1 446.

2175. Como ya se había señalado, la CDHDF emitió la recomendación 4/2000 por la carencia y prestación ineficiente del servicio de la Dirección de la Defensoría de Oficio y Orientación Jurídica del Distrito Federal. En ella recomienda al Gobierno del Distrito Federal, entre otras cosas, que se contraten defensores/as y personal auxiliar suficiente para atender la demanda de las y los usuarios del servicio y que el personal cuente con espacios y recursos materiales necesarios para el desempeño de sus funciones. Esta recomendación ha sido parcialmente cumplida, ya que han contratado más personal, han acondicionado espacios de trabajo y recursos materiales, han mejorado los salarios y se ha procurado brindarles capacitación.

2176. La Recomendación 5/2004 también se refiere a la deficiencia en la actuación del defensor de oficio; sin embargo, no fue aceptada.

2177. El artículo 431 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (CPPDF), fracción VI bis¹¹⁴ señala los supuestos en los cuales debe considerarse que hubo omisiones graves en la defensa y, consecuentemente, debe reponerse el procedimiento:

Se reputan omisiones graves de la defensa:

- a) No haber asesorado al inculcado sobre la naturaleza y consecuencias jurídicas de los hechos imputados en el proceso.
- b) No haber asistido a las diligencias que se practiquen con la intervención del inculcado durante la averiguación previa y el proceso.
- c) No haber ofrecido y aportado las pruebas necesarias para la defensa del inculcado.
- d) No haber hecho valer las circunstancias probadas que en el proceso favorecieran la defensa del inculcado.
- e) No haber interpuesto los medios de impugnación necesarios para la defensa del inculcado; y
- f) No haber promovido todos aquellos actos procesales que fueren necesarios para el desarrollo normal del proceso y el pronunciamiento de la sentencia.

2178. El informe sobre el año 2006 del TSJDF no proporciona los datos correspondientes al sentido de las sentencias de segunda instancia (recurso de apelación), por lo que no es posible apreciar el cumplimiento del artículo 431, fracción VI bis, antes señalado.

2179. Por otra parte, la Ley de Amparo no establece la posibilidad de reponer el proceso por deficiencia en la defensa en materia penal. Contradictoriamente, el artículo 159 fracción II de dicha ley indica que en los juicios seguidos ante tribunales civiles, administrativos o del trabajo, se considerarán violadas las leyes del procedimiento y que afectan las defensas del quejoso/a, los casos en que este último haya sido mala o falsamente representado en el juicio de que se trata.

2180. Sobre la cuestión de la defensoría de oficio, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* resaltó la necesidad de: “Independizar del Ejecutivo a las defensorías públicas en las entidades federativas, y que éstas pasen a ser órganos autónomos que ejerzan realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no tiene la posibilidad de acceder a un abogado particular. Las y los defensores públicos en las entidades federativas deben ser correctamente remunerados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de contar con licenciatura en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio”.¹¹⁵

Derecho a estar presente en las audiencias

2181. La publicidad de los procesos permite el control social de la actividad jurisdiccional y fomenta la participación de los ciudadanos en materia judicial, así se evitan los procesos ocultos y, por ende, que se suscite alguna anomalía en ellos. El Comité de Derechos Humanos ha establecido: “La publicidad de las audiencias asegura la transparencia de las actuaciones y constituye así una importante garantía que va en interés de la persona y de la sociedad en su conjunto”.¹¹⁶

2182. La fracción III del artículo 20 constitucional garantiza la audiencia pública y el artículo 59 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal establece que “todas las audiencias serán públicas pudiendo entrar libremente a ellas todos los que parezcan mayores de catorce años”.¹¹⁷ No obstante, en la práctica el proceso penal carece de la publicidad requerida, además de no haber infraestructura para tal efecto.

2183. Toda persona acusada de un delito debe estar presente en el proceso y tiene derecho a defenderse personalmente.¹¹⁸ Este principio es elemental, puesto que una persona acusada, ausente de su proceso, nunca agotará todas las posibilidades de defensa. El principio anterior es posible aplicarlo de manera equiparada a los juicios relativos a otras materias (civil, familiar, de arrendamiento, administrativa, etc.), ya que toda persona tiene derecho a conocer las razones por las que se le está demandando, a responderlas y a estar presente, incluso por medio de un representante, durante el juicio.

2184. La CDHDF conoció un caso¹¹⁹ en el que se reclamaba la sentencia condenatoria de un juez de paz penal, entre otras cosas porque la declaración preparatoria había sido tomada en la mesa de prácticas del reclusorio adonde había sido conducida la persona después de su detención. Por tal motivo, el 12 de mayo de 2003 la CDHDF y el TSJDF suscribieron un acuerdo de conciliación en que se establece en cada uno de los reclusorios un juzgado penal con las instalaciones adecuadas para el personal adscrito a la justicia de paz, a fin de llevar a cabo la práctica de las diligencias necesarias que resguarden la garantía de audiencia pública.

2185. En la legislación del Distrito Federal no se encuentra plenamente garantizado el derecho de la persona inculpada a estar presente en las audiencias y a defenderse por sí misma, a pesar de que el artículo 20 constitucional fracción IX así lo prevé. El artículo 59 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal señala que las audiencias se llevarán a cabo concurran o no las partes, salvo el Ministerio Público, que no podrá dejar de asistir a ellas. Por eso es frecuente la ausencia de la persona acusada en parte de las audiencias y diligencias del proceso.¹²⁰

Presencia de las y los jueces en las audiencias

2186. En gran parte de los procesos la presencia del juez/a es inexistente, ya que las audiencias son conducidas por los secretarios/as de acuerdos y, en muchas ocasiones, por los oficiales secretarios/as (mecnógrafas/os).¹²¹ El CIDE reportó que 71% de las personas sentenciadas manifestó que el juez/a no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria y 80% señaló que nunca tuvo oportunidad de hablar con él.¹²²

2187. El 50% de los encuestados/as por el CIDE estimó que quien dirigía las audiencias era el secretario de acuerdos, en 21% de los casos lo hacía la mecnógrafa del juzgado, en 20% el Ministerio Público y solamente 8% señaló que el juez/a era quien llevaba el control. Esto pone de manifiesto también la ineficaz participación de la defensa (de oficio o particular), que tampoco presta atención a la necesidad del cumplimiento de las garantías del proceso.

2188. El relator especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados sostuvo que en las actuaciones judiciales no se respetan las debidas garantías universalmente reconocidas y consagradas, asimismo, en la Constitución Política mexicana. Indicó que los jueces suelen aceptar, sin reservas, declaraciones obtenidas presuntamente mediante coacción, sin molestarse en averiguar si fueron hechas o no por voluntad propia; y en algunos casos se han considerado como pruebas válidas, a pesar de haber reconocido el tribunal que el acusado había sido sometido a torturas. Otro motivo de preocupación es la costumbre de algunos tribunales mexicanos de llevar a cabo varias audiencias simultáneamente. Si bien desde un punto de vista formal el juez está presente en la sede del tribunal, suele delegar en los secretarios el registro de las declaraciones que luego firma como si él mismo hubiera levantado el acta.¹²³

2189. A raíz de las 71 visitas a los juzgados que realizó la CDHDF, se constató que:

- Solamente en cuatro casos el juez/a estuvo siempre en la sala de audiencias, en uno de esos casos se trataba del juez por ministerio de ley, es decir, al faltar el juez, uno de los secretarios/as del juzgado es quien lo sustituye, por lo que en ese caso era forzoso que estuviera presente en la sala de audiencias.
- Es frecuente que a la persona que participó en una audiencia, sea el procesado/a o algún testigo, no se le conceda el tiempo necesario para leer lo que firma; el personal del juzgado, ya sea el mecnógrafo/a o el propio secretario/a de acuerdos, presionan a la persona señalándole que no es necesario que lea, ya que es lo que ha declarado.

- Debido al cúmulo de trabajo, pueden llevarse a cabo simultáneamente dos o más audiencias, pues se distribuyen de tal manera que se trata de realizar a la misma hora una audiencia para el desahogo de una testimonial, y otra u otras que de antemano se tiene casi la certeza de que no se llevarán a cabo, o audiencias de rápido desahogo.¹²⁴
- Aun en aquellos raros casos en los que el juez/a estuvo presente, no se observó formalidad alguna mediante la cual tanto la persona procesada como las personas presentes identificaran claramente a los actores del juzgado.

Derecho penal de acto

2190. Al sistema acusatorio corresponde el derecho penal de acto, no de autor. Es decir, a la persona inculpada se le acusa por el acto o la omisión cometidos y no por su supuesto estado peligroso, temibilidad o por lo que es. Sin embargo, en la legislación penal del Distrito Federal, la individualización de la pena y los beneficios de ley cuando una persona cumple una condena privativa de la libertad, dependen de los estudios de personalidad. Éstos contravienen el principio de culpabilidad, reconocido en el artículo 5° del Código Penal para el Distrito Federal (CPPDF)¹²⁵ y además son realizados por personas sin preparación y con prejuicios que califican la posibilidad de acceder a dichos beneficios en razón del delito.¹²⁶

2191. El último párrafo del artículo 72 del Código Penal para el Distrito Federal señala:

Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes.

2192. En cuanto a los estudios de personalidad, la CIDH señaló que resultan contrarios a los derechos humanos, y en particular a los principios de legalidad penal, presunción de inocencia y garantías judiciales, por lo que recomendó eliminar el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados “estudios de personalidad”, por ser contrarios a la Convención Americana.¹²⁷ En este sentido, el instrumento 2/2002 de la CDHDF recomendó la eliminación de este tipo de estudios.

Valoración de la prueba

2193. La hipótesis de acusación debe estar apoyada en pruebas y contrapruebas, pues la pena es consecuencia de la comisión de un hecho unívocamente tipificado como delito, no sólo por la ley, sino también por la hipótesis de acusación. En consecuencia, tal hipótesis debe ser sometida a verificación, expuesta a refutación y resultar aceptada solamente si se apoya en pruebas y contrapruebas.¹²⁸ En la valoración de la prueba debe primar el principio de presunción de inocencia.

2194. En el sistema jurídico penal mexicano, la posibilidad de refutar, contradecir o rechazar la acusación se encuentra reducida ante las reglas de valoración de las pruebas obtenidas por el Ministerio Público, especialmente la confesión de la persona inculpada. Esto ha implicado que tanto los relatores de la ONU contra la tortura y sobre la independencia de magistrados y abogados, como la

CIDH hayan recomendado al Estado mexicano que tome las medidas pertinentes para garantizar que la confesión solamente tenga valor cuando es hecha ante un juez.¹²⁹

2195. En muchas ocasiones, cuando en realidad no hay elementos de prueba contra el acusado/a, las y los jueces y tribunales sostienen como base de la sentencia condenatoria la prueba plena de indicios, sin que en realidad haya datos o elementos probados de los cuales se parta para deducir otros. Además, las “presunciones” o “indicios” se basan en su mayoría en las pruebas o diligencias practicadas durante la integración de la averiguación previa,¹³⁰ que pueden tener valor de prueba plena conforme a los artículos 253 y 286 del CPPDF. Aunado a ello está que 57% de las personas indiciadas en el Ministerio Público del Distrito Federal reportan que les fue violado su derecho a incluir en su expediente toda la evidencia y testigos que deseaban.¹³¹

2196. El primero de los preceptos del CPPDF establece que la inspección y el resultado del cateo harán prueba plena siempre que se practiquen con los requisitos legales; el segundo, que “las diligencias practicadas por el Ministerio Público y por la Policía Judicial tendrán valor probatorio pleno, siempre que se ajusten a las reglas relativas de este Código”. Estas disposiciones rompen el equilibrio procesal de un sistema acusatorio al imposibilitar la contradicción y refutación de la acusación.

2197. Al respecto, el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* enfatiza la necesidad de “reformular radicalmente el sistema procesal penal, a fin de eliminar totalmente las atribuciones parajurisdiccionales del Ministerio Público en el desahogo y valoración de medios de prueba”¹³² y advierte la necesidad de “legislar para que todos los medios de prueba, salvo aquellos irrepetibles, se desahoguen ante la presencia judicial y para que el principio de inmediación sólo pueda ser entendido en relación con las diligencias que se realicen ante dicha autoridad”.¹³³

2198. El Ministerio Público desempeña el papel de juez y parte durante la integración de la averiguación previa: desahoga pruebas para acreditar la acusación que se está realizando, posteriormente las valora¹³⁴ para determinar la responsabilidad y el cuerpo del delito y así determinar el ejercicio de la acción penal, y finalmente, durante el proceso, es el encargado de sostener la acusación que formuló contra el procesado.

2199. El Ministerio Público y la policía deberían limitarse a su función de recoger las pruebas de los delitos y recabar los datos para la construcción de las pruebas ante el juez/a, pero nunca extenderse a construir las pruebas en diligencias de carácter judicial. Las diligencias de averiguación previa deberían tener la categoría de constancias cuya veracidad no puede imponerse al juez/a, quien podría desconocerles valor probatorio frente a cualquier dato que en su contra se ofreciera en el proceso.¹³⁵

2200. La valoración de la prueba establecida en el CPPDF es reflejo del sistema inquisitorio, ya que muchas de las pruebas están tasadas en dicho Código y, por lo tanto, se rompe el equilibrio procesal entre las partes. De acuerdo con el artículo 253 del CPPDF, los cateos, las visitas domiciliarias y las inspecciones practicadas por el Ministerio Público en la averiguación previa pueden ser prueba plena si se hacen de acuerdo a lo establecido en la ley. Asimismo, el artículo 286 confiere la calidad de prueba plena a lo actuado por el Ministerio Público y la policía judicial en la averiguación previa.

2201. La falta de custodia de las pruebas, huellas y objetos de los delitos, es otra de las fallas del sistema, que provoca que con el transcurso del tiempo sea imposible su adecuada valoración, afectando el resultado de la averiguación previa.

2202. Una práctica recurrente es que tanto el Ministerio Público como la Policía Judicial alteran, omiten o distorsionan hechos de los que tienen conocimiento para favorecer a alguna de las partes o bien para cumplir con el número de consignaciones que les son exigidas por sus superiores.¹³⁶

2203. El Comité contra la Tortura¹³⁷ ha expresado su preocupación por casos en los que se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración¹³⁸ rendida ante el Ministerio Público, en relación con las sucesivas declaraciones realizadas ante un juez, preocupación que comparte el relator sobre la independencia de los magistrados y abogados.¹³⁹ Esto se agrava ante el hecho de que la forma en que se tomó la declaración ministerial no es cuestionada por el juez/a.¹⁴⁰

2204. El artículo 249 del CPPDF establece: “Ninguna confesión o información que haya sido obtenida mediante tortura podrá invocarse como prueba, salvo en el procedimiento seguido contra la persona o personas acusadas de haber obtenido dicha confesión o información mediante actos de tortura, y únicamente como prueba de que por ese medio el acusado obtuvo tal declaración.”

2205. El artículo 59 establece que “no podrá consignarse a ninguna persona, si existe como única prueba la confesión. La Policía Judicial podrá rendir informes, pero no obtener confesiones; si lo hace, éstas carecerán de todo valor probatorio”. No obstante, lo que sucede en la práctica es que las y los jueces sí dan valor a este tipo de pruebas, lo que significa que en realidad la única diferencia es de término: en lugar de llamarse confesión, le denominan “informe”.¹⁴¹

Derechos de las víctimas

2206. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos alude a las víctimas del delito,¹⁴² pero no precisa qué se entiende por éstas; sin embargo, la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito en el Distrito Federal (LAAVDDF)¹⁴³ señala que víctima es: “la persona que haya sufrido daño,¹⁴⁴ como consecuencia de acciones u omisiones realizadas en su contra, tipificadas como delito y sancionadas por la legislación penal”.¹⁴⁵

2207. Según el artículo 9º de la LAAVDDF, la calidad de víctima u ofendido es independiente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene a la persona responsable del delito y de cualquier relación de parentesco que exista con ésta.¹⁴⁶

2208. En el ámbito de la justicia penal, las víctimas del delito se tornan en víctimas de violaciones a los derechos humanos ante la inacción o la acción inadecuada del Estado para procurar o administrar justicia. Los casos más graves en este sentido consisten en deficiencias graves en la procuración de justicia y en la ineficacia para cumplir resoluciones en materia de reparación del daño.¹⁴⁷

2209. La víctima es la parte más ignorada en el sistema de seguridad pública y de justicia. Esto a pesar de ser la principal afectada por la criminalidad y ser quien paga el precio de la ineficiencia de ambos sistemas. No es sino hasta las reformas constitucionales de 1993 y 2000 que el Estado

mexicano empieza a dar relevancia a la víctima del delito y a buscar mecanismos para garantizar sus derechos. No obstante lo anterior, no se ha generado la atención necesaria a las víctimas, e incluso la información que genera el Estado sobre ellas es prácticamente inexistente.¹⁴⁸

2210. Esto tiene que ver con la construcción de un sistema penal que otorga derechos sólo al procesado/a (para evitar abusos por parte del Estado) y no a la víctima, ya que es el propio Estado quien la defiende y la sustituye en sus derechos. Es a raíz de las violaciones a los derechos humanos de la víctima como se le reconoce un lugar en el derecho penal. Se considera que, independientemente de un daño a la sociedad en su conjunto por la comisión de un delito, directa y personalmente se afecta a una persona en sus bienes jurídicos.¹⁴⁹

2211. Al sufrir el delito, la víctima busca que la autoridad haga lo necesario para que se le repare el daño; sin embargo, no siempre ése es el interés del Estado, ya que lo que busca es castigar a quien alteró el orden social, asumiendo que con ello queda reparado el daño. Esta discrepancia de intereses ha llevado a que la víctima quede relegada dentro del proceso y se convierta en víctima doble, primero del delincuente y después del Estado que la hace pasar por un camino tortuoso en el intento de que se resuelva su caso.¹⁵⁰ Por conducto del Sistema de Auxilio a Víctimas se trata de brindarles la atención jurídica, psicológica y médica que necesitan. Un mayor posicionamiento legal requeriría reformas constitucionales.

2212. El que la víctima no sea atendida y respetada en todos sus derechos desde un primer momento la lleva a ser doblemente victimizada, y esto ocurre en la etapa de procuración o en la de administración de justicia. No se cuenta tampoco con los instrumentos legales para que la reparación del daño sea una realidad para todas las víctimas, y el Estado no tiene un fondo público que se aplique subsidiariamente en los casos en que no pueda ser cubierto por el sentenciado/a.¹⁵¹

2213. La PGJDF reconoce que algunos de los principales problemas que ha detectado en materia de derechos humanos tiene que ver con “la calidad en el trato a los denunciantes, a las víctimas de delito e incluso a los probables responsables”.¹⁵²

2214. Es preciso tomar en cuenta las causas estructurales que han desgastado la figura del Ministerio Público. Hay una sobresaturación de casos denunciados, gran porcentaje de los cuales no son delitos. Es recurrente que las personas prefieran la denuncia penal por encima de otras vías jurisdiccionales o de conciliación para resolver sus conflictos. En un Estado democrático de derecho, el derecho penal debe ser la *ultima ratio* para la resolución de conflictos. Es necesario crear esquemas más amplios e integrales de prevención y conciliación.¹⁵³

2215. Jan Perlin, señala: “Los estudios empíricos sobre el sistema de la administración de la justicia penal en México reflejan la insatisfacción de las víctimas del delito y la operación del mismo”, por lo que resulta evidente una gran brecha entre las expectativas de las y los agraviados por el delito y la operación cotidiana del sistema.¹⁵⁴

2216. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, considera que los principales obstáculos para el ejercicio pleno de los derechos de las víctimas son:¹⁵⁵

- El sistema penal mexicano en el que a la víctima no le es permitido ejercer sus derechos de manera directa, sino que debe hacerlo como coadyuvante del Ministerio Público, el cual se avoca a la acreditación del cuerpo del delito y a la determinación de la probable responsabilidad del inculpado/a y no a procurar los derechos de la víctima.
- El sistema penal no contempla la posibilidad de conciliación o justicia restaurativa, lo que se traduce en el constante inicio e integración de averiguaciones previas con base en hechos que podrían resolverse mediante procedimientos sencillos y ágiles de conciliación.
- Específicamente, en materia de reparación integral del daño, la ley no establece criterios claros para la acreditación del daño moral y del daño material, ni involucra de manera clara a las personas inculpadas como responsables de la reparación.
- La Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal es omisa en cuanto al apoyo a víctimas durante el proceso penal y a la exigencia de una verdadera representación legal que implica la necesidad de contar con mayores recursos humanos y materiales y cuyo presupuesto aún no está previsto en la ley.
- La incongruencia entre la política pública y el ejercicio del presupuesto que no es acorde con el avance normativo de los derechos humanos. Esto se refleja en que el Sistema de Auxilio a Víctimas del Delito no cuenta con personal y recursos materiales suficientes para proporcionar el servicio con la eficacia que se requiere y que la norma ordena.

2217. En 2005 la CDHDF registró un total de 1 574 menciones¹⁵⁶ relacionadas con presuntas violaciones a los derechos de la víctima o la persona ofendida y en 2006, un total de 1 097. Es decir, para 2006 hubo una disminución de -30.30% en relación con 2005. De este número de menciones derivaron 2 548 y 1 872 agravios a personas en 2005 y 2006, respectivamente. Es decir, hubo una disminución de -26.53% respecto del primer año. En 2007, los derechos de la víctima o la persona ofendida registraron un total de 1 864 menciones y sumaron 3 055 agravios a personas.

2218. Es importante destacar que, aunque el número de menciones y agravios disminuyó en 2006, comparativamente en relación con 2005, este derecho humano vulnerado figura entre los principales, debido a que las frecuencias que reporta se encuentran entre las más altas en los dos años estudiados. Al respecto, el número total de menciones de este derecho correspondió a los tipos de violación siguientes:

Cuadro 24.4. Número de menciones por tipos de violación relacionados con los derechos de las víctima o la persona ofendida^a

Tipo de violación	Núm. de menciones en 2005	Núm. de menciones en 2006	Diferencia
Negativa u obstaculización de asesoría	741	488	-34.14
Negativa u obstaculización a ser informado del procedimiento penal	205	283	+38.05
Negativa a iniciar la averiguación previa	131	128	-2.29
Negativa de protección	205	100	-51.22
Negativa u obstaculización para la recepción de pruebas	50	30	-40.00
Negativa u obstaculización para ofrecer pruebas	70	26	-62.86
Negativa u obstaculización de la reparación del daño	82	20	-75.61
Negativa de atención médica o psicológica	18	12	-33.33
Negativa u obstaculización de la coadyuvancia	72	10	-86.11
Total derechos de la víctima o la persona ofendida	1 574	1 097	-30.30

^a En una queja puede calificarse la afectación de uno o más tipos de violación a derechos humanos.

2219. De conformidad con el artículo 21 constitucional, la investigación y persecución de los delitos corresponde al Ministerio Público, que estará auxiliado por una policía bajo su autoridad y mando inmediato. La institución del Ministerio Público está a cargo del procurador general de Justicia del Distrito Federal y una de sus principales funciones es velar por la legalidad y por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia, así como la pronta, completa y debida impartición de justicia.¹⁵⁷

2220. En *Barómetro Local* se señala que hay 6.7 demandas de amparo indirecto presentadas en contra de la falta de ejercicio de la acción penal¹⁵⁸ por cada 100 000 habitantes.¹⁵⁹ Debe tomarse en cuenta que el no ejercicio de la acción penal puede deberse a diferentes causas, por ejemplo, la conducta no es considerada delito o éste prescribió. Es necesario crear una base de datos que especifique cuántas averiguaciones previas concluyeron en no ejercicio de la acción penal por falta de pruebas o por una justificación directamente relacionada con la falta de investigación del Ministerio Público.¹⁶⁰

2221. Sobre la diligencia en la persecución de los delitos, *Barómetro Local* reporta que al 30 de junio de 2006 había un total de 7 592 órdenes de aprehensión pendientes de ejecutar en el Distrito Federal, mientras que el porcentaje de órdenes de aprehensión libradas en junio de 2005, que fueron ejecutadas antes del 1° de julio de 2006, fue de 66.67 por ciento.¹⁶¹

2222. Quienes tienen la calidad de víctimas o de ofendidos tienen derecho a la coadyuvancia, lo cual, en algunos casos, ha implicado que se les transfiera la obligación que tiene el Ministerio Público de investigar los hechos objeto de la averiguación previa.¹⁶²

2223. Las víctimas denuncian la falta de protección de sus datos personales y de los testigos que aparecen en las averiguaciones. Acusan al Ministerio Público de tratar de convencerlas para que no denuncien (para evitar trabajo o para proteger al acusado/a), y una vez abierta la averiguación previa, se ven inmersas en procesos tortuosos, trámites tardados, se busca alejarlas de las deliberaciones y las autoridades sospechan de sus intenciones y veracidad.¹⁶³ Es necesario realizar un análisis que incluya cuántas víctimas y testigos solicitan que sus datos no sean dados a conocer y qué tratamiento da el Ministerio Público a estas solicitudes.

2224. La información de *Barómetro Local* nos da una idea de en qué medida el derecho a la reparación del daño de las víctimas del delito está siendo efectivo.¹⁶⁴ Esta investigación reporta sólo 22 condenas de reparación del daño derivadas de las sentencias de los juzgados 1°, 2° y 3° penales de la capital durante enero de 2006. El monto de dichas reparaciones fue de un total de 31 820 pesos, de los cuales, hasta el 20 de junio de 2006, sólo se habían hecho efectivos 4 350 pesos.¹⁶⁵

2225. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito¹⁶⁶ ha detectado varias necesidades. La Subprocuraduría cuenta actualmente con abogados/as comisionados en diferentes coordinaciones territoriales, quienes auxilian a las víctimas directamente en las agencias del Ministerio Público. Sin embargo, es insuficiente el personal con que se cuenta, por lo que a fin de brindar un mejor y oportuno servicio por parte del Sistema de Atención a Víctimas, se requiere su incremento.

2226. La Subprocuraduría de Atención a Víctimas ha detectado la necesidad de contar con protocolos de atención y abordaje de las problemáticas que enfrentan las víctimas, sustentados en elementos científicos y en estándares internacionales de derechos humanos. Esto ayudará a dar mayor sustento

teórico-científico a las intervenciones de peritos y abogados/as que apoyan a las víctimas del delito y a homologar los criterios de atención por parte del área de víctimas y las áreas de investigación ministerial.

2227. Anteriormente, el Sistema de Auxilio a Víctimas no atendía a probables responsables de la comisión de delitos, que a su vez eran víctimas de violaciones a sus derechos humanos. Ahora lo hace, pero se requiere un esquema especializado y capacitación para su atención, sobre todo para casos graves, como el de tortura.

2228. En varios de los centros de atención a víctimas se elaboraban los dictámenes con un formato cerrado, lo que impedía un análisis más profundo del daño psicológico ocasionado por el hecho delictivo. Se ha ido modificando la forma de rendir los dictámenes, pasando a formatos abiertos que permiten un examen más integral del aspecto psicológico de las víctimas. Sin embargo, se requiere más capacitación para que los peritos cuenten con mayores elementos teórico-científicos.

2229. La Procuraduría carece de una base de datos sobre la actividad de los centros del Sistema de Auxilio a Víctimas que reúna los requisitos de claridad, calidad y confiabilidad que sistematice la información estadística que generan los centros. Esto es indispensable para lograr la evaluación del trabajo y la operatividad de cada centro.

2230. En el caso de las personas extraviadas y ausentes, antes los casos se investigaban únicamente por los agentes de la Policía Judicial adscritos al CAPEA; actualmente se cuenta con el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública para hacer más eficaz y eficiente la búsqueda, y se han instrumentado operativos especiales para obtener mayor difusión de los casos. Sin embargo, la Subprocuraduría considera que los casos de extravío y ausencia se deben atender desde una perspectiva nacional e internacional, sobre todo considerando el alto índice de migración en el Distrito Federal. Por ello se ha planteado como meta que, a través del procurador general de Justicia del Distrito Federal, se lleve esta iniciativa a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia.

2231. El tema de la prevención es también crucial para evitar que las víctimas se coloquen en una situación de riesgo. Por ello la Subprocuraduría de Atención a Víctimas, a través de la Dirección General de Servicios a la Comunidad, ha creado un programa integral de prevención social del delito, el cual tiene un enfoque comunitario y se centra en los factores que generan un riesgo para las personas, dependiendo del lugar y las circunstancias en que se desenvuelvan. Se buscará que este proyecto de prevención se trabaje desde todas las áreas de gobierno que inciden en la erradicación de factores de riesgo.

2232. Los derechos de las mujeres se ven disminuidos por las fallas arriba señaladas y por las agravantes de discriminación, maltrato y doble victimización, debidas a la falta de perspectiva de género, los “valores tradicionales” y la indebida interpretación de la presunción de inocencia (por ejemplo, en los casos de violencia intrafamiliar, donde no se dictan medidas de protección inmediata frente a parejas que sufren violencia física, o en los que no se prohíbe la visita a padres abusadores). La nueva Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contribuye a resolver parte de este problema, si se interpreta y cumple adecuadamente.

24.6 Conclusiones del capítulo

2233. Ha habido una tendencia a vincular los conflictos del debido proceso solamente con el derecho penal, por lo que hace falta un análisis del cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia para diversos procesos jurisdiccionales desarrollados tanto en juzgados dependientes del Poder Ejecutivo local como en tribunales autónomos, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Electoral del Distrito Federal. Incluso en los procesos desarrollados ante el TSJDF, es necesario analizar el cumplimiento de las obligaciones estatales del debido proceso ante los jueces civiles, familiares y de arrendamiento.

2234. En materia penal, con base en lo expuesto, el Comité Coordinador concluye que muchos de los obstáculos para el ejercicio del debido proceso en el Distrito Federal tienen que ver con:

- La tendencia inquisitorial del sistema penal. Esto vulnera la presunción de inocencia, ya que el proceso funciona a partir de la premisa de culpabilidad de la persona. Asimismo, transgrede la debida valoración de la prueba, pues la tasación en materia penal otorga valor pleno a las diligencias ministeriales, al promover que las sentencias sean condenatorias y otorgar funciones cuasi judiciales al Ministerio Público. Esta tendencia se refleja también en la subsistencia del derecho penal de autor, reflejada en los estudios de personalidad que determinan la individualización de la pena y los beneficios de ley cuando una persona cumple una condena privativa de la libertad en el Distrito Federal.
- La falta de sensibilización y capacitación de las y los servidores públicos encargados de hacer cumplir los principios y garantías del debido proceso. Esto se traduce en abuso de poder, irregularidades y maltrato de estos servidores públicos a las personas que son parte de un proceso, así como en el desconocimiento de los derechos de las víctimas del delito.
- La falta de recursos materiales y personales de los órganos de procuración y administración de justicia. Si bien esto no es justificación para el incumplimiento de las obligaciones del Estado, incide en las posibilidades de que la persona cuente con un traductor/a o intérprete, con una defensa adecuada, así como en que las y los jueces no estén presentes en las audiencias.
- La inexistencia de una base de datos del TSJDF que permita obtener información relacionada con el cumplimiento de las premisas y garantías del debido proceso. Esto dificulta la elaboración de un diagnóstico sobre el tema, lo cual repercute en el establecimiento de acciones específicas encaminadas a mejorar las condiciones para el debido proceso en el Distrito Federal.
- El diseño institucional de participación y representación de las víctimas en los procesos penales es inadecuado por la forma en que se ha concebido el sistema penal tradicionalmente. El principal efecto es la exclusión de la víctima en el proceso y, consecuentemente, la falta de reparación del daño. La inexistencia de datos al respecto no nos permite establecer el impacto y dimensión de esta exclusión.

Notas

¹ Como se especificó en la parte I: Proceso y metodología del *Diagnóstico*, no hay información suficiente que permita un análisis con perspectiva de género sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de acceso a la justicia en el Distrito Federal. Esto indica la urgente necesidad de crear un sistema para obtener este tipo de datos.

- ² De acuerdo con el Sistema de Información de Seguimiento de Recomendaciones (SISR) de la CDHDF, este órgano local de derechos humanos ha emitido un total de 11 recomendaciones (11/2003, 01/2006, 07/2007, 08/2007, 09/2007, 10/2007, 12/2007, 13/2007, 14/2007, 15/2007, 02/2008 y 05/20089), en las que se han cometido violaciones a las garantías de debido proceso.
- ³ Incluso para la cuestión de procuración de justicia, la PGJDF reporta que no cuenta con un diagnóstico general con base en el cual realice su trabajo y planeación. Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ⁴ Véase, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998; Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, y OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003.
- ⁵ Debería desarrollarse un mecanismo sistemático de análisis de la totalidad de las obligaciones estatales sobre derechos humanos.
- ⁶ Véase artículo 8.1 de la CADH y 14.1 del PIDCP; Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, artículos 1°, 4°, 6°, 8°, 30 y 31, y las siguientes tesis jurisprudenciales: Audiencia. Garantía de. Protege contra actos de cualquier autoridad y no sólo las judiciales. Tesis Jurisprudencial 116, apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, primera parte, p. 42; Derecho administrativo sancionador. Para la construcción de sus principios constitucionales es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado. Tesis Jurisprudencial 99/2006. Pleno de la Suprema Corte de Justicia; Garantía de Debido Proceso Legal contenida en el artículo 14 constitucional. Definición. Tesis aislada. Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. Amparo directo 154/96. Rafael Nicolás Quezada. 22 de marzo de 1996. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 845; Debido Proceso Legal. Tesis aislada. Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 471/75. Mario J. Carrillo Vélez, 15 de octubre de 1975. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 82, sexta parte, p. 32; Audiencia, Garantía de Debido Proceso. Tesis aislada. Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. Toca 245/75. Rafael Prieto Torres, 3 de octubre de 1975. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, séptima época, vol. 82, sexta parte, p. 24.
- ⁷ Véase artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP.
- ⁸ Véase artículos 24 de la CADH, 14 y 26 del PIDCP, así como 1° y 4° de la CPEUM.
- ⁹ Véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia. Véase también la Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia).
- ¹⁰ Véase artículos 13 y 14 de la CPEUM y arts. 1, 2 y 6 del Código Penal del Distrito Federal.
- ¹¹ Véase en esta misma parte, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ¹² “El principio de presunción de inocencia tiene tres dimensiones distintas. Una se refiere a la manera en que se determina la responsabilidad penal, y en particular la carga de la prueba. Otra concierne a la imputación de responsabilidad penal o participación en hechos delictivos a un individuo que no ha sido juzgado. La tercera consiste en algunos corolarios relativos al trato de personas bajo investigación por un delito y a presos sin condena”. Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, p. 397.
- ¹³ Esta premisa está vinculada a los principios de legalidad e irretroactividad reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana. El principio de legalidad implica que las autoridades sólo pueden realizar acciones para las cuales están facultadas expresamente por la ley, implica también que ninguna pena puede ser aplicada sin mediar un tipo penal establecido en una ley previa al hecho (*nullum crimen, nulla poena sine previa lege*), y un procedimiento donde bajo las debidas garantías se demuestre la responsabilidad de la persona. La irretroactividad es una manifestación del principio *pro persona* (que en materia penal se traduce en el principio *in dubio pro reo*), ya que remite a la prohibición de aplicar retroactivamente leyes en perjuicio de las personas y la permisividad cuando es en su beneficio. El principio *pro persona* se considera como “un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva, cuando se trate de reconocer derechos protegidos [...] Este principio coincide con el rango fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estará siempre a favor del hombre [*sic*]”. Humberto Henderson, *Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio Pro-homine en la armonización de los tratados internacionales de derechos humanos en México*. Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos, México-Unión Europea. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2005, pp. 53-54.
- ¹⁴ Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
- ¹⁵ Art. 9°, CADH, 15 del PIDCP, 14 de la CPEUM y 10 del CPPDF.
- ¹⁶ Véase artículo 23 de la Constitución y artículo 122 del CPPDF. A diferencia de la fórmula utilizada en el PIDCP (art. 14.7, se refiere a “delito”), la CADH utiliza la expresión “mismos hechos”, que es un término más amplio. Véase corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de 17 de septiembre de 1997 (Fondo), serie C, núm. 33, párr. 66.
- ¹⁷ Dependiendo del caso, estas garantías se aplican a procesos penales, civiles, administrativos, etcétera.
- ¹⁸ Artículos 8° de la CADH y 14 del PIDCP, 14, 16, 17 y 20 de la CPEUM y 269 del CPPDF.
- ¹⁹ Véase artículo 20, fracción III de la CPEUM.
- ²⁰ *Ibid.*, fracción II.
- ²¹ *Ibid.*, fracciones VII y IX.
- ²² *Ibid.*, fracción IX.
- ²³ *Ibid.*, fracciones IV y V.
- ²⁴ Véase el último párrafo del artículo 20 de la CPEUM.
- ²⁵ Véase artículo 20, fracción VIII de la CPEUM.
- ²⁶ Art. 9° de PIDCP y art. 10 de CADH.
- ²⁷ Véase artículos 2° y 3° del CPPDF.
- ²⁸ Véase artículo 1° del CPPDF.

- ²⁹ Véase también Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ³⁰ Las fuentes utilizadas para este listado no tienen perspectiva de género y, por lo tanto, no garantizan el derecho a un trato adecuado para mujeres, niñas y niños, en particular cuando se trate de delitos sexuales.
- ³¹ Convocada por la Organización de las Naciones Unidas, Pekín, del 4 al 15 de septiembre de 1995.
- ³² En una queja puede calificarse uno o más derechos humanos presuntamente vulnerados.
- ³³ CDHDF, *Informe anual 2006*, abril de 2007, t. I, p. 166.
- ³⁴ Ponencias de Irma Saucedo, Guadalupe Huacuz, Luciana Ramos y Ma. Antonieta Magallón en la mesa de análisis sobre acceso de las mujeres a la justicia organizada por el PUEG-UNAM, llevada a cabo el 28 de junio de 2007.
- ³⁵ En los tres instrumentos también se recomienda que la “Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realice las acciones necesarias para suscribir un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal respecto a los procedimientos que deberá observar su personal para la preservación del lugar en que se presume que se ha cometido un hecho delictivo”.
- ³⁶ CDHDF, Recomendación 7/2007, disponible en <<http://www.cdhd.org.mx/>>.
- ³⁷ Las quejas consideran posibles violaciones a derechos humanos y están siendo documentadas por personal de la Subdirección Jurídica y de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para concluir si existe o no una violación a derechos humanos.
- ³⁸ Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, PGJDF, anexo electrónico al pase de lista de la PGJDF enviado a petición de la CDHDF durante el proceso de elaboración del *Diagnóstico* (oficio DGDH/503/284/09-07, del 26 de septiembre de 2007).
- ³⁹ Es importante aclarar que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador no refleja que, en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la PGJDF no tuvo competencia para atenderla, etcétera.
- ⁴⁰ Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, PGJDF, anexo electrónico al pase de lista de la PGJDF, *op. cit.*
- ⁴¹ Claire Naval (con la colaboración de Juan Salgado), *Irregularidades, abusos de poder y maltrato en el Distrito Federal. La relación de los agentes policiales y del Ministerio Público con la población*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación (actividad de metáfora en México), México, 2006, pp. 9 y 14.
- ⁴² Claire Naval, *op. cit.*, p. 9.
- ⁴³ *Ibid.*, véase p. 18, en la que se delimita lo que este estudio entiende por abuso no físico.
- ⁴⁴ Las encuestas indican que cerca de 50% de los contactos se dan con policías de tránsito. Claire Naval, *op. cit.*, pp. 24 y 27.
- ⁴⁵ *Ibid.*, pp. 21 y 22.
- ⁴⁶ *Ibid.*, p. 39.
- ⁴⁷ Mesa de análisis sobre Acceso de las mujeres a la justicia, problemas y retos, convocada por el PUEG, el 28 de junio de 2007.
- ⁴⁸ Aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁴⁹ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por lo que debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ⁵⁰ Dirección General de Comunicación Social de la CDHDF, *Boletín de Prensa*, núm. 81/2004: Atención a Víctimas del Delito que Acuden a la CDHDF, 1 de agosto de 2004, <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=bol8104>> (consultada el 3 de noviembre de 2007).
- ⁵¹ Véase LAAVDDF, artículos 13 y 15.
- ⁵² *Ibid.*, artículo 14.
- ⁵³ *Ibid.*, artículo 15.
- ⁵⁴ *Ibid.*, artículo 16.
- ⁵⁵ PGJDF Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad *Informe de actividades*, 9 de octubre de 2007, p. 2.
- ⁵⁶ Véase Ley Orgánica de la PGJDF, artículo 2°, frac. VIII y 11.
- ⁵⁷ Véase LAAVDDF, artículo 4°.
- ⁵⁸ Las funciones del Consejo están descritas en LAAVDDF, artículo 20.
- ⁵⁹ Véase LAAVDDF, artículo 17.
- ⁶⁰ *Ibid.*, artículo 18.
- ⁶¹ *Ibid.*, artículos 21 y 22.
- ⁶² En adelante, Fondo.
- ⁶³ Véase LAAVDDF, artículo 23.
- ⁶⁴ *Ibid.*, artículo 24.
- ⁶⁵ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁶⁶ PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, 9 de octubre de 2007, p. 19.
- ⁶⁷ *Idem.*
- ⁶⁸ Para ver las distintas actividades desarrolladas por cada centro, consúltese *idem*.

- ⁶⁹ Información aportada al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJDF, a través de un pase de lista.
- ⁷⁰ PGJDF, Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad, *Informe de actividades*, abril de 2007.
- ⁷¹ *Idem*.
- ⁷² Las cuestiones que dificultan el acceso a la justicia están vinculados con el debido proceso, en este sentido, véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁷³ Véase Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*. Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León, México, 2007, p. 64.
- ⁷⁴ Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, *Injusticia legalizada: procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, 2001, p. 25.
- ⁷⁵ Sobre este punto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado: “El derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia garantiza también la igualdad de medios procesales. Esto significa que todas las partes en un proceso gozarán de los mismos derechos en materia de procedimiento, salvo que la ley prevea distinciones y éstas se justifiquen con causas objetivas y razonables, sin que comporten ninguna desventaja efectiva u otra injusticia para el procesado (comunicación núm. 1347/2005, *Dudko c. Australia*, párr. 7.4.). No hay igualdad de medios procesales si, por ejemplo, el fiscal recurre una determinada decisión, pero el procesado no (comunicación núm. 1086/2002, *Weiss c. Austria*, párr. 9.6. Otro ejemplo de violación del principio de igualdad de medios figura en la comunicación núm. 223/1987, *Robinson c. Jamaica*, párr. 10.4, suspensión de audiencia). El principio de igualdad entre las partes se aplica también a los procesos civiles y exige, entre otras cosas, que se otorgue a cada parte la oportunidad de oponerse a todos los argumentos y pruebas presentados por la otra parte (comunicación núm. 846/1999, *Jansen-Gielen c. los Países Bajos*, párr. 8.2 y núm. 779/1997, *Äärelä y Näkkäläjärvi c. Finlandia*, párr. 7.4.)”. Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párr. 13.
- ⁷⁶ CDHDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ⁷⁷ Según la PGJDF: “La calidad en el trato a los denunciantes, a las víctimas de delito e incluso a los probables responsables representa un problema en materia de derechos humanos”. Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ⁷⁸ Comunicación de Irma Saucedo. Información aportada al Comité Coordinador por el PUEG.
- ⁷⁹ El artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de los Estados Parte de respetar los derechos reconocidos en ella y “garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En relación con el derecho al debido proceso, tanto el principio de no discriminación como el derecho a la igualdad ante la ley deben ser objeto de estricta observancia. Por eso, el artículo 8.2 de la Convención precisa que las garantías mínimas contenidas en esta disposición son derechos que deben ser ejercidos “en plena igualdad”. Esta prohibición general contra la discriminación también está prevista en el artículo 1° de la CREUM.
- Por otra parte, los artículos 5° y 7° de la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal establecen que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o social, la nacionalidad o el lugar de origen, el color o cualquier otra característica genética, el sexo, la lengua, la religión, la condición social o económica, la edad, la discapacidad, las condiciones de salud, la apariencia física, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la ocupación o actividad, o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad real de oportunidades de las personas, y que la actuación de los entes públicos deberá ser apegada a los instrumentos nacionales e internacionales aplicables en materia de derechos humanos y no discriminación de los que México sea parte, así como las normas, declaraciones, principios, recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales. Todo ente público o servidor/a público del Distrito Federal deberá abstenerse de efectuar prácticas discriminatorias por acción u omisión. Es obligación de los servidores públicos y los titulares de los entes públicos adoptar todas las medidas para el exacto cumplimiento de dicha ley.
- ⁸⁰ Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ⁸¹ *Idem*.
- ⁸² Véase en esta misma parte, capítulo 23: Derecho al acceso a la justicia.
- ⁸³ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, *Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención, Conclusiones y recomendaciones*, México, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párr. 12.
- ⁸⁴ Amparo en revisión 1293/2000, 15 de agosto de 2002. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot y Arnulfo Moreno Flores. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el 15 de agosto de 2000, aprobó, con el número XXXV/2002, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a 16 de agosto de 2002.
- ⁸⁵ Véase más adelante, en el apartado 24.5, Valoración de la prueba.
- ⁸⁶ TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 88 y 91.
- ⁸⁷ Véase, por ejemplo, el artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- ⁸⁸ El artículo 268 del CPPDF, establece: “Para todos los efectos legales, son graves los delitos sancionados con pena de prisión cuyo término medio aritmético exceda de cinco años. Respecto de estos delitos no se otorgará el beneficio de la libertad provisional bajo caución previsto en la fracción I del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El término medio aritmético es el cociente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima del delito de que se trate y dividirlo entre dos”.
- ⁸⁹ Véase artículo 268 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal.
- ⁹⁰ Esta información fue tomada de la página de la Dirección General de Previsión y Readaptación Social (DPRS).

- ⁹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párrafos 229, 230, 233, 284 y 709.
- ⁹² Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*, ..., *op. cit.*, p. 62.
- ⁹³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, expedientes de queja 03/4164 y 04/4727.
- ⁹⁴ En este mismo sentido, véase también el Acuerdo núm. 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.
- ⁹⁵ TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 18 y 31.
- ⁹⁶ Estos datos fueron proporcionados directamente por el TSJDF, que forma parte del Comité Coordinador.
- ⁹⁷ Véase Gabriel Zapata Bello, *Acceso a la justicia*, p. 383, en <www.bibliojuridica.org/libros/1/92/23>
- ⁹⁸ Claire Naval, *op. cit.*, p. 41.
- ⁹⁹ *Ibid.*, p. 42.
- ¹⁰⁰ *Idem.*
- ¹⁰¹ Human Rights Watch señala: “Según las personas que han estudiado el sistema, entre los principales obstáculos para el trabajo de la defensoría de oficio se encuentran la gran cantidad de casos, la falta de personal profesional y administrativo, la mala capacitación de los abogados de oficio y la corrupción. En varios de los casos documentados en este informe, los defensores de oficio estaban al parecer más interesados en apoyar al Ministerio Público que a sus supuestos defendidos”. Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México, en <<http://hrw.org/spanish/informes/1999/mexico4.html#justicia>> (20 de septiembre de 2007).
- ¹⁰² Aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Que en sus artículos relativos a la salvaguarda especial en asuntos penales señala: “5) Los gobiernos velarán porque la autoridad competente informe inmediatamente a todas las personas acusadas de haber cometido un delito, o arrestadas, o detenidas, de su derecho a estar asistidas por un abogado de su elección. 6) Todas esas personas, cuando no dispongan de abogado, tendrán derecho, siempre que el interés de la justicia así lo demande, a que se les asignen abogados con la experiencia y competencia que requiera el tipo de delito de que se trate a fin de que les presten asistencia jurídica eficaz y gratuita, si carecen de medios suficientes para pagar sus servicios. 7) Los gobiernos garantizarán además que todas las personas arrestadas, o detenidas, con una acusación penal o no, tengan acceso a un abogado inmediatamente, y en cualquier caso dentro de las 48 horas siguientes al arresto o a la detención. 8) A toda persona arrestada, detenida, o presa, se le facilitarán oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial. Estas consultas podrán ser vigiladas visualmente por un funcionario encargado de hacer cumplir la ley, pero no se escuchará la conversación”.
- ¹⁰³ Véase, por ejemplo, las siguientes tesis:
- Controversias del orden familiar. Es obligación del tribunal de alzada cerciorarse de que la parte recurrente se encuentre asesorada por un licenciado [sic] en derecho con cédula profesional o, en caso contrario, solicitar la intervención de un defensor de oficio, sin que tal exigencia se colme con la designación de autorizados para oír y recibir notificaciones (legislación del estado de Baja California Sur), 9a. época; TCC; SJF y su gaceta; XXIV, octubre de 2006; p. 1373.
 - Defensor de oficio en materia penal federal. Debía contar con título de licenciado en derecho el designado por el Ministerio Público en la averiguación previa, antes de la vigencia de la Ley Federal de Defensoría Pública, 9a. época; TCC; SJF y su gaceta; XVI, agosto de 2002; p. 1272.
 - Defensor público en materia penal federal. Debe contar con título de licenciado en derecho, 9a. época; 1a. Sala; SJF y su gaceta; XIV, noviembre de 2001; p. 9.
- ¹⁰⁴ Expediente de queja CDHDF/121/CUAUH/04/D4161.000.
- ¹⁰⁵ Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Análisis de los datos recabados en la encuesta a internos e internas de los centros penitenciarios*, septiembre de 2004.
- ¹⁰⁶ *Idem.*
- ¹⁰⁷ Claire Naval, *op. cit.* p. 40.
- ¹⁰⁸ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 15.
- ¹⁰⁹ Esto con el objeto de evitar que se ampare en el derecho de no declarar.
- ¹¹⁰ Código de Procedimientos Penales, artículo 249.
- ¹¹¹ Véase en <<http://www.df.gob.mx/ciudad/reportajes/abogado/>> (consultada el 1 de noviembre de 2007).
- ¹¹² La información brindada en esta página no concuerda con la que se reporta en *Barómetro Local*. Según esta investigación, hay 231 defensores/as de oficio en materia penal en el Distrito Federal (véase p. 63).
- ¹¹³ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local*, ..., *op. cit.*, p. 64.
- ¹¹⁴ La fracción VI bis fue añadida en el decreto del 10 de enero de 1994.
- ¹¹⁵ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 14.
- ¹¹⁶ Observación general núm. 32 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 14 del PIDCP (derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia), párrafo. 28.
- ¹¹⁷ Este mismo artículo establece una excepción a la publicidad de las audiencias: “En los casos en que se trate de delitos que atenten contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual o graves en los que haya concurrido violencia física, el juez, de oficio, o a petición de parte, si se acredita la necesidad de la medida y con el objeto de garantizar la seguridad de víctimas y testigos del delito, deberá acordar que la audiencia de desahogo de pruebas correspondiente se lleve a cabo a puerta cerrada, sin que puedan entrar al lugar en que se celebre más de las personas que deben intervenir en ella”.

- ¹¹⁸ Con objeto de observar si en la práctica cotidiana se respetan las garantías de debido proceso, la CDHDF realizó en 2004 una serie de visitas a los juzgados penales del Distrito Federal. En una de las audiencias donde se tuvo conocimiento que no estaba el procesado, los familiares informaron a la Comisión que el motivo era porque estaba “castigado”.
- ¹¹⁹ Véase en <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=bol5003>>.
- ¹²⁰ Naciones Unidas, relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida a México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 134.
- ¹²¹ Circunstancia que ya había hecho notar el relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México* E/CN.4/2002/72/Add.1, *op. cit.*
- ¹²² CIDE, *Trayectoria de la población sentenciada, proceso legal y calidad de vida en los centros penitenciarios del Distrito Federal. Análisis de los datos recabados en la encuesta a internos e internas de los centros penitenciados*, septiembre 2004.
- ¹²³ Naciones Unidas, relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida a México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 185.
- ¹²⁴ Véase también, relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párrafo 185.
- ¹²⁵ Artículo 5° del CPPDF: “No podrá aplicarse pena alguna, si la acción o la omisión no han sido realizadas culpablemente. La medida de la pena estará en relación directa con el grado de culpabilidad del sujeto respecto del hecho cometido, así como de la gravedad de éste. Igualmente se requerirá la acreditación de la culpabilidad del sujeto para la aplicación de una medida de seguridad, si ésta se impone accesoriamente a la pena, y su duración estará en relación directa con el grado de aquélla. Para la imposición de las otras medidas penales será necesaria la existencia, al menos, de un hecho antijurídico, siempre que de acuerdo con las condiciones personales del autor, hubiera necesidad de su aplicación en atención a los fines de prevención del delito que con aquéllas pudieran alcanzarse”.
- ¹²⁶ CDHDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007.
- ¹²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, octubre de 1998, párrafos 267 a 277, 290 y 715.
- ¹²⁸ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1995, p. 37.
- ¹²⁹ Relator contra la Tortura, *Informe en virtud de su visita a México*, E/CN.4/1998/Add.2, 14 de enero 1998; (CIDH) *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, párr. 723; Relator sobre la Independencia de jueces y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 111i.
- ¹³⁰ Comité de Abogados para los Derechos Humanos y Centro Prodh, *Injusticia legalizada, procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México 2001, p. 29, y Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México* E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002, párr. 132.
- ¹³¹ Claire Naval, *op. cit.*, p. 42.
- ¹³² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, p. 13.
- ¹³³ *Idem.*
- ¹³⁴ Artículo 246 del CPPDF: “El Ministerio Público y la autoridad judicial apreciarán las pruebas, con sujeción a las reglas de este capítulo”.
- ¹³⁵ Paulino Machorro Narváez, *El Ministerio Público, la intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución*, CNDH, (Serie Folletos), México, 1991/14, p. 33.
- ¹³⁶ Información aportada al Comité Coordinador por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, a través de un pase de lista.
- ¹³⁷ Lo anterior permite que, en la práctica, los casos que llegan a ser conocidos por un juez se presenten con una fuerte carga probatoria en contra del acusado. El Comité contra la Tortura en su examen de los informes presentados por México emitido el 6 de febrero de 2007: “El Comité expresa su preocupación por las informaciones de que en numerosos casos aún se confiere valor probatorio preponderante a la primera declaración rendida ante el fiscal (declaración ministerial) respecto a todas las sucesivas realizadas ante el juez”. CAT7C7MEX7CO74, Conclusiones y recomendaciones del Comité Contra la Tortura, México, <http://www.gobernacion.gob.mx/archivos/Files/np_infdhtortu071.pdf> (20 de septiembre de 2007).
- ¹³⁸ “Retractación. Inmediatez. Las primeras declaraciones son las que merecen mayor crédito, pues por su cercanía con los hechos son generalmente las veraces, por no haber existido tiempo suficiente para que quien las produce reflexione sobre la conveniencia de alterar los hechos. Este criterio jurídico, que da preferencia a las deposiciones iniciales, tiene su apoyo en el principio lógico de contradicción y cabe aplicarlo no sólo tratándose de retractaciones hechas por el acusado, o por los testigos, sino también por la ofendida.” Amparo directo 31/89. Trinidad del Carmen Aguilar. 29 de marzo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 178/95. José Luis Chino Zamora. 17 de mayo de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 453/95. Antonio León Cano. 4 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna. Amparo directo 135/96. Ignacio Hernández López. 10 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: María Eugenia Estela Martínez Cardiel. Secretario: Enrique Baigts Muñoz. Amparo directo 239/96. Rubén Uribe Castañeda. 26 de junio de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Clementina Ramírez Moguel Goyzueta. Secretaria: Hilda Tame Flores. Véase la primera tesis relacionada con la jurisprudencia número 287, publicada en el Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1985*, Primera Sala, p. 635.
- ¹³⁹ Naciones Unidas, Comité contra la Tortura, *Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 19 de la Convención, Conclusiones y recomendaciones*, México, CAT/C/MEX/CO/4, 21 de noviembre de 2006, párrafo 12; Relator sobre la Tortura, *Informe sobre su visita a México*, E/CN.4/1998/381/Add.2, párr. 88 a, 14 de enero de 1998; Relator sobre la Independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la misión cumplida en México*, E/CN.4/2002/72/Add.1, párr. 192 k, apartado i, 24 de enero de 2002.

- ¹⁴⁰ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la CDHDF el 8 de noviembre de 2007. Hay que tomar en cuenta que, según la información del TSJDF, los autos de término dictados de diciembre de 2005 a noviembre de 2006 se distribuyen de la siguiente manera: 211 fueron de sujeción, 1 421 de libertad y 12 582 de formal prisión. TSJDF, *Informe de labores 2006*, pp. 88 y 91.
- ¹⁴¹ PGJDF, aportación realizada durante la mesa de discusión sobre el borrador de Derecho a un debido proceso, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 8 de noviembre de 2007.
- ¹⁴² La *Declaración de los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985*, es uno de los documentos que mayor influencia han tenido en la construcción conceptual de lo que debe entenderse por víctima. Esta Declaración establece el siguiente concepto de víctimas del delito: “1) Se entenderá por víctimas a las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente de los Estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder. 2) Podrá considerarse ‘víctima’ a una persona, con arreglo a la presente Declaración, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. En la expresión ‘víctima’ se incluye además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tengan relación inmediata con la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización”.
- ¹⁴³ En adelante LAAVDDF.
- ¹⁴⁴ Según el artículo 10 de la LAAVDDF, se entiende por daño: “las lesiones, físicas o mentales, o la pérdida patrimonial de cualquier naturaleza, como consecuencia de un delito”.
- ¹⁴⁵ LAAVDDF, artículo 7°.
- ¹⁴⁶ LAAVDDF, artículo 9°.
- ¹⁴⁷ Comentario Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos y de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJ.
- ¹⁴⁸ Gabriela C. Pérez García, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 33.
- ¹⁴⁹ Comentario Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵⁰ Gabriela C. Pérez García, *op. cit.*, pp. 31 y 32.
- ¹⁵¹ Comentarios Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵² Pase de lista de la PGJDF recibido por medio del oficio DGDH/503/284/09-07, el 26 de septiembre de 2007.
- ¹⁵³ Comentarios Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad.
- ¹⁵⁴ Jan Perlin, *Los derechos de las víctimas y el proceso penal*, en <<http://www.cdhdh.org.mx/index.php?id=dfesep05perlin>>.
- ¹⁵⁵ Información aportada al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a través de un pase de lista.
- ¹⁵⁶ El número de quejas que recibe la CDHDF es un indicador importante que refleja, entre otras cosas, la conciencia de las personas de que tienen un derecho, de que hay vías para demandar su violación y que conocen, por lo menos, una de las instancias para hacerlo. La lectura conjunta del número de quejas sobre un determinado derecho con otros indicadores brinda información sobre el estado de incumplimiento de ese derecho por parte de las autoridades. Es importante aclarar, que las quejas pasan por un proceso mediante el cual se determina si, efectivamente, se violaron derechos humanos, por ello debe tomarse en cuenta que este indicador (número de quejas presentadas ante la CDHDF) no refleja que en una etapa posterior del proceso, la queja se consideró improcedente, la CDHDF no tuvo competencia para atenderla, la autoridad dio respuesta al caso, si la queja finalmente llegó a conciliación o a recomendación, etcétera.
- ¹⁵⁷ Ley Orgánica de la PGJDF, artículo 2°, frac. II.
- ¹⁵⁸ La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito reporta que cuando el Ministerio Público decide concluir la indagatoria con el no ejercicio de la acción penal: “las y los abogados de los Centros tienen la obligación de orientar a la víctima acerca del recurso de inconformidad como medio de impugnación y en algunos casos relevantes o que sea necesario, también se dan a la tarea de elaborar el escrito que suscribirá la víctima para diligenciarlo ante el agente del MP”. Pase de lista enviado el 20 de diciembre de 2007 por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGJDF, por medio del oficio núm. 600/ALDP/726/2001-12.
- ¹⁵⁹ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶⁰ La fuente citada no especifica el periodo de la información que se brinda en el párrafo.
- ¹⁶¹ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶² OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, 2003, p. 13.
- ¹⁶³ Gabriela C. Pérez García, *Diagnóstico sobre la seguridad pública en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2004, p. 32.
- ¹⁶⁴ La Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito reporta que: “Cuando el MP no solicita la reparación del daño, se orienta a las víctimas para pedir a dicha autoridad provea lo conducente a efecto de que solicite debidamente la reparación del daño y vigile que ésta se haga efectiva”. Pase de lista enviado el 20 de diciembre de 2007 por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, por medio del oficio núm. 600/ALDP/726/2001-12.
- ¹⁶⁵ Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, A.C., *Barómetro Local. ...*, *op. cit.*, p. 66.
- ¹⁶⁶ La información que se brinda a continuación fue enviada por vía electrónica al Comité Coordinador por la Subprocuraduría de Atención a Víctimas para la elaboración de este *Diagnóstico*.

Capítulo 25. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión

25.1 Introducción

2235. En este apartado se pretende brindar un panorama general de la situación en la que se encuentran las personas privadas de la libertad¹ en los centros de detención que competen a las autoridades del Distrito Federal.

2236. Por privación de la libertad debemos entender cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia de una persona en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública.² Abarca cualquier lugar donde una persona sea privada de la libertad: prisiones, estaciones de policía, centros para menores infractores, instituciones psiquiátricas, etcétera.³

2237. Asimismo, entenderemos por lugares de detención cualquier lugar bajo jurisdicción y control de las autoridades del Distrito Federal donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de la propia autoridad pública local, a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito.⁴

2238. Como vemos, la definición de lugares de detención es muy amplia. No obstante, en este apartado sólo estudiaremos la situación en las instituciones públicas destinadas a la internación de personas que se encuentran privadas de su libertad corporal por una resolución judicial o administrativa en el Distrito Federal.⁵ A éstos los denominaremos “centros de reclusión”. Como vemos, los centros de reclusión no se limitan a aquellos lugares relacionados con el proceso penal. Sin embargo, es verdad que la mayoría de las personas privadas de su libertad en el Distrito Federal lo están como consecuencia de la aplicación de la ley penal. De ahí que muchos de los datos aquí expuestos se relacionan con la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión que pertenecen al Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

2239. En este apartado delimitaremos las obligaciones del Estado frente a las personas privadas de su libertad y revisaremos el contexto del Distrito Federal, para después analizar el grado de cumplimiento de dichas obligaciones por parte de las autoridades capitalinas, y daremos cuenta de los siguientes derechos: salud, alimentación, agua, espacio digno para vivir, educación, trabajo, acceso a la información, a tener contacto con el exterior, integridad personal y debido proceso. Finalmente se analiza la conveniencia de la aplicación de la pena privativa de la libertad.

25.2 Obligaciones del Estado

2240. En el entendido de que las personas privadas de libertad gozan de todos los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales de derechos humanos, sin perjuicio de

las restricciones inevitables en condiciones de reclusión,⁶ el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones aplicables a las personas libres.⁷

2241. Para que los derechos humanos de las personas privadas de la libertad sean ejercidos, el Estado debe, en ocasiones, limitarse a no actuar, es decir, tendrá el deber de no interferir en el goce de un determinado derecho. Las personas reclusas tienen el derecho, por ejemplo, a no ser torturados. El Estado en este caso, para no violar ese derecho, debe abstenerse de infligir dolores o sufrimientos intencionales graves. En otro tipo de derechos es necesaria la actuación del Estado para que éstos sean ejercidos. Pensemos, por ejemplo, en el derecho al trabajo o a la educación básica; sin duda, para que éste sea ejercido se requiere que el Estado provea de los insumos necesarios, como aulas adecuadas y personal capacitado. En definitiva, el Estado debe realizar todo lo necesario para que los derechos humanos de las personas reclusas sean ejercidos a cabalidad.

2242. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece derechos que deben ser garantizados a todas las personas por el simple hecho de serlo, incluyendo a las personas privadas de la libertad. Además instituye derechos especiales, cuyo ejercicio debe ser garantizado por el Estado. La Constitución señala, por ejemplo, que la prisión preventiva tendrá un lugar “distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”. Este mandato constitucional representa un verdadero derecho humano.

2243. Entre las normas internacionales que protegen los derechos de las personas reclusas, citaremos los instrumentos desarrollados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Estos instrumentos específicos, cinco en total, requieren principios y reglas para su tratamiento.⁸ Además, contamos con lo que establece el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En el ámbito interamericano, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) también señala principios básicos para garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en lugares de detención.

2244. Debemos recordar, además, que los derechos humanos pueden estar reconocidos por las normas de carácter local. Esto queda claro de la lectura del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que establece lo siguiente:

Artículo 16. En el Distrito Federal todas las personas gozan de las garantías que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además tendrán los derechos y obligaciones que establecen este Estatuto y las leyes correspondientes.

Artículo 17. Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

- I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo.
- II. La prestación de los servicios públicos.

2245. Como vemos, la fracción I señala con claridad que la protección de la ley debe ser considerada como un verdadero derecho para las personas que se encuentran en el Distrito Federal. Por ello el contenido del artículo 9° de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, se debe entender como un verdadero un derecho humano:

A todo indiciado, procesado, reclamado o sentenciado que ingrese a una institución del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, se le respetará su dignidad personal, salvaguardando sus derechos humanos, por lo que se le dará el trato y tratamiento correspondientes conforme a las disposiciones constitucionales, leyes y tratados aplicables en la materia.

2246. En este sentido, el Comité de Derechos Humanos, ha señalado lo siguiente:

Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.⁹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido:

La privación de libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos además del derecho a la libertad personal. Pueden, por ejemplo, verse restringidos los derechos de privacidad y de intimidad familiar. Esta restricción de derechos, consecuencia de la privación de libertad o efecto colateral de la misma, sin embargo, debe limitarse de manera rigurosa, puesto que toda restricción a un derecho humano sólo es justificable ante el derecho internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática.

La restricción de otros derechos, por el contrario –como la vida, la integridad personal, la libertad religiosa y el debido proceso– no sólo no tiene justificación fundada en la privación de libertad, sino que también está prohibida por el derecho internacional. Dichos derechos deben ser efectivamente respetados y garantizados como los de cualquier persona no sometida a privación de libertad.¹⁰

2247. Como se ha visto, la protección de los derechos de las personas privadas de su libertad, y en consecuencia las obligaciones del Estado, están consideradas en la normativa internacional, nacional y local.

25.3 Contexto en el Distrito Federal

2248. Los centros de reclusión del Distrito Federal tienen su fundamento en la CPEUM. De forma general la Constitución Política, en su artículo 18, establece que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social y, conforme a ello, en el Distrito Federal se han expedido la Ley de Ejecución de Sanciones Penales (LESPDF) y el Reglamento de los Centros de Reclusión (RCRDF).

2249. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal faculta al jefe/a de Gobierno a “administrar los establecimientos de arresto, prisión preventiva y de readaptación social de carácter local, así como a ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común”.¹¹ Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, establece que esta función la ejercerá la Secretaría de Gobierno,¹² a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social¹³ (DGPRS).¹⁴

2250. El Distrito Federal cuenta con 10 centros de reclusión destinados a recibir internos/as, indiciados/as, depositados/as con fines de extradición, procesados/as y sentenciados/as por delitos del

fuero común y del fuero federal: 3 varoniles para Reclusión Preventiva; 6 para la Ejecución de Sanciones Penales (4 varoniles y 2 femeniles) y 1 de Rehabilitación Psicosocial.¹⁵

2251. La población penitenciaria al 15 de octubre de 2007 era de 34 666 personas; 94.5% hombres y 5.4% mujeres distribuidas/os en los 10 centros con una capacidad instalada de 20 268 personas.¹⁶

Cuadro 25.1. Población penitenciaria y capacidad instalada^a

Centro	Población	Capacidad instalada
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (RPVO)	10 722	4 776
Reclusorio Preventivo Varonil Norte (RPVN)	10 320	5 031
Reclusorio Preventivo Varonil Sur (RPVS)	6 161	3 500
Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (Ceresova)	2 480	2 463
Penitenciaría del Distrito Federal (Penitenciaría)	2 212	1 851
Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla (Cefereso)	1 677	1 608
Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (Cevarepsi)	354	203
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (CESPVN)	276	320
Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente (CESPVO)	266	282
Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan (Cefereso)	198	234
Hombres	32 786	
Mujeres	1 880	
Total	34 666	20 268

^a DGPRS, Estadística penitenciaria del Distrito Federal, 15 de octubre de 2007.

2252. De manera general, el Sistema Penitenciario de la ciudad ha visto aumentar su población en casi 50%, lo que ha provocado condiciones de vida indignas por el hacinamiento en que se encuentran las personas privadas de su libertad. Respecto de los efectos del hacinamiento, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*:

El hacinamiento produce efectos perniciosos en las personas reclusas. La convivencia se vuelve difícil si el individuo no dispone de mínimos espacios vitales. Privado del bien fundamental de la libertad, lo que de suyo es una pena intensa, la persona requiere de condiciones elementales que hagan tolerable su cautiverio.¹⁷ [...] La insuficiente capacidad de las instalaciones penitenciarias es un problema serio y complejo en México. Se requiere que los sitios en los que se ejecutan las penas privativas de libertad, muchos de ellos hoy en estado deplorable, sean los idóneos. La idoneidad ha de fundarse en la idea de la dignidad humana de los internos. Un lugar digno implica que se cuente con el espacio vital indispensable para la privacidad, las relaciones afectivas, la recreación, el deporte, el trabajo, la higiene, la educación, y demás aspectos esenciales de la vida humana.¹⁸

2253. El aumento de población reclusa se aceleró a raíz de las reformas al Código Penal de 2003, que dispusieron penas privativas de libertad para delitos de robo menor. Conforme a lo reportado por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, 65% de los delitos de mayor incidencia imputados a las personas privadas de libertad son por robo (véase el Cuadro 25.2); en el mismo sentido, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) reportaba en su informe sobre delincuencia, marginalidad y desempeño institucional de 2006, que en el Distrito Federal cerca de 40% de las penas de prisión son por robo simple.¹⁹

Cuadro 25.2. Delitos de mayor incidencia^a

Descripción	Total	Hombres	Mujeres
Robo	27 897	27 004	893
Contra la vida	5 171	4 941	230
Delitos sexuales	2 771	2 753	18
Contra la salud	2 814	2 428	386
Privación ilegal libertad	2 138	1 997	141
Armas de fuego y explosivos	2 193	2 182	11

^a DGPRS, *Estadística...*, *op. cit.*

2254. La investigación del CIDE reporta que un porcentaje importante de la población total en reclusión proviene de hogares pobres y de escasas oportunidades; que alrededor de 14% no terminó la escuela primaria, 20% la secundaria y sólo 2.3% acabó la universidad; que uno de tres había vivido fuera del hogar antes de los 15 años; que uno de cinco trabajaba antes de cumplir los 12 años, y 62% antes de los 15.²⁰ Además, la DGPRS reporta que casi 60% de las personas en reclusión son menores de 30 años.

Cuadro 25.3. Edad de la población en reclusión^a

Rango de edad	Hombres	Mujeres
18-20	3 706	158
21-25	8 186	414
26-30	7 581	370
31-35	6 090	338
36-40	3 747	276
41-45	1 506	140
46-50	971	90
51-55	494	49
56-60	275	18
61-65	124	18
66-70	67	6
71-75	19	2
76-80	9	1
81-85	3	0
86-90	2	0
91-95	0	0
96-100	6	0
Totales generales	32 786	1 880

^a DGPRS, *Estadística...*, *op. cit.*

2255. Lo anterior, evidentemente, tiene varias interpretaciones. No podemos soslayar que son las personas de más bajos recursos las que sufren más las deficiencias de nuestro sistema penal, como las violaciones al derecho a un juicio justo. Por otra parte, no es ningún secreto que en muchas ocasiones el Ministerio Público duda antes de iniciar una averiguación previa cuando se trata de investigar a personas “poderosas”.²¹

2256. La CIDH refirió también, en su informe sobre México, que, además de la insuficiencia en la capacidad instalada, la sobrepoblación penitenciaria es provocada por otros dos factores: el rezago judicial y el exceso en el empleo de la prisión preventiva y de la pena de prisión.²²

2257. El 36.7% (12 756) de la población reclusa en el Distrito Federal son personas procesadas (véase el Cuadro 25.4), es decir, a las que aún no se les ha dictado sentencia. Es importante señalar

que los instrumentos internacionales, la Constitución Política y otras normas nacionales señalan que las personas sujetas a un proceso penal deben estar separadas de las que se encuentran compurgando una pena.²³ En el Distrito Federal esta norma no se cumple, como tampoco que los reclusos/as del fuero federal estén separados de los del fuero común.

Cuadro 25.4. Situación jurídica de la población penitenciaria^a

Descripción	Totales
Población penitenciaria	34 666
Fuero común (total)	30 677
<i>Procesados</i>	10 808
Hombres	10 308
Mujeres	500
<i>Sentenciados</i>	19 869
Hombres	18 975
Mujeres	894
Fuero federal (total)	3 989
<i>Procesados</i>	1 948
Hombres	1 700
Mujeres	248
<i>Sentenciados</i>	2 041
Hombres	1 803
Mujeres	238

^a DGPRS, *Estadística...*, *op. cit.*

2258. De las 7 685 quejas registradas en el año 2007 por la CDHDF, 29.5% (2 270 quejas) son de carácter penitenciario. A su vez, respecto a las 7 044 quejas calificadas como presuntamente violatorias de derechos humanos en el periodo, 31.4% (2 212 quejas) corresponde a casos de carácter penitenciario. Cabe señalar que respecto a las quejas presuntamente violatorias de derechos humanos relativas al ámbito penitenciario, hubo 2 491 menciones de autoridades presuntas responsables, de las cuales, 1 922 provinieron de presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a autoridades penitenciarias dependientes de la Secretaría de Gobierno y 569 correspondieron a diversas instancias de la Secretaría de Salud.

2259. Por violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, la CDHDF ha emitido 32 recomendaciones desde 1993,²⁴ alrededor de dos por año, sobre temas de hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

2260. Además de estas condiciones en las que viven las y los internos, los años han demostrado que el encierro produce efectos perniciosos en la población reclusa, y con ello es ilusorio pensar que la cárcel sea un medio para la readaptación social. Por eso las autoridades locales deberían buscar la utilización de medidas alternativas para disminuir la utilización de la pena privativa de libertad y utilizarla sólo en casos de delitos graves, cuando por seguridad de la población sea necesario imponer un tiempo en confinamiento.²⁵

25.4 Derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal

2261. Los sistemas penitenciarios tienen que establecer las medidas para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las personas que se encuentren privadas de libertad, así como la de los familiares y visitantes que acuden a los centros. Las familias son un apoyo económico y emocional fundamental para el sistema penitenciario, ya que proveen a los internos/as de comida, vestimenta y materias primas para trabajos manuales. Cuestiones que si bien la autoridad local está obligada a proveer, no cuenta con la capacidad suficiente para hacerlo.

2262. La mayoría de las violaciones a los derechos humanos que sufren las personas privadas de la libertad en los lugares de detención se deben considerar “malos tratos”, con todas las consecuencias que eso implica en el momento de establecer el tipo de responsabilidades que debe ser imputada a las autoridades y demás personas responsables de dicha situación en el Distrito Federal.

2263. No está de más señalar que el Estado mexicano (lo que incluye a las autoridades del Distrito Federal) es responsable por el incumplimiento de los tratados internacionales y normas nacionales relacionados con la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.²⁶

2264. El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad. No obstante, resultan evidentes las violaciones graves a diversos derechos en los centros de reclusión locales. Destacan violaciones al derecho a la salud, al agua, a la alimentación, a un espacio digno para vivir, a la educación, al trabajo, al acceso a la información, a tener contacto con el exterior, a la integridad personal y al debido proceso. El diagnóstico de la situación de las personas privadas de libertad en la ciudad de México se hará a partir del análisis de las violaciones a estos 10 derechos.

Derecho a la salud

2265. La salud es un derecho humano fundamental²⁷ e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos y, conforme a los estándares nacionales e internacionales, “todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental que le permita vivir dignamente”.²⁸

2266. En lo que concierne a la salud de las personas privadas de libertad, hay una resolución de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas que señala que “el personal de salud encargado de la atención médica de personas presas o detenidas tiene el deber de brindar protección a la salud física y mental de dichas personas y de tratar sus enfermedades al mismo nivel de calidad que brindan a las personas que no están presas o detenidas”.²⁹

2267. La Secretaría de Salud es la responsable de cuidar que los servicios médicos que se presten en los centros cumplan con la normatividad aplicable en la materia³⁰ y de proporcionar la atención médica que requieran los internos, a través de los servicios médico quirúrgicos generales, y los especiales de psicología, psiquiatría y odontología.³¹ No obstante lo anterior, esto no se cumple a cabalidad en todos los centros de reclusión del Distrito Federal. En el Centro Femenil de Readaptación Social de

Santa Martha Acatitla, el servicio médico no es proporcionado por la Secretaría de Salud, lo que fue motivo de la siguiente recomendación en instrumento 8/2005 de la CDHDF:

2668. “Que la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Salud, ambas del Distrito Federal, realicen las acciones necesarias para que a la brevedad se haga la Entrega-Recepción del servicio médico y del espacio físico en que se deberá instalar la Unidad Médica del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla.”

2669. De acuerdo con la legislación correspondiente, los servicios médicos de los centros de reclusión son los responsables de velar por la salud física y mental de la población interna y por la salud pública de esa comunidad, así como por la higiene general dentro de la Institución.³² Para ello las y los médicos, integrantes de los servicios de salud correspondiente en cada uno de los centros de reclusión, deben supervisar constantemente que las instalaciones de la institución se encuentren apegadas a los lineamientos de higiene y salud.³³

2670. También es responsabilidad de los Servicios de Salud de cada centro de reclusión aplicar periódicamente pruebas de enfermedades infectocontagiosas y establecer campañas preventivas respecto de dichas enfermedades, así como de educación sexual y hábitos de higiene.³⁴ Para asegurar este derecho, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) establece que el Estado debe adoptar medidas de disponibilidad, accesibilidad (no discriminación, acceso a la información, asequibilidad y acceso físico), aceptabilidad y calidad a los servicios de salud.³⁵

2671. Adoptar medidas de disponibilidad implica que los Estados cuenten con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como programas y personal médico y profesional capacitado y bien remunerado.³⁶

2672. Lo que refiere el informe 2005 de la CDHDF sobre este punto, es que la medida no se cumple³⁷ en razón de que no hay el personal y especialistas suficientes en todos los centros y turnos, como señala la normatividad.³⁸ En las recomendaciones 2/2007 y 3/2007 de la CDHDF se reitera este problema y se recomienda a la Secretaría de Salud cubrir la plantilla de personal médico en todos los turnos de los diferentes Centros de Reclusión del Distrito Federal.³⁹

2673. De acuerdo con la información enviada por la Secretaría de Salud, el procedimiento que realizan los internos-pacientes para obtener consulta médica, “es a través de la *consulta programada*, misma que se otorga previa solicitud de atención y se brinda diariamente en los turnos matutino y vespertino en razón de 10 a 15 consultas por médico, otorgándose entre 80 a 100 consultas en total por día. En los casos de urgencia, las consultas se brindan 24 horas del día sin necesidad de solicitar consulta programada”.⁴⁰ Para el total de la población en reclusión, el número de consultas por día resulta insuficiente, la CDHDF ha recibido diversas quejas de internos e internas que señalan no haber podido acceder oportunamente a la consulta.

2674. Una situación especialmente preocupante se vive en el Centro Femenil de Readaptación Social, pues no cuenta con médicos de la Secretaría de Salud y las internas-pacientes son atendidas por supervisores médicos/as de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. El procedimiento para acceder a las citas médicas es el mismo que el descrito anteriormente. En casos graves o especializados se traslada a las internas a la torre médica de Tepepan o a los hospitales de la red.

2275. Tampoco se cumple la obligación de tener los establecimientos suficientes para la atención de la salud, ya que no hay unidades médicas funcionando con licencia de la Secretaría de Salud en el Ceresova, en los dos Centros de Ejecución de Sanciones Penales y en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla, donde además viven con sus madres niños/as menores de seis años. El Cevarepsi cuenta con una farmacia y un médico general de turno matutino. En estos centros se ha improvisado una unidad médica muy básica, que vive de donaciones de medicamentos, y para los casos que no pueden tratar ahí se traslada a los pacientes a las unidades médicas de los centros más cercanos o a los hospitales de la red.⁴¹

2276. Sobre el penal femenino de Santa Martha, la CDHDF emitió la Recomendación 8/2005, ya mencionada, que sigue sin cumplirse en el punto referido a la creación de la unidad médica.⁴² Conforme a esto, no se cumplen las disposiciones sobre accesibilidad física, situación que se agrava en las noches, cuando no se encuentra el personal de guardia y es necesario hacer los traslados a otras unidades y hospitales.

2277. En cuanto a los derechos sexuales y reproductivos, la Secretaría de Salud reporta:⁴³

- Toda la población que se encuentra recluida puede solicitar preservativos a las unidades médicas. En promedio, se entregan 3 200 al mes.
- Hasta enero de 2008 solamente se ha realizado una campaña de prevención contra el cáncer de próstata en la Unidad Médica del Reclusorio Varonil Sur y no se detectó a ninguna persona con dicho padecimiento.
- Con el programa Medibús en el Centro Femenil de Readaptación Social, del 26 al 30 de noviembre de 2007 se realizaron 271 estudios de colposcopia y 175 estudios de mastografía.
- En el centro de reclusión femenino no se reparten anticonceptivos ni píldora del día siguiente, lo que se entrega son preservativos, sobre todo para las mujeres que tienen visita íntima regular.⁴⁴

2278. En lo que se refiere a traslados, hay una omisión grave en la normatividad acerca de quién debe acompañar a los pacientes a los hospitales o a otras unidades médicas. En los hechos, el personal de seguridad y custodia es quien está presente durante los trayectos, y los técnicos penitenciarios médicos dependientes de la DGPRS, cuando los hay.⁴⁵ La Secretaría de Salud, que por normatividad debe asegurar la salud de los pacientes, deja enteramente la responsabilidad a la Secretaría de Gobierno, argumentando que no hay normatividad al respecto.⁴⁶ La falta de atención médica a una persona en una ambulancia, que además le causó la muerte, fue motivo de la Recomendación 7/2003 de la CDHDF.

2279. En el tema de accesibilidad, otro de los problemas graves es que el personal médico no acude a hacer revisiones a las zonas de aislamiento, lo que agrava las enfermedades y provoca contagios entre la población. Por norma, el médico general, el psiquiatra y el psicólogo deberían visitar diariamente los dormitorios o secciones destinadas a la custodia en aislamiento, e informar a las autoridades del reclusorio respecto del estado en que se encuentren los internos/as y las anomalías detectadas.⁴⁷ Es decir, existe incumplimiento de las normas aplicables.

2280. En cuanto a la calidad de los servicios de salud, en 2007 la CDHDF emitió la Recomendación 2/2007, por un caso de falta de atención médica integral de calidad en los centros de reclusión y de

medidas preventivas para el control sanitario,⁴⁸ en la cual se recomendó, entre otras cosas, la aplicación de medidas sanitarias adecuadas de prevención de enfermedades y un programa obligatorio de higiene y limpieza permanente en los centros de reclusión.

2281. En atención a esta recomendación, la DGPRS, en coadyuvancia con la Secretaría de Salud, inició el Programa contra la Escabiosis en los Centros de Readaptación Social de la Ciudad de México:⁴⁹ Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla y Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, donde se encontraron casos de escabiosis. Además, se llevan a cabo inspecciones sanitarias por parte del Centro Dermatológico Pascua.

2282. En cuanto a la atención de las personas con problemas de salud mental, hay solamente un centro varonil para alojar a estas personas, el Cevarepsi, pero no para las mujeres, quienes conviven con otras internas en el Centro de Readaptación Social Tepepan. En el caso de los hombres, debido a que el centro está saturado, es frecuente encontrar personas con problemas de salud mental en los dormitorios de los reclusorios preventivos, donde estas personas se encuentran en condiciones inadecuadas y sin el tratamiento debido.

2283. Si bien las personas con problemas de salud mental que están en el Cevarepsi y en Tepepan reciben tratamiento psiquiátrico, en lo que a medicamento se refiere⁵⁰ no tienen uno adicional que les permita estar en actividad. Esta población debe contar con un programa de terapias individuales y grupales acorde a su enfermedad, así como con programas de diagnóstico y tratamiento en familia, cuando la o el interno-paciente regrese a la vida en libertad, por lo que es recomendable la firma de convenios con las autoridades de salud que lo garanticen.

2284. Finalmente, la Secretaría de Salud reporta un total de 59 internos-pacientes con diagnóstico de VIH, todos ubicados en la penitenciaría de Santa Martha Acatitla. El tratamiento que se proporciona es indicado por la Clínica Condesa de acuerdo con la carga viral que se detecta en su último estudio.⁵¹ El seguimiento a dicho tratamiento se realiza cada tres meses por médicos especialistas.⁵²

Derecho a la alimentación

2285. Como para el caso del derecho a la salud, el Comité DESC observa que el derecho a una alimentación adecuada es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos, y es inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales.⁵³

2286. El Estado debe garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales, suficientes, inocuos y nutritivamente adecuados, para protegerla del hambre.⁵⁴ En el Distrito Federal la Dirección General de Prevención y Readaptación Social es la responsable de proporcionar los recursos humanos y materiales necesarios para que los internos/as vivan dignamente y reciban alimentación con la calidad e higiene adecuada, la cual deberá programarse por un/a dietista semanalmente y distribuirse en tres comidas al día, así como utensilios apropiados para consumirla.⁵⁵

2287. Los responsables de los servicios de salud, además de las actividades inherentes a su función, tienen a su cargo el almacenamiento, compra y distribución de los alimentos. También coadyuvan en la elaboración y ejecución de los programas nutricionales y de prevención de enfermedades en los internos/as.⁵⁶

2288. La CDHDF, en su informe de 2005, señaló que en ninguno de los centros de reclusión del Distrito Federal se cumplían cabalmente las disposiciones de higiene y sanidad de la Secretaría de Salud, que son de observancia obligatoria en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora.⁵⁷ Cabe señalar que si bien hay un programa de revisión de las condiciones de almacenamiento de los alimentos en los centros de reclusión, éste no es permanente, y además no hay un programa de revisión sanitaria, lo cual afecta directamente la calidad y contenido nutricional de los alimentos que reciben los internos/as.⁵⁸

2289. En cuanto a la suficiencia del alimento, las familias representan un apoyo fundamental, esto a consecuencia de que el Estado no garantiza a la población una alimentación adecuada. Desde 1995, la CDHDF abordó el tema de la insuficiencia de los alimentos en la recomendación 16/1995, que aún está pendiente. En el *Informe anual 2006* de la CDHDF se reportaban avances en la elaboración de los alimentos, no así en la suficiencia y distribución de los mismos.⁵⁹

Derecho al agua

2290. El derecho humano al agua⁶⁰ implica disponer de ella en cantidad suficiente y condiciones salubres, aceptables, accesibles y asequibles para uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina y de higiene personal y doméstica.⁶¹

2291. Por norma internacional la población penitenciaria deberá disponer de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza,⁶² así como de agua potable cuando la necesite.⁶³

2292. La DGPRS ha instalado cisternas y plantas potabilizadoras, sin embargo se reporta que el abasto está restringido a fin de disciplinar las actividades de los internos/as.⁶⁴ La CDHDF informó en 2005 que la insuficiencia del suministro de agua era un problema generalizado en los centros de reclusión,⁶⁵ y en cuanto a la calidad del agua, que en cuatro centros de seis no había registros de potabilización del agua.⁶⁶ El Reclusorio Oriente es el centro con mayores problemas de este tipo, al ubicarse en una zona (Delegación Iztapalapa) con muchos problemas de abastecimiento de agua en general.

2293. Uno de los puntos recomendatorios emitidos por la CDHDF que lleva más tiempo abierto, es el relativo a la escasez de agua en los centros de reclusión, sobre el cual la Comisión informaba en 2006 que no hubo avance significativo.⁶⁷

Derecho a un espacio digno para vivir

2294. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos emitidas por la ONU, establecen que las estancias no deberán ser ocupadas más que por un solo recluso/a, cuando mucho dos,⁶⁸ y el Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal determina un máximo tres personas por estancia.⁶⁹

2295. En el informe de 1998 sobre México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló: “La promiscuidad resultante de la falta de espacio y la acumulación excesiva de reclusos, imposibilita una existencia digna. Hacinados, los internos no disponen de una cama para cada uno, carecen de áreas para la recreación y el esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad”.⁷⁰

2296. Con base en las cifras actuales sobre el total de la población penitenciaria y la sobrepoblación, estas observaciones siguen siendo válidas, así como las de la CDHDF en el instrumento 16/1995, en el que se recomendaba la asignación equitativa de lugares disponibles en cada institución, de manera que los internos/as cuenten con el espacio suficiente para vivir, mismo que por las condiciones descritas continúa sin cumplimentarse.

2297. La estancia en los reclusorios es el espacio en que la población realiza gran número de actividades, como resguardo, alimentación, aseo personal, baño, e incluso trabajo artesanal. Tomando en cuenta esto y el hacinamiento, la convivencia se torna más difícil y hay mayor propensión a problemas de violencia, que son muy frecuentes, como lo reporta la CDHDF y los medios de comunicación. De acuerdo con la información de la Secretaría de Seguridad Pública, de enero de 2006 a diciembre de 2007, se registraron 13 homicidios, 1 motín y 102 riñas (en las cuales estuvieron involucrados 239 internos, hubo 49 heridos y 1 homicidio).⁷¹

2298. Algunas de las acciones contra el hacinamiento que reporta la DGPRS, son: la creación, en el año 2004, del Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla y la habilitación de 1 200 dormitorios en los Reclusorios Preventivos Varonil Norte y Oriente.⁷²

2299. Es importante señalar que hay 60 niños y niñas⁷³ que habitan con sus madres en el Centro Femenil de Readaptación Social de Santa Martha Acatitla. Hasta que cumplan la edad máxima permitida (de los dos meses a los seis años de edad),⁷⁴ tendrán su hogar en dicho centro, por ello es indispensable que el Estado garantice que los espacios que les corresponden, así como el entorno en que se desenvuelven, cumplan con los compromisos adoptados en la Convención sobre los Derechos del Niño.⁷⁵ Se debe tener especial consideración a estos casos, tomando en cuenta, además, que las penas no deben ser trascendentes, es decir, no deben afectar a terceros.

Derecho a la educación

2300. La ONU establece que la educación es un derecho económico, social y cultural,⁷⁶ y de muchas formas también un derecho civil y un derecho político, ya que se sitúa en el centro de la realización plena y eficaz de esos derechos; “el derecho a la educación es el epítome de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.⁷⁷

2301. En México la educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica obligatoria.⁷⁸ El marco normativo del Distrito Federal reconoce que la educación que se imparta en las instituciones del sistema penitenciario debe regirse por los mismos criterios de obligatoriedad y ajustarse a los programas oficiales,⁷⁹ e instruye el establecimiento de condiciones para que las y los internos completen sus estudios hasta la educación superior.⁸⁰ La documentación académica que expiden los centros escolares de los reclusorios no menciona que fue expedida durante la estancia en reclusión.⁸¹

2302. En los centros escolares se imparten cursos de alfabetización, primaria, secundaria, preparatoria y licenciatura en la carrera de derecho, por medio del sistema de tutorías. El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) y el Colegio de Bachilleres atienden el aspecto de la certificación de los estudios de nivel básico, avalando y supervisando el proceso educativo.⁸²

2303. La DGPRS informa que 25.7% de la población está inscrita en actividades educativas; 2.9% en alfabetización; 5.9% en primaria; 7.5% en secundaria; 5.2% en preparatoria; 3.6% en bachillerato y 0.5% en licenciatura.

Cuadro 25.5. Población penitenciaria en centros escolares^a

Centro	Alfabetización (%)		Primaria (%)		Secundaria (%)		Preparatoria (%)		Bachillerato (%)		UACM (%)		Total (%)	
RPV Norte	28	0.27	189	1.83	465	4.49	216	2.09	0	0.00	29	0.28	927	8.95
RPV Oriente	39	0.37	837	7.92	542	5.13	571	5.41	336	3.18	36	0.34	2 361	22.35
RPV Sur	25	0.41	228	3.69	435	7.05	445	7.21	201	3.26	25	0.41	1 359	22.02
Cespv Norte	10	3.33	72	24.00	59	19.67	61	20.33	0	0.00	0	0.00	202	67.33
Cespv Oriente	0	0.00	62	16.45	74	19.63	42	11.14	0	0.00	0	0.00	178	47.21
Cevarepsi	10	2.84	26	7.39	17	4.83	16	4.55	0	0.00	0	0.00	69	19.60
Penitenciaria	675	30.50	0	0.00	441	19.93	310	14.01	57	2.58	26	1.17	1 509	68.19
Ceresova	15	0.61	378	15.25	356	14.36	135	5.45	344	13.88	32	1.29	1 260	50.83
Cefereso Santa Martha	216	12.90	244	14.58	224	13.38	7	0.42	262	15.65	30	1.79	983	58.72
Cefereso Tepepan	7	3.50	19	9.50	19	9.50	19	9.50	0	0.00	4	2.00	68	34.00
Total	1 025	2.96	2 055	5.93	2 632	7.59	1 822	5.25	1 200	3.46	182	0.52	8 916	25.71

^a DGPRS, *Estadística penitenciaria*, 15 de octubre de 2007.

2304. Las personas que imparten los cursos son casi todas internos/as. En 2005, la autoridad reportaba que de 301 asesores/as con los que se contaba para las tareas de educación, 29 eran externos y 276 internos, es decir 91.6 por ciento.⁸³

2305. Por otro lado, la autoridad penitenciaria ha optimizado los recursos disponibles para las instalaciones de las bibliotecas⁸⁴ y se puede señalar que se cumplen los objetivos establecidos en la norma penitenciaria.⁸⁵

2306. Las obligaciones de las autoridades penitenciarias en cuanto al derecho a la educación de los niños y niñas que habitan en el Centro Femenil de Readaptación de Santa Martha y en el Cefereso Tepepan, deben regirse también por lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño en relación con los estándares educativos.

Derecho al trabajo

2307. El trabajo⁸⁶ y la capacitación para el mismo son, junto con la educación, los tres puntos básicos que establece la Constitución Política para la organización del sistema penitenciario como medios para la readaptación social de la persona.⁸⁷ El trabajo es un requisito para obtener el tratamiento en externación, el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, así como incentivos y estímulos.⁸⁸

2308. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos expresan que “el tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo y crear en ellos la aptitud para hacerlo”.⁸⁹

2309. En lo referente a la jornada de trabajo, días de descanso, higiene, seguridad y protección de la maternidad, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales (LESPDF) señala que se observarán las disposiciones contenidas en el artículo 123 constitucional.⁹⁰ Asimismo, establece que “la regulación del trabajo en las instituciones del sistema penitenciario del Distrito Federal reconoce la obligación del jefe de Gobierno de adoptar las medidas necesarias para que exista oferta de trabajo.”⁹¹

2310. En las condiciones actuales, menos de la mitad de la población penitenciaria (42.2%) trabaja; sólo 2.2% recibe una remuneración por laborar en talleres industriales; 20.7% de las personas trabajan en los servicios generales de los reclusorios, en tareas de limpieza, cocinas, etc., por lo que no reciben remuneración, y 15% en la elaboración de artesanías, en las cuales los familiares son el mayor apoyo para conseguir materias primas y la comercialización de los productos. Además, la industria penitenciaria reproduce estereotipos de género al momento de asignar los trabajos a desempeñarse en los diversos centros penitenciarios.

2311. El trabajo que los internos/as desempeñan en los centros penitenciarios no sólo debe ser adecuado para tener ingresos en el interior del centro; es necesario que los oficios que se realizan permitan el desarrollo de las habilidades laborales previamente adquiridas, así como la obtención de otras que permitan conseguir un trabajo al recuperar la libertad.

2312. La argumentación en torno a la necesidad de volver obligatorio el trabajo desvían la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar este derecho, proporcionando oferta suficiente para que toda la población pueda ejercerlo. No se debe invertir la carga de la responsabilidad del Estado en las personas en reclusión, como si fueran ellas las que no quisieran trabajar, argumento que no se puede comprobar por la falta de oferta de trabajo remunerado.

2313. Una forma de impulsar la industria penitenciaria sería que el Gobierno del Distrito Federal invirtiera en productos de autoconsumo y capacitara a la población interna para su producción; en lugar de comprarlos en el mercado, se producirían en los centros de reclusión.

Derecho al acceso a la información⁹²

2314. La Dirección General de Prevención y Readaptación Social debe desarrollar un sistema de información integral que permita conocer con precisión la realidad histórica del Sistema Penitenciario, así como la situación jurídica de la población interna.⁹³

2315. Toda información contenida en los expedientes de los internos que obren en los archivos de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, debe ser incorporada al sistema general de información y estadística.⁹⁴

2316. El Reglamento de los Centros de Reclusión establece que los datos o constancias de cualquier naturaleza que obren en los archivos, así como los programas de informática del sistema penitenciario, tienen carácter confidencial y prohíbe que los internos/as tengan acceso a sus propios expedientes, salvo aquellos casos en que el solicitante haya sido declarado por la autoridad jurisdiccional como no responsable, en los cuales se le proporcionará dicha constancia, una vez que acredite fehacientemente su identidad.⁹⁵

2317. El que los internos/as no tengan acceso a la información de sus expedientes constituye una violación al derecho a la información, porque los datos que son confidenciales y están contenidos en éstos son personales,⁹⁶ es decir, es información relativa a la vida privada de las personas.

2318. Sólo cuando hay una orden judicial no se requiere el consentimiento de las personas para proporcionar los datos personales,⁹⁷ sin embargo, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), la información confidencial que es parte de procesos jurisdiccionales o de procedimientos seguidos en forma de juicio, se debe mantener reservada y sólo es accesible para las partes involucradas, quejosos/as, denunciantes o terceros llamados a juicio.⁹⁸

2319. El artículo 31 de la LTAIPDF señala: “toda persona que demuestre su identidad tiene derecho a saber si se está procesando información que le concierne, a solicitar una indagatoria y a conseguir una reproducción inteligible de ella sin demora, a obtener las rectificaciones o supresiones que correspondan cuando los registros sean ilícitos, injustificados o inexactos, y a conocer los destinatarios cuando esta información sea transmitida, permitiéndole conocer las razones que motivaron su pedimento, en los términos de esta Ley”.⁹⁹ La Ley establece que se entenderá por persona todo ser humano sin importar condición o entidad jurídica, salvo lo dispuesto en esa Ley.¹⁰⁰

2320. Asimismo, toda persona tiene derecho a solicitar a los entes públicos, por escrito y sin mayor formalidad que la de identificarse e indicar lugar o medio para localizarlo, un informe acerca de los documentos o registros que posean sobre su persona; la consulta, estudio o lectura de los documentos, registros o archivos a que se hace mención en este capítulo; y la finalidad a que se destina tal información o datos, así como a solicitar la rectificación, actualización, confidencialidad o supresión de la información o dato que le concierna, según sea el caso.¹⁰¹

Derecho a tener contacto con el exterior

2321. Es un derecho de las internas/os conservar, fortalecer y restablecer sus relaciones familiares, de amistad y de compañerismo, y es una obligación del Estado tomar las medidas apropiadas para ello.¹⁰²

2322. Con base en el *Manual específico de operación de acceso a los centros de reclusión*, el Consejo Técnico Interdisciplinario es el encargado de autorizar la visita familiar e íntima.¹⁰³ Los directores de los Centros de Reclusión del Distrito Federal forman parte de dicho Consejo.

2323. Uno de los problemas para la regulación de la visita es que el *Manual específico* aún no ha sido aprobado oficialmente para su aplicación, según lo reporta la CDHDF en su *Informe anual 2006*, en seguimiento a la Recomendación 10/2002. De lo anterior se desprende lo que informó la CDHDF respecto a la falta de procedimientos claros y criterios uniformes,¹⁰⁴ lo que tiene como consecuencia que cada Consejo Técnico Interdisciplinario aplica las disposiciones que considera pertinentes.

2324. Esta falta de procedimientos y criterios motivó la emisión del instrumento 10/2002, que recomienda:

- las resoluciones de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios en las que se determine la suspensión de las visitas, sean debidamente fundadas y motivadas y estén basadas estrictamente en los términos establecidos en el Reglamento de los Centros de Reclusión;
- se evite sancionar a los internos con la suspensión definitiva de su visita familiar;
- se evite negar la autorización de la visita familiar e íntima interreclusorios, bajo argumentos o normas de apreciación subjetivos, como “representar peligro institucional”, y al resolver sobre solicitudes de visita no se apliquen criterios violatorios de los derechos humanos;
- se dejen sin efecto las resoluciones que hayan negado la autorización de las visita interreclusorios;
- se lleven a cabo las acciones necesarias para que se gestione la expedición del Manual de visitas y que las medidas disciplinarias impuestas a internos/as y las decisiones respecto de los visitantes sean notificadas por escrito a los involucrados.¹⁰⁵

2325. Sobre el cumplimiento de la recomendación, el *Informe anual 2006* de la CDHDF reporta que la DGPRS emitió una circular donde se giran instrucciones a su personal para que se evite negar la visita familiar e íntima interreclusorios y para que los Consejos Técnicos funden y motiven sus resoluciones. De las verificaciones realizadas al cumplimiento de esta instrucción, la CDHDF informa que sólo 40% de los Consejos Técnicos fundan y motivan sus resoluciones.¹⁰⁶

2326. Por otro lado, tal y como se ha señalado, la falta de una normatividad uniforme representa para los internos/as y sus familiares una dificultad al momento de acreditar el cumplimiento de las disposiciones respecto de los requisitos para la autorización de la visita íntima. Esto ha propiciado que en los centros de internamiento se celebren visitas íntimas clandestinas,¹⁰⁷ motivo de uno de los puntos de la Recomendación 16/1995 que sigue sin cumplimentarse.

2327. También la CDHDF constató que hay sectores de la población penitenciaria que, por ser miembros de comunidades indígenas o por proceder de diferentes estados de la República, no reciben

visitas o lo hacen esporádicamente, a consecuencia del costo del traslado y la distancia. El impacto negativo que la falta de visitas tiene sobre la población penitenciaria debe llevar a las autoridades de los reclusorios a revisar la posibilidad de que los internos/as sean trasladados a un reclusorio de su localidad. Recordemos que es un derecho constitucional para la persona sentenciada cumplir su pena en el centro penitenciario más cercano a su domicilio, con la finalidad de proporcionar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.¹⁰⁸ En la Recomendación 4/2007, la CDHDF establece como punto recomendatorio que se realice un censo de los internos/as con sentencia ejecutoriada, que permita identificar su lugar habitual de residencia y origen, así como el de sus familiares o personas que los visitan, para que se elaboren y suscriban los convenios de colaboración necesarios (sea con las autoridades penitenciarias federales o estatales) para lograr su traslado a penales más cercanos a ese lugar de residencia u origen.¹⁰⁹ Este punto es reportado por la CDHDF como parcialmente cumplido en la realización del censo y no cumplido en cuanto a los convenios.¹¹⁰

2328. Una medida que se ha adoptado en beneficio de la visita foránea es que, si se acredita el medio de transporte y el desplazamiento que realizó para llegar al centro de reclusión, su ingreso se le facilita.¹¹¹ La visita representa un apoyo fundamental para los internos/as y para la administración de los reclusorios en cuanto a recursos económicos y materiales, ya que son sus familias, a través de las visitas, quienes proveen a la población de alimento, vestimenta, dinero y materiales para el trabajo autogenerado.

2329. Según la información oficial recabada por la CDHDF para la realización de su *Informe 2005*, en días de visita los centros de reclusión reciben alrededor de 20 000 personas.¹¹² En el año 2005 dio inicio el Programa de Atención a la Visita en las Aduanas de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, el cual se pone en funcionamiento durante la temporada de fin de año, cuando aumenta el número de visitas en los Centros de Reclusión del Distrito Federal.

2330. Si bien el Sistema Penitenciario depende en gran medida de esta fuente, las personas que visitan a las/los internos ven vulnerados sus derechos. Muchas de las violaciones se cometen durante las revisiones, que son generalmente abusivas. Las extorsiones han sido denunciadas en reiteradas ocasiones por la CDHDF; sin embargo, la autoridad no ha tomado medidas eficaces para evitar estas prácticas por parte de su personal.

2331. Se debe tomar en cuenta que la visita íntima es un derecho del que se debe gozar sin importar la preferencia sexual del interno/a. La CDHDF emitió el instrumento 1/2007 en la que recomienda a la DGPRS, entre otras, que se expida a la brevedad el Manual de visitas en el que se regulen las visitas íntimas de internos/as con orientación sexual distinta a la heterosexual y que en dicho Manual se regulen claramente aspectos relacionados con viabilidad, requisitos y forma de la solicitud correspondiente, plazo, duración, causas de suspensión o cese del beneficio.

2332. Por último, uno de los medios de comunicación con el exterior de los internos/as es el teléfono público. Hay información que señala que el personal de los centros u otros internos/as “cobran” cuotas por su uso. Es necesario considerar la posibilidad de habilitar un teléfono público con el propósito exclusivo de realizar llamadas de larga distancia para la población extranjera, toda vez que un teléfono con funciones compartidas, tiende a descomponerse más rápido.¹¹³

Derecho a la integridad personal¹¹⁴

2333. Respecto de este derecho, la Convención Americana de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; que nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, y que toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.¹¹⁵

2334. Está prohibida toda forma de violencia psicológica, física o moral y actos o procedimientos que provoquen una lesión o menoscaben la dignidad de los internos/as. En consecuencia, la autoridad no realizará, en ningún caso, actos que se traduzcan en tratos denigrantes o crueles, torturas o exacciones económicas.¹¹⁶ Igualmente está prohibido al personal de los centros de reclusión, aceptar o solicitar por sí o por interpósita persona, préstamos o dádivas en numerario o especie a los internos/as o a terceros.¹¹⁷

2335. La vigilancia dentro de los centros de reclusión está a cargo de la Dirección de Seguridad de la DGPRS, mientras que la externa la realiza la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.¹¹⁸

2336. En 2005, la CDHDF reportaba lo siguiente:¹¹⁹

- En los centros de reclusión del Distrito Federal se cometen actos de tortura por la acción directa de custodios/as a internos/as y también por la anuencia de las y los primeros hacia las y los segundos para que entre ellos/as cometan actos que vejen la dignidad humana. Hay que recordar que no se trata de un problema de magnitud: la constatación de un solo acto de tortura o trato cruel, inhumano o degradante es en sí mismo grave.
- La extorsión es una práctica permanente en todos los centros de reclusión. Esta práctica dentro de los centros son ejercidas por las personas que ostentan poder, sean custodios o internos/as, que por encontrarse en alguna situación favorecida solicitan la entrega de dádivas indebidas.
- Los internos/as deben pagar al personal de seguridad y custodia por protección a su integridad física, por pase de lista, para efectuar llamadas telefónicas, para que se les permita acceso al servicio médico, para obtener privilegios, etcétera.
- Los familiares tienen que dar dinero para acceder a la visita, introducir alimentos, medicinas y determinados objetos.

2337. En el *Informe anual 2006*, la CDHDF reiteraba: “los internos y los familiares han denunciado que son objeto de diferentes tipos de violaciones a sus derechos por parte del personal de seguridad y custodia, tales como la extorsión para el pase de lista, la venta de protección de otros internos, privilegios para no realizar la fajina, no ser castigados o para permitirles entrar al servicio médico o realizar llamadas telefónicas. Además manifestaron ser objeto de agresiones físicas por parte de dicho personal”.¹²⁰

2338. Conforme a lo anterior se actualiza la observación de la CIDH realizada en 1998 que señalaba: “los fenómenos de la corrupción y el abuso de poder, no están ausentes en el ámbito penitenciario mexicano. Con frecuencia los internos o sus familias se ven compelidos a pagar por servicios elementales, que debieran ser gratuitos: visita íntima, alimentación, aseo, comunicación con el exterior,

etc. Ello propicia una situación de injusticia extrema, en donde hay presos privilegiados que todo lo compran, inclusive la servidumbre de otros internos y aun de custodios y autoridades”.¹²¹

2339. La integridad personal se encuentra vulnerada en los centros de reclusión también por la violencia entre internos/as y de custodios/as hacia internos, respecto de lo cual la CDHDF ha emitido 10 recomendaciones; seis de las cuales derivan de actos de tortura cometida por personal de seguridad y custodia.¹²² Las cuatro restantes fueron relacionadas con casos de violencia entre internos/as, en que las autoridades violaron los derechos humanos por omisión, al no brindarles una adecuada protección a su integridad física.

2340. A pesar de que, según el artículo 69 del Reglamento, el personal de seguridad en los centros de reclusión no debe estar armado (salvo casos de emergencia y fuerza mayor), muchos de ellos y ellas portan, de manera cotidiana, gases, candados de mano, tolete o algún otro tipo de arma.¹²³

2341. En la Recomendación 4/2007 se investigó la muerte de nueve internos/as por violencia y en la 7/2004 se acumularon siete casos con circunstancias similares. La Recomendación 4/2007 solicita al secretario de Gobierno desarrollar políticas públicas integrales para:

- a) Combatir los poderes informales establecidos en los centros penitenciarios, el tráfico de influencias y la corrupción.
- b) Evitar se agrave el hacinamiento que aqueja al sistema penitenciario.
- c) Elevar el nivel de especialización y profesionalización del personal que tiene a su cargo la seguridad de los centros de reclusión.
- d) Dignificar las condiciones de vida de los reclusos/as a través de la mejora del mantenimiento y rehabilitación de las instalaciones, que deben tener como premisa fundamental la garantía de seguridad, el orden y control al interior de los centros de reclusión. Esto, bajo criterios establecidos desde una perspectiva de los derechos humanos que atienda los estándares internacionales.¹²⁴

2342. Al 15 de octubre de 2007, la CDHDF reportó sin avances el cumplimiento de esta Recomendación.

2343. Ya que la tortura se configura como una de las más graves violaciones a los derechos humanos de las personas, se deben buscar los mecanismos adecuados para erradicar esa práctica. Se ha comprobado que una de las formas más eficaces para ello es la realización de visitas a los centros de detención, entre los que están incluidos, por supuesto, los centros de reclusión.

2344. El Estado mexicano firmó el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Como sabemos, el cumplimiento del Protocolo es también una obligación de las autoridades del Distrito Federal.¹²⁵ Su objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares de detención en que se encuentran personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

2345. Es importante señalar que en la legislación del Distrito Federal se faculta a determinadas instituciones a realizar visitas periódicas a los centros de detención. La Dirección General de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal realiza visitas a reclusorios

como parte del Órgano de Visita a los Centros de Reclusión del Distrito Federal,¹²⁶ y dichas visitas tienen por objeto “La prevención, documentación, orientación legal y atención médica”.¹²⁷

2346. Aunque la creación de este sistema de visitas es sin duda un gran paso en la lucha contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, lo cierto es que no cumple con la característica de independencia que, según el Protocolo Facultativo, deben tener los órganos nacionales que se encarguen de la realización de las visitas a los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad.

2347. No obstante, la CDHDF es un órgano independiente que realiza visitas periódicas a los centros de detención. La Ley Orgánica de dicha Comisión la faculta para ello en su artículo 17, fracción X. El sistema de visitas establecido por la CDHDF ha tenido resultados positivos, pues permitió la realización del Diagnóstico Interinstitucional del Sistema Penitenciario en el Distrito Federal o la Trayectoria de la Población Sentenciada, Proceso Legal y Calidad de Vida en los Centros Penitenciarios del Distrito Federal.

2348. Sin embargo, la CDHDF no realiza visitas sin previo aviso a los centros de detención del Distrito Federal. Hay que recordar que este tipo de visitas generan un efecto disuasivo, tal como lo señala el relator especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura:

el mero hecho de que los expertos nacionales e internacionales tengan autoridad para inspeccionar todos los lugares de detención en cualquier momento y sin previo aviso, que tengan acceso a los registros de las prisiones y otros documentos y que se les permita hablar con cualquier detenido en privado y llevar a cabo exámenes médicos de las víctimas de tortura, tiene un fuerte efecto disuasivo. Al mismo tiempo, estas visitas dan la oportunidad a los expertos independientes de examinar de primera mano el trato que reciben los prisioneros y detenidos y las condiciones generales de detención [...] Muchos de los problemas se deben a que existen sistemas inadecuados que pueden mejorarse fácilmente gracias a una supervisión periódica.¹²⁸

2349. Asimismo, varias organizaciones civiles realizan visitas a los centros de detención. Entre ellas están el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P., el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez, el Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad, A.C., el Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación México, América Central y el Caribe Hispanohablante.

2350. Las autoridades penitenciarias no siempre otorgan facilidades a dichas organizaciones para la realización de sus visitas. Una de las quejas constantes de las organizaciones es su negativa a que en las visitas se hagan entrevistas privadas y, en algunos casos, no se les permite un libre acceso a todas las áreas del lugar de detención.

2351. Una cuestión preocupante se refiere a las condiciones de aislamiento en que se encuentran algunos reclusos. La CDHDF ha constatado que algunas personas en los Módulos de Alta Seguridad sufren padecimientos graves, como consecuencia de no ser atendidos por personal médico, pues no tienen acceso a ellos y los custodios/as no los trasladan a la Unidad Médica, no se les permite salir al baño ni a tomar el sol durante un tiempo en el día;¹²⁹ hay falta de alimento y en algunos centros se les ha mantenido desnudos.¹³⁰

2352. Personal de los centros. Según el Reglamento de los Centros de Reclusión, quienes aspiren a trabajar en los centros deben aprobar los exámenes de selección que se establezcan para tal efecto¹³¹ y recibir cursos de capacitación y adiestramiento. El personal de los centros deberá conformarse por egresados/as del Instituto de Capacitación Penitenciaria y será seleccionado tomando en cuenta su vocación, aptitudes físicas e intelectuales, preparación para la función penitenciaria y antecedentes personales.¹³²

2353. Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos señalan que la administración penitenciaria debe escoger cuidadosamente al personal que labora en los diferentes puestos de la institución, ya que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

2354. La CDHDF ha recomendado que se incorpore el servicio profesional en materia penitenciaria, que asegure mejores condiciones de trabajo sobre la base de la profesionalización constante del personal, la estabilidad en el trabajo y la evaluación del desempeño.¹³³

2355. Si bien la DGPRS utiliza ciertos criterios (escolaridad, experiencia laboral, características psicológicas y sociales, que no tengan adicciones, etc.) para valorar a las y los aspirantes a puestos de seguridad, esos criterios no están debidamente formalizados, por lo que no hay seguridad en el procedimiento de selección.¹³⁴ Por ello, el instrumento 7/2004 recomienda “se elabore un manual sobre el perfil de puesto del personal de seguridad y custodia en los reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal, en el cual se determinen los requisitos indispensables para aspirar al puesto”.

2356. Participar en los cursos de capacitación, actualización y adiestramiento que organice el Instituto de Capacitación Penitenciaria, es obligatorio para todo el personal de los centros de reclusión.¹³⁵ La DGPRS reporta que si bien el Instituto de Capacitación Penitenciaria ha impartido de manera recurrente diversos cursos de capacitación, éstos han sido insuficientes debido a la falta de presupuesto de la institución.¹³⁶

2357. La capacitación al personal de seguridad¹³⁷ se inicia desde su ingreso, sin embargo, una vez que se encuentra en funciones, sólo 65% continúa asistiendo a cursos de capacitación, ya que la impartición de los mismos se lleva a cabo en horario laboral.¹³⁸

2358. En las capacitaciones no se han agotado todos los temas que deben ser tratados; la instrucción debe ir más allá de las técnicas, alcances y limitaciones para el uso de la fuerza,¹³⁹ y se deben abordar con mayor profundidad temas de derechos humanos, dignidad de la persona y sistema penitenciario, lo cual permitirá un mejor desempeño de las y los custodios.¹⁴⁰

2359. Las condiciones laborales y de seguridad del personal de los centros de reclusión son factores que se deben tomar en cuenta forzosamente, toda vez que las situaciones extremas, estresantes o malas condiciones laborales en general no son idóneas para las personas que realizan este trabajo.

Derecho al debido proceso

2360. El debido proceso¹⁴¹ implica que en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra una persona o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, ésta tenga derecho a ser oída, con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable y por un juez/a o tribunal competente, independiente e imparcial.¹⁴²

2361. El inculcado/a tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad; a ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; a comunicación previa y detallada sobre la acusación formulada; a que se le conceda el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa; a defenderse personalmente o ser asistido/a por un defensor/a de su elección o de oficio¹⁴³ y a recurrir del fallo ante juez/a o tribunal superior.¹⁴⁴

2362. Siendo la presunción de inocencia¹⁴⁵ uno de los derechos de debido proceso, las personas sujetas a prisión preventiva¹⁴⁶ deben ser tratadas como personas a las que no se les ha comprobado que cometieron el delito porque el proceso no ha concluido.

2363. El Comité DESC señala: “La prisión preventiva debe ser excepcional y lo más breve posible”.¹⁴⁷ Por su parte, la CIDH establece en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, de 1998, que “la prisión preventiva, como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia. Los viola porque se priva de la libertad a un individuo aun cuando no se le ha determinado que es jurídicamente culpable y se le anticipa un tratamiento restrictivo”.¹⁴⁸

2364. La Comisión Interamericana ha establecido que la prisión preventiva debe restringirse a los casos en que la o el inculcado requiera de atención especial para su proceso de reinserción a la sociedad y en los que se acredite que puede resultar una amenaza para el orden público.

2365. Las personas procesadas no han sido condenadas y, por esa razón, se permite que dentro de los límites compatibles con el buen orden del establecimiento, los acusados/as se procuren alimentos del exterior, usen sus propias prendas personales, se procuren libros y periódicos, sean visitados/as y atendidos por su propio médico o dentista¹⁴⁹ y se apliquen diferentes regímenes a unos y otros.¹⁵⁰

2366. En las prisiones del Distrito Federal las condiciones de vida de los procesados/as son iguales a las de los sentenciados, en contraposición con lo que establecen las normas penitenciarias locales, nacionales e internacionales, sobre la separación entre éstos.

2367. Otra de las garantías que se vulneran en el Distrito Federal durante el proceso penal es que el juicio se desarrolle en un tiempo razonable. La Constitución Política señala que el inculcado/a en todo proceso de orden penal será juzgado/a antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa.¹⁵¹ En promedio, el proceso penal dura más de un año y medio.

2368. El Comité DESC señala que esta garantía se refiere no sólo al momento en que debe comenzar un proceso, sino también a aquel en que debe concluir y pronunciarse la sentencia. Todas las fases del

proceso deben celebrarse “sin dilación indebida”, para lo cual debe disponerse de un procedimiento eficaz.¹⁵²

2369. En el *Informe México 1998*, la CIDH señalaba que “la superpoblación en las prisiones puede interpretarse como consecuencia de la inoperancia de las sanciones sustitutivas a la privación de libertad, a pesar de estar contempladas en la legislación penal y también por la ausencia de una justicia pronta y expedita”.¹⁵³ Señalaba que más de la mitad de los internos/as en México eran presos/as sin sentencia, procesados/as en prisión preventiva.¹⁵⁴

2370. Por otro lado, las personas privadas de libertad están sujetas a procesos administrativos respecto de la imposición de las sanciones disciplinarias dentro de los centros de reclusión por parte de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios, los cuales no observan las garantías de debido proceso para la investigación y resolución de los casos.

2371. Además de las sanciones disciplinarias, los Consejos Técnicos Interdisciplinarios tienen la función de dictaminar, proponer y supervisar la asistencia técnica a procesados y el tratamiento a sentenciados/as, y determinar con base en éstos, los incentivos o estímulos que se concederán a los internos/as; vigilar que en el centro de reclusión se observen los lineamientos establecidos en materia penitenciaria en la normativa aplicable que dicte la Dirección General y emitir opinión acerca de los asuntos de orden jurídico, técnico, administrativo, de seguridad o de cualquier otro tipo, relacionados con el funcionamiento del centro de reclusión; formular y emitir los dictámenes correspondientes respecto al otorgamiento del tratamiento de externación y de las libertades anticipadas a que se refiere la ley; emitir criterios para regular el acceso de la visita familiar a la institución y resolver sobre la autorización de ingreso o suspensión temporal o definitiva de la misma.¹⁵⁵

2372. La CDHDF señala que no hay criterios homogéneos entre los Consejos Técnicos Interdisciplinarios para la aplicación de las sanciones respecto de la suspensión de las visitas familiar o íntima. Además omiten fundar y motivar sus resoluciones.¹⁵⁶

2373. La falta de motivación y fundamentación de las resoluciones es una de los principales señalamientos de la CDHDF; en el caso de las medidas de aislamiento, la CDHDF solicitó información sobre el proceso para imponer la sanción y los resultados fueron los siguientes:¹⁵⁷

- El Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente y el Centro de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, negaron que se adoptaran medidas disciplinarias sin que antes la o el interno compareciera ante el Consejo Técnico Interdisciplinario.
- El Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente, el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte, el Reclusorio Preventivo Varonil Sur, adoptan medidas de castigo y aislamiento sin previa autorización del Consejo, con la denominación de “medidas previas, preventivas o precautorias”.
- El Reclusorio Preventivo Varonil Norte, la Penitenciaría del Distrito Federal y el Centro Varonil de Readaptación Psicosocial señalan que adoptan medidas disciplinarias sin la participación del Consejo Técnico en circunstancias concretas, como en casos de riña,

lesiones, extorsión, robo, tentativa de evasión, amenazas de muerte, situaciones que ponen en riesgo la estabilidad del centro o la propia integridad del interno/a.

2374. Esta situación ya había sido observada por la CIDH en su informe de 1998, en el que se señala: “las autoridades de los centros incurren en diversas violaciones a los derechos humanos, como no convocar al Consejo Técnico Interdisciplinario para estudiar el caso y determinar el tiempo de aislamiento, así como no informar al castigado acerca de los motivos de la segregación, ni el tiempo que durará ésta”.¹⁵⁸

2375. Asimismo, la CIDH estimó en su informe que la imposición de las penas que afectan la libertad personal es propia y exclusiva de la autoridad judicial, como lo señala la propia Constitución. Por tal motivo, el ejercicio de la facultad de las autoridades penitenciarias para imponer como medida disciplinaria el confinamiento del interno hasta por 30 días puede constituir una violación de los artículos 8° y 25 de la Convención Americana, y 9° y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵⁹ Además, según el artículo 97 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, es posible aplicar la sanción de aislamiento por 15 días, lo cual es inconstitucional de acuerdo con el artículo 21, párrafo primero, de la CPEUM, que establece que los arrestos administrativos no pueden durar más de 36 horas.

2376. La conformación de los Consejos Técnicos Interdisciplinarios es otro aspecto que debe ser revisado en tanto el área de seguridad y custodia forma parte de ese órgano, lo cual no permite la imparcialidad de las investigaciones debido a que gran número de casos trata de problemas entre los/as internos/as con este personal. El Consejo Técnico Interdisciplinario valora el parte informativo entregado por el área de seguridad y custodia sin hacer una investigación de lo sucedido, y en algunos casos sin dar garantías de audiencia a la/el interna/o.

2377. La CIDH señalaba en su informe que los procedimientos disciplinarios aplicables a los internos/as deben estar previstos en la ley, regirse por las pautas del debido proceso y someterse al control judicial.¹⁶⁰ Por ello, la CDHDF recomendó que se adoptara la figura del juez de ejecución tanto para estos casos, como se hace en otros países, como para lo relativo a los derechos de libertad anticipada, cuya decisión queda exclusivamente en manos de la autoridad penitenciaria.¹⁶¹

25.5 Pena privativa de la libertad

2378. Lo primero que debe revisarse en materia penitenciaria es el concepto mismo de pena privativa de libertad. Como se ha demostrado a lo largo de los años, el encierro no resuelve el problema de la delincuencia, ya que las cárceles del Distrito Federal albergan un alto porcentaje de personas que no tuvieron una defensa adecuada o que delinquieron por razones de pobreza.

2379. La pena privativa de libertad no resuelve el problema de criminalidad y ha sido incapaz de provocar la reintegración exitosa a la comunidad de las personas reclusas. Como se señaló, un porcentaje elevado de personas liberadas no realiza durante el confinamiento ninguna actividad ni capacitación que les permita contar con herramientas y conocimientos para reintegrarse a la vida económica una vez que han recobrado la libertad deambulatoria.

2380. La CIDH ha señalado: “el derecho penal es la más drástica reacción del Estado, sobre todo en lo que se refiere a la pena privativa de libertad, la cual, además de afectar (justificadamente) uno de los bienes más preciados del hombre, suele dejar secuelas imborrables. Por ende, su empleo debe someterse a pautas rigurosas. Se trata de un imperativo de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”.¹⁶²

2381. La CIDH ha notado en México una orientación deformada del derecho penal: hay figuras delictivas injustificables y penas exageradas o no idóneas, lo que se traduce en insufribles reproducciones de la desigualdad social y en sobrepoblación carcelaria proveniente, en su abrumadora mayoría, de las clases sociales más desfavorecidas. Subyace aquí la postura que la doctrina denomina “derecho penal de autor” o “delitos de autor”, el cual castiga no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta violatorio del principio de legalidad penal.¹⁶³

2382. Es necesario, entonces, revisar quiénes deben estar en prisión, tomando como criterio que debe ser el menor número de personas posible y sólo aquellas que deben estar separadas de la sociedad por un tiempo para la protección de la misma.

2383. En ese sentido, el objetivo de la sanción privativa de libertad no puede ser la readaptación social, sino un espacio de resguardo de las personas a las que se les garantizarán sus derechos y se les ofrecerán los medios para que viva en condiciones dignas una vez que obtenga su libertad.

2384. El concepto de readaptación social utilizado en la Constitución Política, e incluso en algunos instrumentos internacionales,¹⁶⁴ ha sido objeto de diversas críticas:

El Estado, que no tiene derecho a forzar a los ciudadanos a no ser malvados, sino sólo a impedir que se dañen entre sí, tampoco tiene derecho a alterar –reeducar, redimir, recuperar, resocializar, u otras ideas semejantes– la personalidad de los reos. Y el ciudadano, si bien tiene el deber jurídico de no cometer hechos delictivos, tiene el derecho de ser interiormente malvado y de seguir siendo lo que es. Las penas, consiguientemente, no deben perseguir fines pedagógicos o correccionales, sino que deben consistir en sanciones taxativamente predeterminadas y no agravables con tratamientos diferenciados y personalizados de tipo ético o terapéutico.¹⁶⁵

2385. Siguiendo esta misma lógica, con mayor razón la prisión preventiva debe utilizarse como último recurso. Tal como lo señalan los instrumentos internacionales, no debe durar más tiempo del que sea necesario, y el régimen interior de los establecimientos deberá estar fundado en la presunción de inocencia.

2386. La despenalización y destipificación de delitos implica la revisión y ampliación de medidas no privativas de libertad como sanciones penales que permitan, además, una reparación efectiva del daño a las víctimas y a la sociedad.

2387. Las penas alternativas a la prisión deben tener por objeto fomentar entre las personas sentenciadas el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad y la participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, así como restaurar el conflicto y medidas de reparación del daño en sentido amplio. El sistema de justicia penal debe establecer las medidas necesarias para implementar las penas alternativas a la prisión reconocidas en la legislación del Distrito Federal.¹⁶⁶

2388. Los principios que establece la ONU sobre las medidas no privativas de libertad indican que los Estados deben buscar el equilibrio adecuado entre los derechos de las víctimas, los derechos de los delincuentes y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. En el Código Penal del Distrito Federal, sólo se puede sustituir la pena de prisión por multa o trabajo en beneficio de la víctima o en favor de la comunidad y por tratamiento en libertad o semilibertad.¹⁶⁷

25.6 Conclusiones del capítulo

2389. El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sin embargo, pese a algunos esfuerzos de las autoridades correspondientes, siguen las violaciones graves a diversos derechos, entre los que destacan: derecho a la salud, al agua, a la alimentación, a un espacio digno para vivir, a la educación, al trabajo, al acceso a la información, a tener contacto con el exterior, a la integridad personal y al debido proceso.

2390. Las violaciones de los derechos humanos de las personas reclusas más recurrentes son: hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

2391. *Salud.* Las personas internas no cuentan con recursos necesarios para gozar del derecho a la salud. Esto se debe a que no hay el personal, especialistas y turnos suficientes en todos los centros de reclusión, y a la falta de atención médica integral de calidad y de medidas preventivas para el control sanitario. Si bien en 2006 se reportaban avances en la distribución de alimentos, esto no sucedía en cuanto a la suficiencia de los mismos.

2392. *Acceso al agua potable.* La insuficiencia del suministro de agua es un problema generalizado en los centros de reclusión.

2393. *Alimentación.* En los centros de reclusión del Distrito Federal no se cumple cabalmente con las disposiciones de higiene y sanidad de la Secretaría de Salud, que son de observancia obligatoria en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora

2394. *Un espacio digno para vivir.* La promiscuidad resultante de la falta de espacio y el hacinamiento de reclusos es una situación que se traduce en malos tratos hacia los internos, pues carecen de una cama para cada uno, de áreas para recreación y esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos. Además, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad.

2395. *Educación.* No está plenamente garantizado el derecho a la educación, pues sólo 25.7% de la población está inscrita en actividades educativas; 2.9% en alfabetización; 5.9% en primaria; 7.5% en secundaria; 5.2% en preparatoria; 3.6% en bachillerato y 0.5% en licenciatura.

2396. *Trabajo*. No se encuentra plenamente garantizado el derecho al trabajo, pues sólo la mitad de la población (42.2%) trabaja; sólo 2.2% recibe una remuneración por laborar en talleres industriales; 20.7% de las personas trabajan en los servicios generales de los reclusorios en tareas de limpieza, cocinas, etc., por lo que no reciben remuneración, y 15% en la elaboración de artesanías, en las cuales los familiares son el mayor apoyo para conseguir las materias primas y la comercialización de los productos.

2397. *Acceso a la información*. Los internos/as no tienen acceso a la información de sus expedientes, lo cual constituye una violación al derecho a la información.

2398. *Contacto con el exterior*. Hay graves anomalías en el procedimiento de acceso de las visitas. El manual específico aún no ha sido aprobado oficialmente, lo cual representa para los internos/as y sus familiares gran dificultad al momento de acreditar el cumplimiento de las disposiciones que contienen los requisitos para la autorización de la visita, lo que ha propiciado visitas clandestinas, revisiones abusivas y extorsiones.

2399. *Integridad personal*. El derecho a la integridad personal también es vulnerado por las autoridades penitenciarias o han sido incapaces de evitar los actos entre internos que atentan contra la integridad física. En los centros de reclusión del Distrito Federal se cometen actos de tortura. Por otra parte, la extorsión es una práctica permanente en todos los centros de reclusión.

2400. *Debido proceso*. Las personas privadas de libertad están sujetas a procesos administrativos, a cargo de los Consejo Técnicos Interdisciplinarios, que no observan las garantías de debido proceso para la investigación y resolución de los casos, ya que no cuentan con criterios homogéneos, no fundan y motivan sus resoluciones y no son llevados a cabo por un órgano independiente.

2401. En los centros de reclusión del Distrito Federal se violan sistemáticamente los derechos humanos de las personas reclusas. La sobrepoblación en centros de reclusión, consecuencia de una política criminal errónea, provoca condiciones de vida indignas para las personas reclusas. El hacinamiento, además, pone en peligro la seguridad de los centros, pues convierte en inmanejables los problemas que se suscitan en su interior. Por otra parte, es evidente que los recursos económicos con que operan los centros de reclusión en el Distrito Federal no son suficientes para satisfacer las necesidades más básicas de la población reclusa, por lo que se violan derechos humanos de diversa índole.

Notas

¹ En este capítulo los derechos de las personas privadas de su libertad se abordan de manera general, para obtener información sobre personas con discapacidad en centros de reclusión, véase la parte VI, capítulo 33: Derechos de las personas con discapacidad.

² Así se define en el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 77/199, de 18 de diciembre de 2002. Signado por el Estado mexicano el 23 de septiembre de 2003 y ratificado el 11 de abril de 2005.

³ Asociación para la Prevención de la Tortura, *Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica*, Ginebra, 2007, p. 18. En México se deberían entender como lugares de detención, entre otros: *a)* Centros de arraigo; *b)* Centros de Readaptación Social tanto locales como federales; *c)* Centros de internación para menores; *d)* Estaciones migratorias; *e)* Instituciones psiquiátricas; *f)* Instalaciones militares de detención; *g)* Medios de transporte para el traslado de personas privadas de su libertad, y *h)* Demás lugares de detención. Las conclusiones del foro de mayo de 2006 en Querétaro, realizado en el marco de este proyecto, incluyen una lista no taxativa de los lugares que en México quedarían dentro de esta definición.

⁴ En términos parecidos está redactado en el Protocolo Facultativo, que en su artículo 4.1 señala: "Cualquier lugar bajo su jurisdicción

- y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito (en adelante denominado “lugar de detención”). Estas visitas se llevarán a cabo con el fin de fortalecer, si fuera necesario, la protección de estas personas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.
- ⁵ El Reglamento de Centros de Reclusión del Distrito Federal define centros de reclusión en su artículo 4º, fracción I: “Para los efectos de este Reglamento se entenderá por Centros de Reclusión del Distrito Federal, a las Instituciones Públicas destinadas a la internación de quienes se encuentran restringidos o privados de su libertad corporal por una resolución judicial o administrativa, en el Distrito Federal.”
 - ⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párrafo 3.
 - ⁷ Comité DESC, Recopilación de las Observaciones generales y Recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, mayo de 2004, <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument)>, 44º periodo de sesiones (1992), Observación general núm. 21, artículo 10, Trato humano de las personas privadas de libertad, párr. 3.
 - ⁸ Las normas pertinentes de aplicación de las Naciones Unidas son: Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1957), Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988), Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (1978), Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad y Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982).
 - ⁹ Comité de Derechos Humanos, Observación general núm. 21, párr. 4.
 - ¹⁰ Coidh, Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay, Sentencia de 2 de septiembre de 2004, Excepciones preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Serie C, núm. 112, párr. 154 y 155.
 - ¹¹ Artículo 67, frac. XXI, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de octubre de 1999.
 - ¹² Según el artículo 23, frac. XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Gobierno tiene la atribución de: “Normar, operar y administrar los reclusorios y centros de readaptación social”.
 - ¹³ El 11 de enero de 2008 se publicó un decreto en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. A partir de dichas reformas, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social cambió su nombre y estatus jurídico por Subsecretaría del Sistema Penitenciario, dependiente de la Secretaría de Gobierno y no de la Subsecretaría. En este *Diagnóstico* aludiremos a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (DGPRS), porque fue con la institución que se trabajó en el proceso.
 - ¹⁴ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, artículos 7.I.a, 40 y 41, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 26 de septiembre de 2007.
 - ¹⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, artículo 12, Título Primero, Disposiciones generales, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de septiembre de 2004.
 - ¹⁶ DGPRS, Estadística penitenciaria del Distrito Federal, 15 de octubre de 2007.
 - ¹⁷ OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/Capitulo-3.htm>>, párr. 223 y 232
 - ¹⁸ *Ibid.*, párrafo 232.
 - ¹⁹ Marcelo Bergman, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Informe sobre delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, CIDE, diciembre de 2006.
 - ²⁰ Marcelo Bergman *et al.*, *ibid.*, p.10.
 - ²¹ Noticias de este tipo se encuentran con facilidad en los diarios nacionales. Por ejemplo, el 13 de abril de 2007 se publicó en el *Diario de México*: “Jonathan Zamudio Ramírez denunció que los propietarios de una automotriz denominada ‘Targa’ presuntamente se apoderaron de su camioneta, la cual había llevado a una reparación. Indicó que el titular del Ministerio Público de la coordinación territorial Coyoacán 5 se negó a abrir la averiguación previa, aludiendo a que la gente de dicha automotriz era ‘poderosa’, sobre lo cual el procurador se comprometió a indagar y dar respuesta en un plazo de 10 días”.
 - ²² CIDH, *Informe México 1998*, párr. 226.
 - ²³ Véase el artículo 5.4 de la CADH, artículo 10.2.a del PIDCP y artículo 18, primer párrafo de la CPEUM.
 - ²⁴ Las recomendaciones, todas disponibles en la página de la CDHDF, son: 5/1994; 6/1994; 7/1994; 5/1995; 11/1995; 12/1995; 16/1995; 3/1997; 6/1997; 7/1997; 8/1997; 3/1998; 1/2000; 2/2001; 7/2001; 1/2002; 2/2002; 7/2002; 10/2002; 2/2003; 7/2003; 4/2004; 5/2004; 7/2004; 8/2005; 11/2006; 12/2006; 1/2007; 2/2007; 3/2007; 4/2007.
 - ²⁵ Véase la parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad.
 - ²⁶ Véase, por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, pero también el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002, Un Doc. A/RES/57/199, entró en vigor el 22 de junio de 2006. Véase también el capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
 - ²⁷ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 15: Derecho a la salud.
 - ²⁸ PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), artículo 12, párr. 1, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27, <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm>.
 - ²⁹ Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Principio 1. Adoptados por la Asamblea General en su resolución 37/194, de 18 de diciembre de 1982, <http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/h_comp40_sp.htm>.
 - ³⁰ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 1º.
 - ³¹ *Ibid.*, artículo 31.

- ³² *Ibid.*, artículo 132.
- ³³ *Ibid.*, artículo 134.
- ³⁴ *Ibid.*, artículo 136.
- ³⁵ Comité DESC, Observación general núm. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12).
- ³⁶ *Ibid.*
- ³⁷ En la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la CDHDF el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica, representantes de la Secretaría de Salud manifestaron que se tiene considerada la contratación de personal médico, administrativo y de enfermería para 2008. También mencionaron que hay pocas personas que quieran trabajar en este tipo de instituciones.
- ³⁸ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros penitenciarios de reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, p. 138. Disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/diagnostico_reclusorios/Interiores.pdf>.
- ³⁹ CDHDF, Recomendación 2/07 sobre un caso de obstaculización, restricción o negativa al derecho a la salud de las personas privadas de su libertad, y la Recomendación 3/07 sobre violaciones a la dignidad humana, a la salud y a la integridad personal de las personas privadas de su libertad, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0307>>.
- ⁴⁰ Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁴¹ Así se le llama a los hospitales que pertenecen al Gobierno del Distrito Federal.
- ⁴² CDHDF, Seguimiento de Recomendaciones, Recomendación 8/05, <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=ind_rec>.
- ⁴³ Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁴⁴ Información brindada por la Secretaría Técnica de Derechos Humanos de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario vía telefónica el día 18 de febrero de 2008.
- ⁴⁵ En la mesa de discusión sobre el borrador de derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica, la DGPRS informa que, en cuanto a los traslados médicos, adquirió tres vehículos tipo ambulancia, equipo médico y medicamentos para prestar servicios en los traslados de urgencias, así como paramédicos.
- ⁴⁶ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los centros penitenciarios de reclusión en el Distrito Federal*, México, 2005, pp. 108 y 199.
- ⁴⁷ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 91.
- ⁴⁸ CDHDF, Recomendación 2/2007, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0207>>.
- ⁴⁹ Este programa consta de tres etapas: 1) capacitación al personal de seguridad y custodia, supervisores/as médicos, técnicos/as penitenciarios, supervisores/as de módulos de derechos humanos, supervisores/as de aduana y de trabajo social; 2) información y sensibilización mediante trípticos informativos, los cuales serán repartidos a la población interna así como sus familiares; 3) aplicación del tratamiento, el cual consiste en la aplicación de los medicamento: Ivexterm y Escabisan.
- ⁵⁰ De acuerdo con la información brindada por la Secretaría de Salud, los medicamentos que se proporcionan a las personas con alguna enfermedad mental son: Alprazolam tab., Clonazepam tab., Diazepam tab., Lorazepam tab., Amitriptilina tab., Biperideno tab., Haloperidol tab., Haloperidol iny., Trifluoperazina tab., Levomepromazima tab., y Levomepromazima iny. Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁵¹ Mediante los siguientes retrovirales: Indinavir, Zidovudina, Kaletra, Saquinavir, Truvada, Efavirenz, Abacavir, Nevirapina, Estavudina, Convivir, Lamivudina, Ritonavir, Atazanavir e iTenofovir.
- ⁵² Información enviada a la CDHDF por el director ejecutivo de Servicios Médicos Especiales de la Secretaría de Salud, a través del oficio DESM/026/08, de fecha 28 de enero de 2008.
- ⁵³ Comité DESC, Observación general núm. 12, El derecho a una alimentación adecuada, art. 11, párrafo 4.
- ⁵⁴ *Ibid.*, 14.
- ⁵⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 20.
- ⁵⁶ *Ibid.*, artículo 136.
- ⁵⁷ CDHDF, *Informe especial sobre la situación de los Centros de Reclusión en el Distrito Federal*, 2005, p. 112.
- ⁵⁸ Aportación en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007.
- ⁵⁹ CDHDF, *Informe anual 2006*, seguimiento de la Recomendación 16/95, p. 349.
- ⁶⁰ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 11: Derecho al agua.
- ⁶¹ Comité DESC, 29º periodo de sesiones (2002), Observación general núm. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), El fundamento jurídico del derecho al agua, 2.
- ⁶² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 15.
- ⁶³ *Ibid.*, regla 20.2.
- ⁶⁴ Aportación de la DGPRS en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007.
- ⁶⁵ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 111 y 112.
- ⁶⁶ *Ibid.*, p. 90.
- ⁶⁷ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 349.
- ⁶⁸ OACNUDH, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- ⁶⁹ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 133.
- ⁷⁰ OEA-CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, 1998, <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/Mexico98sp/Capitulo-3.htm>>, párrafo 224.

- ⁷¹ Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, Incidencias en los Centros Penitenciarios según concepto, número de internos involucrados, heridos y homicidios por entidad federativa de los años 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, México, enero de 2008.
- ⁷² Aportación de la DGPRS en la mesa de discusión sobre el borrador de Derechos de las personas privadas de su libertad, realizada en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 7 de noviembre de 2007, así como en posteriores comunicaciones vía electrónica.
- ⁷³ Información proporcionada vía telefónica por la directora del Cefereso.
- ⁷⁴ *Ibid.*
- ⁷⁵ Si bien la Convención no tiene un artículo específico para menores en esta situación, sí establece mínimos de protección y cuidado tendientes a garantizar el bienestar de niños y niñas.
- ⁷⁶ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁷⁷ Comité DESC, Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 20° periodo de sesiones (1999), Observación general núm. 11, Planes de acción para la enseñanza primaria (art. 14), 2.
- ⁷⁸ CPEUM, Título Primero, capítulo I, De las Garantías Individuales (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de noviembre del 2002).
- ⁷⁹ Véase artículo 21 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal (LESPDF) y 120 del Reglamento.
- ⁸⁰ Véase artículo 119 y 120 del Reglamento.
- ⁸¹ Véase artículo 22 de la LESPDF y 121 del Reglamento.
- ⁸² CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, p. 213.
- ⁸³ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, p. 215.
- ⁸⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 213-214.
- ⁸⁵ *Ibid.*, pp. 211 y 212.
- ⁸⁶ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte III, capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18.
- ⁸⁸ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 111.
- ⁸⁹ OACNUDH, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, regla 65.
- ⁹⁰ Véase artículo 14 de la LESPDF.
- ⁹¹ *Ibid.*, artículo 14 bis.
- ⁹² Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase la parte IV, capítulo 19: Derecho al acceso a la información.
- ⁹³ Reglamento Centros Reclusión, artículo 29.
- ⁹⁴ *Ibid.*, artículo 30.
- ⁹⁵ *Ibid.*, artículo 31.
- ⁹⁶ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIP), publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 5 de enero de 2007, <<http://www.transparencia.df.gob.mx/legislacion/ley.html>>, artículo 24.
- ⁹⁷ *Ibid.*, artículo 32 bis.
- ⁹⁸ *Ibid.*, artículo 25.
- ⁹⁹ *Ibid.*, artículo 31.
- ¹⁰⁰ *Ibid.*, artículo 4º, XI.
- ¹⁰¹ *Ibid.*, artículo 33.
- ¹⁰² Reglamento Centros de Reclusión, artículo 92.
- ¹⁰³ *Ibid.*, artículo 35.
- ¹⁰⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 323 y 324.
- ¹⁰⁵ CDHDF, Recomendación 10/2002, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=recP5151>>.
- ¹⁰⁶ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 362.
- ¹⁰⁷ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 318, 322 y 324.
- ¹⁰⁸ Artículo 18 constitucional, párrafo octavo.
- ¹⁰⁹ CDHDF, Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹¹⁰ CDHDF, Seguimiento de la Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=sere0407>>, punto tercero.
- ¹¹¹ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 309-310.
- ¹¹² *Ibid.*, p. 209.
- ¹¹³ *Ibid.*, pp. 285 y 337.
- ¹¹⁴ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase en esta misma parte V, capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personal.
- ¹¹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 5º, Derecho a la integridad personal.
- ¹¹⁶ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 10.
- ¹¹⁷ *Idem.*
- ¹¹⁸ *Ibid.*, artículo 89: "En caso de emergencia grave, a juicio del director general, el director o funcionario de guardia del Centro de Reclusión, solicitará el auxilio e intervención en el interior de las policías preventiva y judicial, así como el de otras corporaciones de seguridad".
- ¹¹⁹ CDHDF, *Informe especial ...*, *op. cit.*, pp. 156-166.
- ¹²⁰ CDHDF, *Informe anual 2006*, p. 238.
- ¹²¹ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 264.

- ¹²² Recomendaciones por la violación al derecho a la integridad personal: 3/98; 2/03; 7/04; 4/07; específicamente por tortura: 6/94; 12/95; 6/97; 7/97; 8/97; 7/02.
- ¹²³ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 160.
- ¹²⁴ CDHDF, Recomendación 4/07, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹²⁵ La implementación del Mecanismo Nacional de Prevención en México ha sido seriamente criticada por académicos y defensores de derechos humanos de nuestro país, pues haciendo caso omiso a las propuestas de la sociedad civil, se decidió que el Mecanismo Nacional de Prevención estuviera a cargo, exclusivamente, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Véase Jan Perlin (coord. edit.), “Desglose de Opciones para la Implementación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, en *Aportes al debate sobre el diseño e implementación en México del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, México, 2007.
- ¹²⁶ El artículo 142 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal señala que para la adecuada vigilancia en el cumplimiento de sus disposiciones, se constituye un Órgano de Visita General, que acudirá a cada uno de los Centros de Reclusión del Distrito Federal, en los términos que disponga su *Manual de organización*.
- ¹²⁷ Véase Anexo I. Marco jurídico de las organizaciones no gubernamentales, comisiones públicas de derechos humanos, e instituciones gubernamentales que realizan visitas a lugares de detención, *Ibid.*, p. 51 y ss.
- ¹²⁸ ONU, *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la tortura*, A/61/259.
- ¹²⁹ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 163.
- ¹³⁰ CIDH, *Informe México 1998*, p. 246.
- ¹³¹ Determinado por la Dirección General de Política Laboral y Servicio Público de Carrera y la Dirección General de Administración de Personal, y aplicado por el Instituto de Capacitación Penitenciaria.
- ¹³² Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 68.
- ¹³³ CDHDF, Recomendación 7/2004, Violación a los derechos de los reclusos y prestación ineficiente del servicio público, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0704>>.
- ¹³⁴ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., pp. 146 y 147.
- ¹³⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 68.
- ¹³⁶ Pase de lista enviado por la Secretaría Técnica de Derechos Humanos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mediante el oficio STDH/09/1117/07 del 24 de septiembre de 2007.
- ¹³⁷ CDHDF, Recomendación 7/2004, punto 4, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco0407>>.
- ¹³⁸ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., pp. 147 y 148.
- ¹³⁹ *Ibid.*, p. 164.
- ¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 150.
- ¹⁴¹ Para las obligaciones generales del Estado frente a este derecho, véase en esta misma parte V, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴² ONU, Pacto Derechos Civiles y Políticos, artículo 14.
- ¹⁴³ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴⁴ CADH, artículo 8°, Garantías judiciales.
- ¹⁴⁵ Véase en esta misma parte, capítulo 24: Derecho a un debido proceso.
- ¹⁴⁶ Véase capítulo 22: Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.
- ¹⁴⁷ Comité DESC, Observación general núm. 8, artículo 9°, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, 16° periodo de sesiones (1982).
- ¹⁴⁸ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 225.
- ¹⁴⁹ Pacto Derechos Civiles y Políticos, Personas detenidas o en prisión preventiva, pp. 87-91.
- ¹⁵⁰ Comité DESC, Observación general núm. 21, artículo 10, Trato humano de las personas privadas de libertad, 9, 44° periodo de sesiones (1992).
- ¹⁵¹ Constitución Política Estados Unidos Mexicano, artículo 20 A. VIII.
- ¹⁵² Comité DESC, Observación general núm. 13, artículo 14, Administración de justicia, 21° periodo de sesiones (1984).
- ¹⁵³ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 225.
- ¹⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 229.
- ¹⁵⁵ Reglamento de los Centros de Reclusión, artículo 57.
- ¹⁵⁶ CDHDF, *Informe especial ...*, op. cit., p. 324.
- ¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 163-164.
- ¹⁵⁸ CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 246.
- ¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 254.
- ¹⁶⁰ *Idem.*
- ¹⁶¹ Recomendación 2/2002 de la CDHDF.
- ¹⁶² CIDH, *Informe México 1998*, párrafo 227.
- ¹⁶³ *Ibid.*, párrafo 228.
- ¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, artículo 10.3 del PIDCP: “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”; artículo 5.6 de la CADH: “las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”; artículo 65 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos: “El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de

responsabilidad". También es necesario revisar la normatividad internacional a fin de renovar los principios y reglas para que estén acordes con los planteamientos teóricos actuales. Como se señala en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, éstas se inspiraron en conceptos generalmente admitidos en los tiempos en que fueron aprobadas y en los elementos esenciales de los sistemas que eran en ese tiempo los más adecuados (*op. cit.*, ONU, Reglas mínimas, Observaciones preliminares: 1) es decir 50 años atrás, con lo cual es necesario hacer una revisión y adecuación, conforme a la evolución de los estándares actuales de protección a los derechos humanos y garantías por parte del Estado.

¹⁶⁵ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón*, 7° ed., Madrid, Trotta, 1995, pp. 223-224.

¹⁶⁶ Véase artículo 30 del Código Penal para el Distrito Federal.

¹⁶⁷ *Ibid.*, artículo 84.