



Parte VII. Conclusiones y recomendaciones

Capítulo 36. Conclusiones generales

36.1 Contexto sociodemográfico

3805. A lo largo del siglo xx, el Distrito Federal –al igual que el resto del país– ha experimentando un proceso de transición demográfica caracterizado por tres grandes cambios: la reducción de la mortalidad, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de fecundidad. En este contexto, la inversión de la pirámide poblacional y el envejecimiento de la población abren un nuevo panorama para los próximos 20 años de la entidad, que implicará modificaciones al marco legal, a las políticas públicas, a la infraestructura social y urbana y en las asignaciones presupuestales. Dichas modificaciones deben planearse desde ahora.

3806. Asimismo se observan cambios en las características y composición de los hogares, en particular la reducción de los matrimonios, el aumento de los divorcios, y el incremento de los hogares con jefatura femenina. El Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de familias encabezadas por una mujer, una realidad que deben tomar en cuenta las autoridades capitalinas en la formulación de políticas económicas y sociales.

3807. Las características específicas de los diversos grupos de población que se analizan en el *Diagnóstico* definen otros desafíos que requieren adecuaciones, cambios de enfoque, generación de políticas públicas, transformación de instituciones, y reformas legislativas para garantizar y proteger sus derechos humanos.

3808. La migración es otro de los fenómenos sociodemográficos que inciden en la conformación de la población actual del Distrito Federal. De acuerdo con estudios del Consejo Nacional de Población (Conapo), hoy en día la migración interna e internacional es más determinante en los diferentes ritmos de crecimiento entre las entidades federativas que las brechas entre natalidad y mortalidad.¹

3809. En la presente década, el Distrito Federal junto con la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) concentran casi 19% de la población nacional y constituyen uno de los conglomerados de población más grandes del mundo. La unidad de esta zona territorial requiere una coordinación intergubernamental eficaz, no sólo a nivel ejecutivo, sino de los demás órganos de gobierno.

3810. La revisión de los principales indicadores en materia de educación, trabajo, vivienda, salud, marginación y pobreza, revela una sociedad muy desigual, en la que cohabitan hogares ricos y otros en situación de extrema pobreza y marginación, así como condiciones y oportunidades diferenciadas entre hombres y mujeres. La desigualdad representa un obstáculo mayúsculo para ejercer un nivel de vida adecuado para millones de personas.

36.2 Naturaleza jurídica y estructura política del Distrito Federal

3811. Los organismos que constituyen los poderes locales del Distrito Federal han experimentado un proceso de transición de una Administración Pública federal centralizada a la administración local autónoma descentralizada. Si bien actualmente es una entidad federativa autónoma, tiene un régimen jurídico diferenciado. Esta diferenciación implica una serie de limitaciones a las competencias legislativa, hacendaria, gubernamental y política del Distrito Federal, así como a los derechos políticos de sus ciudadanas y ciudadanos.

3812. En particular, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal comparte su competencia con el Congreso de la Unión y no tiene facultad para participar en el proceso de modificación de la Constitución federal. Sólo puede presentar proyectos de reforma ante el Congreso que estén estrictamente vinculados con temas referidos al Distrito Federal. Por su parte, el jefe de Gobierno también comparte competencias con el presidente de la República, lo cual limita su autonomía.

36.3 Políticas públicas, derechos humanos y género

3813. Si bien en el Distrito Federal hay programas y acciones que buscan incidir en el disfrute de algunos derechos humanos, así como programas dirigidos a grupos específicos, aún faltan esfuerzos para que la perspectiva de derechos humanos² y de género atraviesen el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las autoridades capitalinas.

3814. En muchos casos, la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se limita a señalar la universalidad en el disfrute y acceso a los servicios públicos omitiendo los instrumentos que posibiliten la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos. Si bien la universalidad es un principio que rige los derechos humanos, también hay otros, como la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, igualdad y la progresividad, que deben ser igualmente garantizados.

3815. La ausencia de diseño de políticas públicas con enfoque de derechos humanos está relacionada con la falta de mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores de derechos humanos, así como de una coordinación más estrecha y eficiente entre las dependencias del gobierno, entre los tres poderes locales, con las autoridades de la zona metropolitana y con la Federación.

3816. La formulación de políticas públicas y acciones estratégicas centradas en la realización de los derechos humanos también implica fomentar una amplia participación y adecuada consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por los problemas y acciones del gobierno. Sin embargo, las leyes y mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental.

3817. La intervención pública en materia de derechos humanos debe contemplar políticas de promoción y difusión de los derechos humanos, tarea aún pendiente para los órganos de gobierno del Distrito Federal. Asimismo, son insuficientes las acciones de formación y capacitación orientadas a que la ciudadanía conozca y se asuma como sujeto de derechos, políticamente activo.

3818. Más aún, prevalece en general un gran desconocimiento por parte de las autoridades del contenido de los derechos, de sus obligaciones consagradas en el derecho internacional de los derechos humanos, y de la relación indisoluble que éstas tienen con sus responsabilidades en el servicio público.

36.4 Disponibilidad de información

3819. Cabe señalar la falta de un sistema de información local que permita recolectar, sistematizar y analizar datos estadísticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras. Estos datos servirían de insumos para el monitoreo de los avances y retrocesos en la realización de los derechos humanos en el Distrito Federal. Para medir avances específicos por cada uno de los derechos analizados, la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es claramente insuficiente.

3820. También faltan mecanismos para la rendición de cuentas y para el seguimiento y evaluación –con base en indicadores de proceso e impacto– de los programas y acciones emprendidas y ejecutadas por el gobierno capitalino. Salvo en algunos casos, el Comité Coordinador no tuvo acceso a documentos de evaluación, sea porque no se hacen, porque la información no está sistematizada o porque no es accesible al público. Lo anterior impide medir a profundidad los impactos de dichas acciones en la realización de los derechos humanos de la población en general o de los grupos en particular.

3821. Asimismo, la labor del Comité Coordinador se dificultó a causa de la falta de sistematización de las sentencias del órgano judicial, de análisis legislativo sobre cada derecho y su marco legal en el Distrito Federal, así como por la escasez de investigaciones académicas y de informes de la sociedad civil enfocadas a la realidad local desde una perspectiva de derechos humanos.

36.5 Presupuesto y derechos humanos

3822. Con la información que pusieron a disposición del Comité la Secretaría de Finanzas y otras entidades y dependencias del gobierno de la ciudad, no es posible realizar un análisis presupuestario a fondo, situación que hace muy difícil el monitoreo del avance en la protección y promoción de los derechos humanos desde la perspectiva presupuestaria. Además, esta situación revela desconocimiento de las normativas internacionales sobre formulación de presupuestos con perspectiva de derechos humanos y falta de mayor transparencia y accesibilidad a la información.

3823. La falta de recursos económicos fue un argumento reiterado ante el Comité Coordinador para explicar las limitaciones de las políticas públicas en términos de falta de integralidad y progresividad de los derechos humanos. No obstante, la realización de los derechos humanos es una condición necesaria para que las personas puedan vivir y desarrollarse en circunstancias acordes con su dignidad intrínseca y para garantizar la seguridad humana. El *Diagnóstico* revela que los derechos de la ciudadanía aún no han sido asumidos como indicador central de los órganos de gobierno del Distrito Federal y, por consiguiente, no se reflejan en la distribución presupuestal.

36.6 Marco jurídico local, trabajo legislativo y justiciabilidad

3824. A pesar de los avances en el establecimiento de un régimen jurídico propio del Distrito Federal, que se materializan en la adopción y revisión de leyes locales y de sus reglamentos, este régimen aún está incompleto: los ordenamientos jurídicos no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas al Distrito Federal ni se sustentan cabalmente en la normatividad internacional y regional en materia de derechos humanos. Incluso persisten vacíos jurídicos y contradicciones entre las distintas normativas. Asimismo, los derechos de varios grupos de población carecen de sustento legal y, en consecuencia, de instrumentos específicos para su protección.

3825. Un hallazgo común al conjunto de los derechos analizados en el presente *Diagnóstico*, es la falta de armonización de la legislación local con la federal y con el derecho internacional de los derechos humanos, materia que compete directamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a través de sus distintas comisiones.

3826. Además de la función de legislar, preparando para ello agendas legislativas públicas y abiertas a la participación ciudadana, la ALDF tiene competencia para evaluar la aplicación de las leyes ya existentes y de las políticas públicas que emanan de ellas. En particular, la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea puede promover y evaluar que el enfoque de derechos humanos esté presente en todos los planes de trabajo de la administración local. No obstante, no existe información pública que dé cuenta de que dicha atribución se ejerce.

3827. La escasa información obtenida, así como el diálogo directo con jueces y magistrados, permite concluir que los tratados internacionales no se utilizan de manera generalizada en el proceso de administración de justicia y no se conocen suficientemente. Ello redonda directamente en la dificultad de quienes habitan y transitan la ciudad, no sólo por la falta de mecanismos e instancias adecuadas para ejercer sus derechos humanos, sino para justiciabilizarlos.

Notas

- ¹ Conapo, *La situación demográfica de México 2006*, en <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/sdm2006/sdm06_01.pdf>.
- ² Véase el anexo C, Política pública con enfoque de derechos humanos.

Capítulo 37. Conclusiones Núcleo Seguridad humana

37.1 Claroscuros de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal

3828. El *Índice de desarrollo humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ubica al Distrito Federal en primer lugar respecto a las otras entidades federativas. En particular, la capital tiene los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación (de educación primaria hasta licenciatura), el producto interno bruto (PIB) per cápita, y en los índices de educación, salud e ingreso.¹

3829. No obstante ese panorama general favorable, el análisis detallado del nivel de realización en el Distrito Federal de los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, y de los derechos sexuales y reproductivos, permitió identificar situaciones violatorias o de amenaza que afectan el ejercicio de dichos derechos y, por consiguiente, la seguridad humana de la población capitalina. Entre otras citaremos las siguientes:²

3830. *Derecho a un medio ambiente sano*: el Distrito Federal vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo. Aunado a las condiciones naturales peculiares de la cuenca en la que se asienta, las dinámicas demográfica, económica, social y política han derivado en consecuencias ambientales adversas que ponen en riesgo tanto los ecosistemas y recursos naturales de la ciudad, como la salud y el bienestar de la presente y futuras generaciones.

3831. *Derecho al agua*: se vive una situación hidráulica crítica por la reducción de la recarga natural del acuífero, el aumento de los procesos contaminantes (en aire, agua y suelo), la demanda creciente del vital líquido, y el acceso desigual a los servicios de agua y saneamiento. En cuanto al suministro de agua potable, más de un millón de personas no tienen acceso a un servicio continuo y suficiente. Se observa un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones, siendo las zonas de alta marginación las más afectadas.

3832. *Derecho a la vivienda*: en el Distrito Federal hay viviendas precarias en cuanto a su construcción y servicios, viviendas en condiciones de riesgo, persistencia de desalojos forzosos, así como oferta insuficiente ante la demanda de vivienda adecuada y a precios accesibles. Las condiciones socioeconómicas se convierten en un elemento de segregación en materia de acceso a los créditos para vivienda, dado que los instrumentos financieros del mercado están dirigidos a población que gana cuatro o más veces el salario mínimo.

3833. *Derecho a la educación*: no obstante las altas tasas de alfabetización y matriculación en la capital del país, el Distrito Federal es la entidad con mayor porcentaje de exclusión educativa. Apenas un tercio de la población de entre 18 y 29 años asiste a la escuela o a la universidad. Aunque el porcentaje de analfabetismo se ha reducido de manera sensible, sigue habiendo 1.6% de hombres y 3.5% de mujeres analfabetas, situación que atestigua la persistencia de diferencias entre hombres y mujeres en el acceso y disfrute del derecho a la educación.

3834. *Derecho al trabajo*: el desempleo también afecta en mayor medida, en comparación con otras entidades federativas, a la población económicamente activa del Distrito Federal, aunado a fenómenos como la informalidad en el empleo y los empleos precarios, que en muchas ocasiones también se realizan en condiciones de riesgo. La mayoría de las personas empleadas no gana un salario suficiente para asegurarle a ellas y a sus familias el derecho a un nivel de vida adecuado y seguro.

3835. *Derecho a la salud*: a pesar de que la entidad tiene los mejores índices en indicadores de salud, también presenta los más altos en cuanto al porcentaje de personas con bajo peso al nacer, sobrepeso u obesidad en escolares, mortalidad por enfermedades del corazón, diabetes mellitus y tumores malignos, y en general, por enfermedades no transmisibles. Las personas que viven en situación de mayor pobreza tienden a presentar tasas de mortalidad infantil, materna, preescolar y escolar más elevadas, así como una mayor frecuencia y gravedad de las enfermedades. Las instalaciones y servicios de salud para la población abierta en las zonas periféricas, donde actualmente se concentra la mayoría de la población que vive en pobreza, es en muchos casos insuficiente y no está actualizada.

3836. *Derechos sexuales y reproductivos*: persisten actitudes y barreras que propician negativas o dificultades para acceder a los servicios de salud, entre las que se encuentran: falta de personal debidamente capacitado y sensible, carencia de especialistas, actitudes discriminatorias del personal de salud hacia las personas que acuden a solicitar servicios de salud sexual o reproductiva. Las políticas públicas actuales están enfocadas sólo a los derechos reproductivos, dejando de lado los derechos sexuales. Al ser las mujeres las que llevan la carga biológica de la reproducción, son éstas las que se ven directamente afectadas por la falta de acceso a servicios de salud, situación que se agrava por la pobreza, pues no se tiene opción de recurrir a servicios privados para ser atendidas de manera oportuna y con calidad.

3837. Casi un millón de personas viven en condiciones de alta marginación y más de 1 200 000 se encuentran en situación de marginación. El Distrito Federal es la entidad federativa que presenta el nivel de desigualdad más alto del país en cuanto a la distribución del ingreso monetario.

3838. En este núcleo sobre seguridad humana se hizo énfasis en los factores estructurales que obstaculizan el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población en general. La información analizada evidencia que los derechos contenidos en este núcleo no se ejercen en igualdad de condiciones en particular en relación con el sexo, las condiciones socioeconómicas y la ubicación geográfica. La población en situación de pobreza y marginación, sobre todo las mujeres, son quienes más obstáculos enfrentan para el ejercicio de estos derechos.

3839. En la parte IV y VI de este *Diagnóstico* se profundiza sobre otras caras de la discriminación y exclusión, en particular por razones de edad, pertenencia étnica, características físicas, preferencia sexual, identidad y expresión de rol de género, y origen nacional; y se precisan los obstáculos específicos que ciertos grupos de población en situación de vulnerabilidad enfrentan en su cotidianidad para ejercer sus derechos económicos, sociales y ambientales, como en los casos de las y los niños, las y los jóvenes, las y los adultos mayores, las personas indígenas, las personas con discapacidad, las y los migrantes y refugiados, las personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y las personas en situación de calle o privadas de la libertad.

37.2 Obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales: nivel de cumplimiento

Marco jurídico local

3840. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal consagra derechos sociales universales, en particular en materia de salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social. Asimismo, la ciudad cuenta con leyes sectoriales en materia de educación, salud, vivienda, medio ambiente y agua, que enuncian el contenido de estos derechos y especifican las competencias y obligaciones de las autoridades respectivas. En la letra, estos derechos no son considerados solamente como metas programáticas, sino como prerrogativas para las personas, exigibles a los poderes públicos.

3841. Sin embargo, resaltan vacíos jurídicos e incluso contradicciones que limitan la efectiva protección de los derechos humanos, como la restricción del acceso al agua para los asentamientos irregulares o la omisión de la seguridad jurídica en materia de vivienda. Por otro lado, en los capítulos correspondientes se da cuenta de ausencias, duplicidades y confusiones en la asignación de competencias, atribuciones y obligaciones para la efectiva realización de estos derechos, así como ausencias e imprecisiones en materia de reparación del daño y de vigilancia y aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales.

3842. De no hacerse las adecuaciones legislativas necesarias, se incumple con la obligación de armonizar el marco jurídico local con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, en particular con las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las Observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y el Protocolo de San Salvador.

Política pública del Gobierno del Distrito Federal

3843. Se ha identificado que el Gobierno del Distrito Federal, tanto en sus discursos como en documentos de fundamentación de estrategias, políticas, programas y acciones, incorpora un lenguaje de derechos humanos y reitera su compromiso con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales, y ambientales de toda la población.

3844. La política social del Gobierno del Distrito Federal está orientada a brindar bienes y servicios en materia de salud, vivienda, educación y empleo, en particular a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Con ello, el gobierno capitalino está reconociendo su obligación de avanzar progresivamente en la garantía del acceso sin discriminación a los servicios e instalaciones públicas indispensables para la realización de estos derechos. Además, se han generado acciones de gobierno afirmativas y compensatorias para grupos de población específicos.

3845. No obstante, el enfoque de derechos humanos³ no aparece de manera suficiente, sustantiva e integral en el conjunto de programas, acciones y prácticas del gobierno local. El diseño de los programas no se sustenta en un concepto integral de derechos humanos, de la manera en que se consagran en los instrumentos internacionales en la materia, por lo que no se contempla de manera adecuada

el conjunto de los factores esenciales e interrelacionados que componen cada uno de estos derechos, a saber: la calidad, disponibilidad, accesibilidad física, económica y sin discriminación, así como la información suficiente, la participación social y la justiciabilidad.

Coordinación entre dependencias, poderes y autoridades de entidades colindantes y la Federación

3846. Otro factor limitante de la política gubernamental en relación con los derechos humanos se refiere a la falta de coordinación y sinergia institucional entre las dependencias, órganos desconcentrados y demás entes públicos del Gobierno del Distrito Federal, entre los tres poderes de la entidad, y entre el Distrito Federal y la Federación.

3847. Por el carácter interdependiente e indivisible los derechos humanos, no es posible garantizar su goce y ejercicio sin una atención integral. La realización progresiva de cada uno de los derechos analizados en este núcleo requiere la adopción de medidas de carácter legislativo, administrativo, programático, presupuestario y judicial, lo cual implica una mayor y mejor articulación del Poder Ejecutivo local, pero también entre éste y los poderes Legislativo y Judicial de la entidad.

3848. En este mismo sentido, es imprescindible la coordinación –desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos–, en particular con las autoridades del Estado de México, debido a la estrecha interrelación en la vida de ambas entidades. Lo contrario limita la posibilidad de un abordaje integral de los problemas comunes, en particular respecto del acceso a los servicios públicos y en materia ambiental e hidráulica, en las cuales también faltan mecanismos de coordinación para atender debidamente cuestiones de compensación por daños causados a terceros. Una política integral en estas materias no se alcanzará si no se considera como referencia la zona metropolitana del valle de México, así como la situación de cercanía, interrelación y movilidad de sus habitantes, más allá de las fronteras administrativas.

3849. En todos los derechos analizados en los diversos capítulos del núcleo, además de otros aspectos que tienen que ver de manera amplia con la seguridad humana, como la protección civil y la infraestructura, existen responsabilidades y obligaciones que son parte del contenido de estos derechos y que implican concurrencia, concertación o colaboración entre el Distrito Federal y la Federación. Al igual que en el caso de la coordinación entre entidades federativas, la coordinación entre ambas esferas de gobierno –desde la perspectiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos– es indispensable para mejorar el cumplimiento de las obligaciones que se tienen con la ciudadanía.

Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

3850. La inexistencia de información sistematizada y accesible al público sobre las sentencias locales, incluyendo las de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, que se refieren al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y ambientales, impidió al Comité Coordinador hacer una valoración detallada del quehacer de las instancias judiciales en materia de estos derechos.

3851. Sin embargo, los obstáculos diagnosticados, basados en información proveniente de otras fuentes, dan cuenta de que en la entidad se está desatendiendo la obligación de proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos en lo que se refiere a estos derechos. Entre dichos procedimientos, se encuentran el derecho a la reparación integral del daño, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición, y el derecho a contar con recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales pertinentes, adecuados y efectivos. En particular, el Poder Legislativo no está cumpliendo adecuadamente su obligación de legislar integralmente en la materia.

3852. Algunas de las obligaciones del gobierno capitalino son: vigilar el cumplimiento de la normatividad en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, e instaurar los procedimientos administrativos sancionadores en caso de violación a los mismos; sin embargo, los recursos asignados no permiten cumplir con esta obligación. Ejemplo de esto es la generalización de violaciones a la legislación laboral o los recurrentes daños al medio ambiente causados por actos de particulares o empresas que quedan sin sanción. Las áreas existentes en las dependencias gubernamentales, en particular las de reciente creación, carecen de capacidades institucionales para hacer efectivo el ejercicio pleno de la normatividad vigente.

3853. Además de lo relacionado con el juicio de amparo, especialmente en cuanto a que éste limita el acceso a la justicia a grupos o comunidades, hay otros obstáculos que menoscaban en la práctica la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal, como:

- el desconocimiento de las personas de sus derechos y la falta de cultura de denuncia;
- el marco normativo federal y local aún insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de estos derechos, en particular en lo referido a la responsabilidad, reparación del daño y sanciones en caso de violación de la ley;
- en materia administrativa, la falta de capacidades humanas, financieras e institucionales para vigilar adecuadamente el cumplimiento de la legislación, y la falta de coerción de las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (cuando no son aceptadas), y de las procuradurías;
- el desconocimiento por parte del Poder Judicial local del derecho internacional y regional de los derechos humanos, o de las herramientas para aplicarlos;
- las prácticas de corrupción y la falta de garantías de independencia e imparcialidad de los órganos de justicia;
- la falta de mayor coordinación entre los distintos poderes del Distrito Federal, en particular entre el Ejecutivo y Judicial, para la resolución de conflictos y la aplicación de sanciones a quienes violen la normatividad.

37.3 Seguridad humana en el Distrito Federal

3854. A partir del análisis de los derechos contenidos en este núcleo se buscaron elementos que permitieran valorar el estado de la seguridad humana en el Distrito Federal.⁴ Este *Diagnóstico* da cuenta de situaciones críticas de riesgos o de afectación concreta a la seguridad humana de la población capitalina, que no tienen que ver con la seguridad pública, sino con el nivel de vida de la población

y el bienestar de cada grupo en particular, así como con la situación de la infraestructura social y urbana, y el funcionamiento de servicios públicos (accidentes, mal estado de las vialidades, obras públicas inconclusas, etc.). Asimismo, los factores de estrés y deterioro de la calidad de vida tienden a incrementarse en esta megaurbe, caracterizada por un entorno físico con una muy alta densidad de población, amplias zonas de marginación y una gran extensión.

3855. El Gobierno del Distrito Federal es responsable de algunos factores fundamentales para la seguridad humana de las personas que habitan y transitan por la entidad. En particular dispone de competencias exclusivas en la mayoría de los servicios públicos, y concurrentes con la Federación en materia de medio ambiente, salud (incluyendo servicios de salud sexual y reproductiva), educación, vivienda y trabajo.

3856. Si bien la legislación local sobre participación ciudadana y desarrollo social, así como las consideraciones de distintas leyes sectoriales, representan un paso fundamental en la democratización del ejercicio de planeación, queda pendiente precisar y traducir los enunciados generales de estas normas en acciones realmente participativas, como se deja ver a través de lo expresado por organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas a través de la información recibida por el Comité Coordinador.

3857. Los espacios actuales no permiten la participación efectiva de la sociedad, en particular de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, de las instituciones académicas y ciudadanas y ciudadanos interesados, pues se trata mayoritariamente de espacios consultivos que no tienen incidencia real en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

3858. La información es fundamental para ello. Sin embargo, no se cuenta con un sistema de información diseñado sobre la base de indicadores de derechos económicos, sociales y ambientales, desagregados por sexo, grupo etario, características de los grupos de población y por espacio territorial, que permita monitorear los avances y retrocesos en la realización de los derechos mencionados en sus distintos componentes. Asimismo, no se cuenta con evaluaciones periódicas –o no son de fácil acceso para el público– sobre los programas sociales y económicos que incluyan no sólo reportes de avances presupuestales, sino también información relativa al cumplimiento de las metas programadas en términos cuantitativos y cualitativos, a fin de que se midan sus impactos reales en el goce y ejercicio de los derechos humanos.

3859. Las obligaciones del Estado mexicano en los ámbitos federal, estatal y municipal (y delegacional en el caso del Distrito Federal) y para los tres poderes, son de carácter imperativo, como se especifica en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por México en 1981. El Estado tiene la obligación concreta y constante de avanzar de manera expedita y eficaz hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En razón de ello, las instancias del Estado en el Distrito Federal no pueden justificar incumplimientos por falta de recursos económicos o por particularidades administrativas y legales del Distrito Federal o por los problemas originados por el proceso de descentralización (específicamente en materia de salud y educación) o de cualquier otra índole.

3860. Deben, en cambio, hacer una programación que permita ir dando cumplimiento paulatino y progresivo –salvo en los casos en que el cumplimiento debe ser inmediato–, a sus obligaciones, mejorando la disponibilidad, calidad y accesibilidad física, económica y sin discriminación a los bienes y servicios indispensables para la realización de los derechos económicos, sociales y ambientales, así como para promover el acceso a la información, a la participación social y a recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos.

Notas

- ¹ PNUD, *Índice de desarrollo humano México 2006-2007*, México, 2007.
- ² Para revisar los detalles véase en la parte III, las conclusiones de los capítulos 10 al 16.
- ³ Véase el anexo C, Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
- ⁴ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal presentará durante 2008 un informe especial sobre seguridad humana en el Distrito Federal que abundará sustantivamente en la información, análisis y propuestas sobre este tema.

Capítulo 38. Conclusiones Núcleo Democracia y derechos humanos

38.1 Democracia y cultura ciudadana

3861. La democracia tiene una relación indisoluble con los derechos humanos y no está solamente circunscrita a los derechos políticos. Implica que haya una participación ciudadana real y permanente en torno al quehacer del Estado; significa que las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal tengan acceso a la información y conozcan sus derechos, para así ejercerlos constantemente y transformarse en un contrapeso eficaz en relación con la actuación de los poderes públicos.

3862. Por el contrario, la falta de respeto a los derechos humanos, al poner en riesgo la gobernabilidad democrática, contribuye a la exclusión social y política, a la corrupción, a la falta de acceso a una vida digna, a una débil administración pública y a una limitada rendición de cuentas. La falta de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos conlleva el riesgo de incubar la ruptura democrática, agrede al fundamento mismo del Estado y atenta contra el desarrollo humano y social.

3863. La cultura de derechos humanos en la población es indispensable para el fortalecimiento de la democracia y la participación social. Sin embargo, al ser débiles tanto la cultura de respeto a los derechos humanos como el Estado democrático de derecho en el Distrito Federal, hay muchas razones y posibilidades para que la vida cotidiana sea compleja y conflictiva.

3864. Aunque el Distrito Federal dispone de una ley de participación ciudadana muy avanzada que contempla varios mecanismos de participación y que significa un avance considerable para una sociedad democrática, es muy poco utilizada. Esto se debe, por un lado, a la falta de una cultura democrática y de protección a los derechos humanos en la sociedad y, por otro, a la falta de mecanismos eficaces y accesibles que faciliten e impulsen la participación de las personas en los asuntos públicos.

38.2 Desigualdad, diversidad y convivencia social

3865. La desigualdad, la pobreza, la marginación, la segregación y la discriminación coexisten con los espacios de libertad, de desarrollo y de autoafirmación. Estos fenómenos no son privativos del Distrito Federal; en muchas ciudades del mundo la desigualdad es una característica central de la vida de sus habitantes. Sin embargo, es claro que México –país de grandes contrastes– refleja esos abismos en su capital. Estos son obstáculos importantes que menoscaban la democracia en dicha entidad federativa, limitan la participación real de las personas en los asuntos públicos y, al mismo tiempo, propician intolerancia y exclusión.

3866. Hay diferencias sustantivas en la antigüedad de ciertas zonas de la ciudad, en los grupos étnicos, en el nivel socioeconómico de la población, en los grados de marginación, en la calidad y el

acceso a los servicios públicos, en el transporte y vialidades, en la calidad del medio ambiente, en los índices de inseguridad, en el acceso a la educación, en las expresiones culturales, por mencionar sólo algunos ejemplos. Existen pues, enormes e importantes diferencias que suponen competencia por los recursos: naturales, materiales, económicos, de tiempo.

3867. La ciudad de México, además, tiene obstáculos importantes que la hacen compleja, que afectan el orden jurídico e institucional, así como las condiciones para una adecuada y respetuosa convivencia social. Resaltan el crecimiento de la inseguridad pública, las marchas –y en general el deterioro de las condiciones para la vialidad–, la cantidad de personas que la transitan cada día, la presión para el abastecimiento de servicios públicos y privados, la corrupción como cultura de relación, los tiempos per cápita de traslado, la dificultad cotidiana que supone la pobreza, los espacios ganados para el mercado y perdidos para la convivencia sin él,¹ y la falta de confianza ciudadana en la democracia, en los partidos políticos y en las instituciones públicas.

3868. Sin embargo, la ciudad de México también contiene, en su propia diversidad, la posibilidad de construir ciudadanía, de generar procesos de avance cultural, económico y social, y de afianzar tanto las libertades fundamentales como los derechos sociales. Las autoridades del Estado tienen como responsabilidades normar y regular la convivencia y la relación entre los habitantes; establecer mecanismos; transparentar los asuntos públicos; vigilar, sancionar y rendir cuentas, pero es la ciudadanía la que, con su participación, indiferencia o inmovilidad, construye o destruye las pautas de respeto entre las personas; se apropia o no de sus derechos, reconoce o no los de los demás, tolera o agrede, discrimina o incluye.

3869. En el pasado reciente diversos hechos políticos han detonado la emergencia de la intolerancia y la discriminación en muy diversos sectores de la población, siendo todo ello un peligro potencial para una convivencia social basada en el respeto a la dignidad. En el ámbito de lo privado, un signo igualmente preocupante es la creciente violencia intrafamiliar, con un claro sesgo de género.

38.3 Derecho a la igualdad y a la no discriminación

3870. No hay datos duros sobre el arraigo de la discriminación a nivel local, pues no se han llevado a cabo encuestas o estudios exhaustivos al respecto. Sin embargo, los resultados de las encuestas de percepción realizadas en el ámbito nacional, pueden ser representativos del Distrito Federal y revelan una cultura de discriminación en varios espacios de la vida cotidiana y en contra de diversos grupos de población. Dicha cultura permea tanto a la sociedad en general como a las instituciones públicas, los procedimientos y el espacio público. La discriminación es estructural y no incidental.

3871. La pobreza y la pertenencia territorial son dos de los motivos más frecuentes de discriminación en el Distrito Federal. La marginación se materializa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y se profundiza mediante la exclusión de los espacios de participación. El tema de la seguridad pública también constituye un riesgo serio en materia de discriminación. Las políticas y el marco legal que incentiva detenciones, así como las políticas de *limpieza urbana*, ponen en riesgo la integridad y seguridad personales de ciertos grupos, en particular de las poblaciones callejeras y de las y los jóvenes.

3872. Actualmente no se ha dado cumplimiento a las obligaciones que la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Distrito Federal establece para los entes públicos. En el análisis llevado a cabo en relación con este derecho, se detectó una ausencia grave de políticas públicas eficaces enfocadas a combatir la discriminación. Adicionalmente, el Consejo creado por esta Ley no ha generado adecuados mecanismos para su implementación.

3873. Aunque hay un gran número de disposiciones que se refieren a la igualdad, a la (no) discriminación y a diversos grupos de población, éstas no siempre consideran los estándares internacionales. Además, aún existen disposiciones en leyes, códigos y reglamentos que son discriminatorias.

3874. Las quejas presentadas en relación con violaciones al derecho a la no discriminación ante instituciones públicas son escasas. Sin embargo, no hay que interpretar este fenómeno como una ausencia de discriminación en la ciudad, sino de la aceptación de la misma, así como de falta de una cultura de denuncia.

38.4 Derecho al acceso a la información

3975. El ejercicio del derecho de acceso a la información refleja la intensidad con que vive la ciudadanía en el Distrito Federal. Muestra de ello es que esta entidad recibe más peticiones de información por cada 100 000 habitantes que cualquier otra del país. Sin duda alguna, es un dato positivo, a pesar de que sea un grupo reducido de la población el que hace uso de este derecho.

3976. Aunque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal no garantiza la eliminación de la corrupción, sí permite hacer visibles los actos que la generan, así como inhibir su práctica e inducir sanciones contra quienes la llevan a cabo. De ahí la importancia de perfeccionar los mecanismos de sanciones descritos, además de modificar otras legislaciones para contar con una rendición de cuentas integral. Especialmente deben armonizarse los procesos de denuncia y queja ante órganos internos de control, y revisar la legitimación activa para dar seguimiento a casos tramitados ante las contralorías. Se trata de pasar a una fase de *exigibilidad* y *proactividad*, a un proceso completo de rendición de cuentas, esto es: información, responsabilidad y sanción.

3977. En general el Distrito Federal cuenta con un marco normativo adecuado para el acceso a la información. Si bien éste no resuelve siempre todos los problemas detectados ni garantiza la vigencia del derecho, es recomendable que se incluyan como sujetos obligados a todos los que reciban recursos públicos, como los partidos y agrupaciones políticas, y como sujetos obligados indirectos a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos.

3978. La participación social está estrechamente relacionada con el derecho a la información, pues sólo se hace efectiva en un contexto en el que se asegure el acceso a la información gubernamental oportuna, veraz, sistematizada y de fácil entendimiento, que permita la adecuada toma de decisiones. Al respecto, el gobierno capitalino carece de acciones de concientización y educación masivas y permanentes en materia de derechos humanos, para que la población conozca las obligaciones del Estado y sus derechos, y así, sepa ejercerlos y exigirlos.

3979. Es también necesario que el conjunto de las instancias del Distrito Federal mejore la difusión de información sustantiva relacionada con la vigencia de otros derechos. También es indispensable tener acceso a información sobre exenciones fiscales, regímenes especiales en materia tributaria especial, y contar con versiones públicas de declaraciones patrimoniales de los y las servidoras públicas.

3980. Finalmente, es imprescindible establecer un sistema de información que no sólo se entregue a las personas que la solicitan, sino que también la genere y conserve. Esto sería de mucha utilidad para crear estadísticas y evaluar políticas y programas públicos.

38.5 Derecho a la libertad de expresión

3881. Es justo reconocer las iniciativas de varios actores por instrumentar acciones y medidas orientadas a defender y promover el pleno ejercicio de la libertad de expresión en el Distrito Federal. Entre ellas destaca la aprobación de varias leyes.

3882. Salvo la necesidad de regular la cláusula de conciencia y otros derechos laborales de las y los periodistas, así como el establecimiento de criterios equitativos para la asignación de publicidad oficial, en general se puede decir que la legislación que regula la libertad de expresión en el Distrito Federal se encuentra acorde a los estándares internacionales y, en algunos casos, los supera. Sin embargo, es necesario contar con información suficiente y mecanismos de evaluación que permitan analizar si dicha legislación, efectivamente, protege la libertad de expresión, y si está siendo aplicada adecuadamente.

3883. En relación con los casos de agravio a periodistas en el Distrito Federal, se ha registrado un creciente número de agresiones cometidas en contra de aquellos y aquellas que ejercen el derecho a la libertad de expresión. De las afectaciones a este derecho reportadas en 2006 en el plano nacional,² 21% sucedieron en el Distrito Federal. Esta cifra supone, además, un aumento en relación con lo registrado en 2005.³

3884. Es indispensable que los distintos ámbitos de gobierno actúen para evitar las agresiones y para sancionar a quienes cometen este tipo de delitos. Es necesario establecer una política de protección y, sobre todo, de prevención, que impida que los homicidios y agravios contra periodistas continúen, así como también un aceleramiento en las investigaciones para combatir la impunidad.

3885. En el plano de la pluralidad informativa hace falta que el gobierno capitalino promueva medios de comunicación tendientes a cubrir sectores de la sociedad que no tienen acceso ni representación adecuada. Por ejemplo, resulta urgente que las autoridades locales y federales emprendan las acciones respectivas para generar las normas jurídicas que reconozcan a los medios comunitarios.

3886. La posibilidad de que el Distrito Federal cuente, como el resto de las entidades federativas, con la oferta de medios públicos de comunicación ayudará a tener una mayor pluralidad informativa. La instauración del Consejo Consultivo de Radio y Televisión del Distrito Federal⁴ constituye una señal positiva frente a la posibilidad de que dicho proyecto reproduzca los errores y vicios presentes en los medios públicos que operan en el resto de país.

Notas

- ¹ Entiéndase la diferencia de crecimiento entre los centros y espacios comerciales en las últimas décadas y el de áreas verdes y plazas públicas.
- ² De los casos registrados de afectaciones a la libertad de expresión durante el sexenio 2000-2006 se desprende que las entidades con mayores ataques al ejercicio periodístico en México fueron el Distrito Federal (21%), Tamaulipas (11%), Oaxaca (10%), Veracruz (9%), Chiapas (9%), Sonora (7%) y Sinaloa (5%). Con menores cuantías le siguen estados como Querétaro (3%), Chihuahua (3%), Hidalgo (3%), Guanajuato (3%) y Guerrero. *Recuento de daños 2006*, Fundación Manuel Buendía, Reporteros sin Fronteras, Cencos, Sindicato de Redactores de prensa Artículo XIX.
- ³ *Ibid.*
- ⁴ Aprobada el 2 de febrero de 2007.

Capítulo 39. Conclusiones Núcleo Sistema de justicia

3887. En el núcleo del Sistema de justicia se analizó el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades gubernamentales y judiciales del Distrito Federal a través de la revisión del derecho a la integridad, libertad y seguridad personal, el acceso a la justicia, el debido proceso y los derechos de las personas privadas de su libertad.

3888. Los resultados del análisis indican que el principal obstáculo para el pleno goce de los derechos vinculados al Sistema de justicia, y en consecuencia la principal obligación incumplida, se refiere a la tendencia inquisitorial del sistema penal y la falta de cultura de respeto a los derechos humanos por parte de las autoridades involucradas en la procuración y administración de justicia.

3889. En el diagnóstico realizado se encuentran elementos transversales de vulneración a los derechos que integran este núcleo, así como cuestiones que si bien afectan directamente al goce de un determinado derecho humano, como consecuencia de la integralidad e interdependencia de éstos, impactan de forma indirecta el ejercicio del resto de los derechos humanos. Nos referimos a los siguientes aspectos:

39.1 Sistema penal inquisitorio

3890. El sistema penal tiene características inquisitoriales (demostradas en figuras como el arraigo, la prisión preventiva, la prueba tazada y el papel del Ministerio Público), lo que tiene repercusiones en la política de prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integridad, la libertad y la seguridad personal y en la administración de justicia. Además, la forma en que está concebido el sistema penal y la reparación del daño implican una fuerte exclusión de la víctima durante las diversas fases procesales.

39.2 Falta de sensibilización de los órganos encargados de procurar y administrar justicia

3891. Hay desconocimiento y desinterés de las obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, así como de las derivadas específicamente de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México donde éstas se establecen, motivo por el cual no se cumplen. No obstante, es importante mencionar que si bien se requieren procesos de sensibilización de las y los servidores públicos, la probabilidad de observancia de los derechos humanos mejorará si se generan incentivos en las instituciones correspondientes. En razón de ello, frente a la violación de derechos humanos no se puede mantener la impunidad como regla general.

39.3 Autoconcepción de la función judicial

3892. El hecho de que las y los jueces asuman su función como órganos sólo de legalidad, promueve y facilita una sistemática inobservancia de los principios de derechos humanos y la falta de aplicación de medidas equitativas para grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Esto afecta de forma directa la imparcial y efectiva administración de justicia en todas sus materias.

39.4 Sistema penitenciario: hacinamiento y no aplicación de penas sustitutivas a la prisión

3893. El encierro produce efectos perniciosos en la población reclusa, no cumple con su objetivo ni resuelve el problema de la delincuencia, por lo que es urgente implementar el uso de las medidas sustitutivas a la prisión. Los centros de reclusión presentan deficiencias en sus capacidades materiales y humanas que dificultan el cumplimiento de los derechos humanos de las personas internas.

3894. Uno de los principales problemas tiene que ver con la sobrepoblación en los centros penitenciarios, generada, entre otras razones, por la inaplicación de las sanciones sustitutivas, el uso excesivo de la prisión preventiva y las reformas al Código Penal del Distrito Federal, lo cual tiene gran impacto en el ambiente que se vive en los centros, así como en la distribución y suficiencia de los recursos aplicados.

39.5 Falta de recursos humanos y materiales para la administración y procuración de justicia

3895. Este constituye otro de los problemas por el que el sistema de justicia afecta transversalmente diversos derechos, lo que se manifiesta, por ejemplo, en las deficiencias en la defensoría de oficio (afectando el derecho a una defensa adecuada), la ausencia de las y los jueces en las audiencias (y, en general, en el grueso de las fases procesales), el hacinamiento en las prisiones, etc. Esto va de la mano con la necesidad de aumentar el número de juzgados y hacerlos eficientes, de instaurar cursos de sensibilización y conocimiento de las obligaciones provenientes de los derechos humanos, de institucionalizar premios y castigos, así como de profesionalizar a las corporaciones policiacas, por mencionar algunas.

39.6 Falta de información

3896. Un elemento recurrente en todos los derechos que integran al sistema de justicia fue la inexistencia de bases de datos oficiales para obtener la información necesaria no sólo para diagnosticar la situación del derecho respectivo, sino también para hacerlo con perspectiva de género y no discriminación. Es importante destacar que esta falta de información no sólo impide saber cómo se encuentra el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones estatales respecto a determinado derecho, también afecta la posibilidad de generar estimaciones futuras para establecer políticas públicas adecuadas para el debido cumplimiento del derecho en cuestión.

3897. En consecuencia, no hay bases de datos que especifiquen cuántos juicios seguidos en los diversos juzgados (no sólo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, sino incluso de los tribunales locales autónomos y de los dependientes del Poder Ejecutivo local) tienen relación con los derechos humanos; en cuáles de ellos se utilizaron de forma directa tratados internacionales de derechos humanos, cuáles fueron los argumentos que determinaron el sentido de la sentencia y si estos argumentos ampliaron o restringieron los derechos que aplicaban; o en cuántas de las sentencias dictadas se hizo uso de los principios generales de los derechos humanos o se ejerció el ofrecimiento, desahogo o perfeccionamiento de las pruebas mediante las facultades de mejor proveer, optimizando la administración de justicia en la fase probatoria.

3898. Tampoco sabemos cuántas personas necesitaron intérprete por año de gestión y cuántos lo obtuvieron; cuántas personas fueron sentenciadas debido al valor pleno que el sistema de prueba tazada –de la mano con el sistema penal inquisitorial– otorga a las diligencias ministeriales; cuántas de las personas requirieron un abogado de oficio, cuántas lo obtuvieron y cuántas horas dedicó dicho abogado al caso en cuestión. Todos esos datos son indispensables para hacer la valoración del Sistema de justicia.

3899. Los costos de la transición del sistema inquisitorio actual al sistema acusatorio, así como de las acciones necesarias para revertir los factores que impiden el efectivo goce de los derechos relacionados con el sistema de justicia, no deben ser subestimados. En este sentido vale señalar que: “Muchos aspectos de la administración de justicia, el entrenamiento de los jueces y abogados, e incluso la arquitectura y estructura física de los tribunales, experimentarían modificaciones significativas. Asimismo, la adopción de procedimientos verbales a gran escala implicaría un conjunto de habilidades totalmente diferentes para cada uno de los involucrados en el proceso penal [...] Sin embargo, tales costos deben evaluarse de cara al incremento de las ventajas que se obtendrían de las tan necesitadas reformas”.¹

3900. Lo mismo sucede con la adopción de todas aquellas medidas que reviertan la concepción actual de la pena y que se enfoquen a la aplicación de penas alternativas a la prisión, la disminución en el uso de la prisión preventiva, el mejoramiento de las condiciones de los centros de reclusión, la capacitación y respeto a los derechos laborales del personal encargado de administrar dichos centros, etcétera.

3901. Se debe tomar en cuenta el papel instrumental que desempeñan los derechos que integran el núcleo del Sistema de justicia frente al goce y ejercicio del resto de los derechos humanos. La vulneración de cualquiera de los derechos requiere de la generación de un sólido andamiaje institucional de justiciabilidad, por lo que la procuración y administración de justicia cobran mayor relevancia para hacer exigibles los derechos humanos vulnerados.

3902. Finalmente, vale la pena destacar la importancia de hacerse cargo de las necesidades de información detectadas en este *Diagnóstico*, a fin de llevar a cabo un nuevo ejercicio que permita analizar, por ejemplo, la efectividad de los recursos y órganos existentes para atender violaciones a los derechos humanos que integran los tres núcleos de este *Diagnóstico*.

Notas

- ¹ 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.

Capítulo 40. Conclusiones sobre los grupos de población¹

3903. Las violaciones a derechos humanos cometidas contra las personas que forman parte de los distintos grupos analizados requieren de acciones específicas de las autoridades gubernamentales. Tales acciones deben ser acordes a lo que se requiere para poder ejercer de manera integral cada derecho, y el conjunto de ellos, pues su interdependencia es mucho más evidente en tanto más vulnerabilizada esté la persona.²

3904. Sin embargo, hasta el momento, para ninguno de los grupos analizados en el presente *Diagnóstico* existen políticas públicas que garanticen el acceso al ejercicio de todos los derechos relacionados con la seguridad humana, con la democracia y con el sistema de justicia. Como se menciona en el capítulo de derechos de las personas con discapacidad, haciendo una analogía con la accesibilidad, las políticas funcionan como “eslabones accesibles aislados”,³ pues sólo permiten el acceso a ciertos servicios pero no a todos los que están ligados a un derecho.

3905. Esto tiene relación con que las políticas públicas se han ido construyendo desde un enfoque asistencialista y en distintos periodos de tiempo, bajo perspectivas de gobiernos diferentes, a partir de situaciones concretas a las cuales se debe dar solución –situaciones que con el tiempo varían–, a partir de las atribuciones de las instancias públicas existentes, y dependiendo del presupuesto público disponible. Salvo casos específicos, en el Distrito Federal las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos no se han ocupado como base para el diseño de las mismas.

3906. Las acciones específicas diseñadas para un grupo de población pueden tener impactos de diverso tipo en otros grupos de población, por lo que se deben abordar desde una visión integral y no sólo sectorizada, desde la perspectiva de cada institución responsable. Aunque existen instancias diseñadas para el diálogo interinstitucional e intersectorial de las políticas públicas, el impacto de estos espacios no es *de facto* relevante para asegurar una perspectiva integral, donde, por ejemplo, las acciones y programas para las adultas mayores tengan en perspectiva lo necesario para ejercer sus derechos a partir de lo específico de ser mujer, de las necesidades de protección social y de empleo, de la perspectiva de la no discriminación, de la situación socioeconómica, de sus necesidades de salud, y de la accesibilidad física y comunicacional, entre otros.

3907. El marco legislativo de protección a los derechos humanos de los grupos de población analizados en el *Diagnóstico* no es adecuado, en razón de que no existe en el caso de ciertos grupos o no responde completamente a los principios de los estándares internacionales o no está armonizada en el conjunto de la legislación local. Es por ello necesario revisarla integralmente y crear legislación local que responda a los estándares internacionales así como realizar una armonización legislativa. Estos procesos deberán realizarse por medio de consultas amplias e informadas con los grupos de población interesados.

40.1 Seguridad humana

Pobreza y protección social⁴

3908. El mayor obstáculo que tienen las personas para un efectivo ejercicio del conjunto de sus derechos humanos es la pobreza y las condiciones de desventaja de todo tipo que ésta genera. Cuando a la pobreza se suman otras condiciones que incrementan la exclusión de ciertos grupos de población, la posibilidad de que sus derechos sean vulnerados crece exponencialmente.

3909. Ante esta situación, los mecanismos locales para la protección social de las personas que más requieren el ejercicio de este derecho son sumamente débiles, lo que pone en riesgo cotidianamente la vida y el patrimonio de una gran cantidad de personas. El derecho a la protección social no es materia exclusiva del gobierno federal, por lo que a nivel local se pueden generar una serie de mecanismos y políticas para cumplir no sólo con la progresividad que requiere, sino con el imperativo del cumplimiento inmediato.

3910. En el análisis de los grupos de población es claro que las instancias y condiciones de asistencia social son inexistentes; por su parte, aquéllas que tienen un enfoque de atención a necesidades son insuficientes o inadecuadas y no responden a las obligaciones del Estado, quizá en parte porque fueron creadas con otra finalidad en otros contextos sociopolíticos. Esto último se refleja en el corte tutelar de muchas políticas públicas, diferente de un necesario enfoque de derechos.

3911. La ausencia del Estado ha sido cubierta por la sociedad civil organizada a través de cientos de instituciones de distinto tipo que atienden a los grupos de población mayormente vulnerabilizados, prestan servicios de salud o promueven el empleo. La actividad de la sociedad civil, aunque laudable y necesaria, no puede sustituir la responsabilidad de las instancias públicas en cada materia.

3912. Los programas de transferencias financieras a grupos en situación de desventaja que ha implementado el gobierno local son a todas luces necesarios, pero no pueden suplir la responsabilidad de garantizar la integralidad de las obligaciones en materia de protección social.

Derecho a la educación⁵

3913. Para el Estado mexicano es una obligación garantizar a todas las personas el derecho a la educación, es decir, establecer todas las medidas, programas y políticas que faciliten el ejercicio de este derecho. Sin embargo, las políticas públicas aún son insuficientes. Se requiere una gran voluntad política de todos los actores; es un tema que tiene que ver con las competencias y con los recursos, pero que no se agota en ellos. Es necesaria la participación de toda la comunidad educativa, sin que esto elimine la obligación del Estado de garantizar, proteger y respetar los derechos de todas las personas.

3914. Hay factores que están ligados a procesos de exclusión educativa que se derivan de situaciones estructurales, como la pobreza y la marginación, directamente relacionadas con la discriminación por diversas causas, como el origen étnico, las discapacidades, la edad y aquéllas que se han ido culti-

vando e incubando en un clima de intolerancia, miedo y falta de respeto y de políticas segregadoras que impiden el disfrute pleno de este derecho.

*Derecho a la salud*⁶

3915. La actual situación de goce de este derecho es deficiente. Los niveles de cobertura y acceso –así como de atención integral y específica– para las mujeres, las personas con discapacidad, las comunidades indígenas, las personas adultas mayores, las y los jóvenes, y las poblaciones callejeras y otros grupos son menores en relación con la población en general. Asimismo, varios factores en la dinámica y la estructura urbana del Distrito Federal afectan en mayor medida la salud de ciertos grupos de población.

3916. Las actuales políticas públicas de salud tienen un importante retraso en la adaptación del sistema de salud al cambio sociodemográfico, así como a la prevención de situaciones específicas, como los trastornos alimenticios, la salud mental y la prevención del VIH/SIDA.

3917. El Comité DESC de las Naciones Unidas interpreta el derecho al más alto nivel de salud física y mental como un derecho que abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promuevan las condiciones para que las personas puedan llevar una vida sana. Sin embargo, las políticas públicas no están diseñadas de manera integral, por lo que se requieren otras más efectivas que garanticen cabalmente el goce de este derecho.

*Derecho al trabajo*⁷

3918. El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos, ya que sirve al mismo tiempo para la supervivencia del individuo y su familia en la búsqueda de un nivel de vida adecuado, y debe contribuir a su realización y reconocimiento en el seno de la comunidad.

3919. Sin embargo, en el Distrito Federal no existen mecanismos eficaces para facilitar su goce. Los grupos de población que se mencionan en el *Diagnóstico* enfrentan actitudes discriminatorias, políticas inexistentes y un sistema de promoción de empleo no adecuado. Ello implica mayor dificultad para el acceso a un trabajo que responda a sus intereses y habilidades. Los programas gubernamentales de apoyo son ineficientes y tienen institucionalizadas prácticas segregadoras.

3920. Por otra parte, el trabajo de jóvenes y de niños y niñas no está suficientemente regulado, lo que favorece situaciones de explotación infantil y que se refleja al mismo tiempo en altos índices de deserción escolar.

40.2 Democracia y derechos humanos

Género

3921. Un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática es reconocer la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres. Sin embargo, la dominación de un género produce la opresión del otro y ambas obstaculizan la posibilidad de dicha humanidad diversa.⁸

3922. Sin embargo, el análisis de los grupos de personas a partir de la perspectiva de género refleja que los estereotipos de género y el sexismo en el Distrito Federal significan que ser mujer es vivir en desventaja, y con mayores posibilidades de violaciones a los derechos. Estas violaciones están directamente relacionadas con la violencia, la pobreza, la falta de oportunidades laborales y de participación en los asuntos públicos, y tienen relación con todos los derechos y con todos los grupos de población analizados en el *Diagnóstico*.

Igualdad y no discriminación

3923. En la cultura predominante en el Distrito Federal persiste la discriminación hacia ciertos grupos de población, fundada en prejuicios y estereotipos por el sexo, la edad, la pertenencia étnica y otras características que son causa y consecuencia de la polarización social.

3924. A pesar de los avances legislativos y de las acciones –todavía dispersas– que se han emprendido para garantizar el ejercicio de los derechos humanos de ciertos grupos de población, hay algunos de ellos que aún requieren de atención especial de las instituciones gubernamentales, pues debido a la discriminación permanecen invisibilizados. Incluso existen lagunas de ley para regular su situación específica. Por ejemplo, las trabajadoras del hogar, las personas víctimas de trata, y las y los trabajadores sexuales son víctimas constantes de violaciones a derechos humanos, pero, debido a que no existen leyes específicas para atender sus problemáticas particulares, no tienen posibilidad de acceso a la justicia y viven sometidos a la violencia y la indiferencia de la autoridad.

3925. Las brechas de desigualdad y la división territorial de la ciudad son herramientas clave para comprender el fenómeno de la exclusión. En el Distrito Federal hay circunscripciones territoriales con un Producto Interno Bruto (PIB) comparable a los existentes en Europa, mientras que en otras se viven situaciones de marginación y bajos niveles de desarrollo social y humano.

3926. Algunas de las divisiones territoriales ponen de manifiesto que, aunque coexisten en esta megalópolis una diversidad de grupos, éstos no se mezclan debido a cuestiones de estigmatización. Esta fragmentación social manifestada territorialmente se recrudece con las políticas de “mejoramiento de la imagen urbana” y con la aplicación subjetiva y particularizada –con tintes de discriminación– de políticas dirigidas a la población de bajos recursos económicos, claramente marcados por la Ley de Cultura Cívica.

3927. A pesar de que existen políticas, programas y leyes específicas para algunos de los grupos mayormente discriminados en la ciudad de México, se detectan tres problemas comunes:

- Son incompletos, ya que buscan paliar los efectos pero no las causas estructurales de la discriminación y de la desigualdad;
- Son contradictorios, en el sentido de que los resultados que se logran gracias a una política se ven prácticamente anulados por otra, y
- Son tutelares y reflejan una visión discriminatoria de los grupos de personas más discriminadas e invisibilizadas, y contribuyen a limitar su poder y autonomía.

3928. La discriminación es más grave cuando los afectados pertenecen simultáneamente a varios de los grupos analizados. Todos los grupos de población cuyos derechos son específica, sistemática y reiteradamente violados tienen integrantes que están en una situación más vulnerable que el resto de las personas. Esto se da en particular en el caso de la pertenencia a dos o más de estos grupos, es decir, la acumulación de características por las cuales se discrimina, agudiza las violaciones de las que puede ser objeto una persona. Si se es mujer, indígena, menor de dieciocho años, con discapacidad y/o lesbiana en el Distrito Federal, se es víctima de formas múltiples o agravadas de discriminación y a su vez, de violaciones a diversos derechos humanos.

Participación ciudadana

3929. La participación ciudadana contribuye a la promoción y consolidación de un Estado democrático. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹ reconoce y ampara el derecho de todo ciudadano y ciudadana a participar en la dirección de los asuntos públicos. Otros tratados internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, reconocen que el Estado debe tomar en cuenta la opinión de niños y niñas para el diseño de las políticas públicas, así también el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre indígenas, entre otros.

3930. Entre los grupos de personas que se han estudiado, podemos afirmar que las mujeres son quienes han logrado obtener mayores avances en la participación política, aunque sigue pendiente garantizar la igualdad de género en diversas instancias para la toma de decisiones.¹⁰ Sin embargo, esto no ha ocurrido con otros grupos sociales que viven en condiciones de exclusión y discriminación por diversas razones, como la apariencia, la edad, la pobreza, la etnia y otras. Estas características que determinan la poca o nula participación de estos grupos, están relacionadas con la falta de información respecto del marco jurídico, en el que se reconocen espacios formales de participación.

Derecho a vivir en un entorno libre de violencia y maltrato

3931. A pesar del reconocimiento del derecho a vivir en un entorno libre de violencia, la información presentada muestra que aún hay muchas políticas y acciones pendientes por parte del Estado, para disminuir la violencia y maltrato que viven los grupos de personas altamente discriminadas.

3932. Son diversos los factores que se ven asociados a esta situación, entre los que destaca el desconocimiento del impacto y las causas que tiene la violencia en sus diversas modalidades, así como la escasez de datos y estadísticas oficiales sistemáticas que permitan saber si las acciones de política pública emprendidas por el Estado son eficaces. Es necesario que se precisen los tipos de violencia que

afectan a dichas poblaciones.¹¹ En general, la asignación de los recursos no se realiza con un enfoque de derechos humanos que permita prevenir, atender y proteger a las víctimas.

40.3 Sistema de justicia

Acceso a la justicia

3933. El derecho de acceso a la justicia va mucho más allá que el garantizar a las personas la posibilidad de acudir ante los órganos de administración de justicia. La actividad del Estado tiene que ser eficiente, predecible y equitativa para todas las personas, independientemente de su condición económica, social, política, de género o de cualquier otra índole.

3934. Sin embargo, se ha podido comprobar que el derecho de acceso a la justicia en el Distrito Federal no es equitativo, lo que afecta especialmente a las personas que requieren de condiciones especiales y acciones específicas que garanticen el goce de este derecho. Aunque se han realizado algunos actos para garantizar este derecho a favor de diversos grupos de personas, como las personas con discapacidad, niños y niñas, mujeres, poblaciones callejeras y comunidades indígenas, entre otros, hasta el momento las acciones emprendidas no han sido eficientes ni suficientes. Todavía existen condiciones que imposibilitan su goce, tales como la falta de acceso físico o sensorial, falta de traductores e intérpretes, actitudes discriminatorias de la autoridad, ineficiencia en la defensoría de oficio y prácticas corruptas.

Criminalización de la pobreza

3935. Las acciones de limpieza social que se han llevado a cabo en el Distrito Federal, como la intensa vigilancia de los sectores populares, la represión a la venta ambulante, los actos de molestia y violaciones a derechos humanos de las poblaciones callejeras,¹² son algunas de las expresiones de las políticas represivas emprendidas por autoridades locales y particulares. Lo anterior se detona con las recomendaciones que hizo Rudolph Giuliani,¹³ entre las cuales las 121, 123 y 124 son las que hacen referencia a las poblaciones callejeras en específico.¹⁴

3936. La pobreza se convierte en un factor que ubica a las y los jóvenes como “posibles delincuentes”. Una clara muestra de lo anterior se puede ver en los programas de “antidoping y mochila segura” promovidos por las autoridades federales y retomados en el ámbito delegacional. El objetivo de dichos programas es prevenir el uso de las sustancias, justificando su aplicación aunque se conculquen diversos derechos, como el de la libertad, el de la intimidad, respeto y dignidad.

3937. Otro factor que conviene resaltar es la creciente tendencia a la criminalización de la protesta y la disidencia social en conflictos diversos, y el permanente grado de impunidad y corrupción del sistema de justicia penal y civil.¹⁵

Notas

- ¹ Las conclusiones particulares de cada uno de los grupos de población se encuentran en el último apartado de cada capítulo.
- ² Por ejemplo, una persona con discapacidad que no tiene un entorno físico y social accesible, o una persona LGBTTT que es discriminada, o una niña o niño que vive violencia o pobreza no podrán ejercer sus derechos a la salud, a la educación y a un nivel de vida adecuado de la misma manera que quienes no tienen esas restricciones.
- ³ La accesibilidad es “un proceso complejo que requiere que cada una de las partes se cumpla para conseguir el todo; se trata de un sistema integral o una cadena de eslabones que deben estar unidos para que funcione como tal. No basta, entonces, con cumplir con una sola de las dimensiones [la movilidad, la comunicación, la comprensión y el uso y manipulación eficiente del entorno], sino que se debe intentar, cuando corresponda, cumplir con todas ellas de manera que todo el proceso que envuelve al entorno o al servicio sea accesible”. Definición utilizada en: Ana Rapoport; *Manual del curso básico: La accesibilidad en el servicio público*, Equipo Aceplan, abril 2005, p.100, <http://www.cocemfe.es/libroverdeaccesibilidad.pdf> (visitado en 30 de enero de 2008)
- ⁴ “La *seguridad social*, como un concepto que podríamos considerar más restringido que el de *protección social*, es un derecho reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y posteriormente en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...], donde se especifica que este derecho incluye el del seguro social. Parecería que el concepto de *seguridad social* se relaciona a aquellos derechos vinculados al empleo o a los lazos familiares; mientras que el de *protección social* abarcaría un espectro más amplio de situaciones de vulnerabilidad, en el que se incluirían también los programas de asistencia social [la cual] involucra políticas públicas diseñadas para transferir recursos a grupos cadenciados” Carmen Artigas, *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*, Cepal, Serie Políticas Sociales, 2005, p. 7.
- ⁵ Véase en la parte III las conclusiones del capítulo 13: Derecho a la educación.
- ⁶ Véanse en la parte III las conclusiones del capítulo 15: Derecho a la salud.
- ⁷ Véanse en la parte III las conclusiones del capítulo 14: Derecho al trabajo.
- ⁸ Marcela Lagarde, “El género”, fragmento literal: ‘La perspectiva de género’, en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Horas y Horas, España, 1996.
- ⁹ РДСУР, artículo 25.
- ¹⁰ Véase en la parte III, Capítulo 26: Derechos de las mujeres.
- ¹¹ Esto se demuestra en el Capítulo 30, Derechos de las Poblaciones Callejeras del presente diagnóstico, al referir en la sección de violencia y muerte callejera: “la muerte callejera ahora mismo continúa siendo una gran desconocida, los registros son inexistentes, el uso de la fosa común parecer ser lo normal, y perdemos información epidemiológica de gran valor”.
- ¹² Documento encontrado en internet. *Cárceles para la tolerancia cero: cláusula de pobres y seguridad de ciudadanos. Última Década Núm. 16, CIDPA*. Viña del Mar, marzo 2002, pp. 181-182.
- ¹³ Incorporadas en el *Diagnóstico sobre la inseguridad en la ciudad de México*, elaborado por el ex alcalde de Nueva York, Rudolph Giuliani, integrado por 146 recomendaciones.
- ¹⁴ Véase parte VI, Capítulo 30: Derechos de las poblaciones callejeras.
- ¹⁵ Véase OACNUDH, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 158.

Capítulo 41. Recomendaciones generales

1. *Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el Diagnóstico*

- La elaboración de un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, basado en el presente *Diagnóstico*, permitiría avanzar hacia la construcción de una política de Estado en esta materia, de acuerdo con los compromisos asumidos local e internacionalmente.
- Para ello, es necesario que la elaboración del Programa sea transparente e incluyente y que, al igual que el *Diagnóstico*, resulte de un ejercicio de participación, interlocución y consenso entre instancias públicas, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, poniendo especial énfasis en la participación de las delegaciones políticas.
- El Programa debe, a partir de las conclusiones y recomendaciones, determinar en 2008 acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo por los órganos legislativo, ejecutivo, judicial y los organismos autónomos, con miras a la cabal realización de los derechos humanos de quienes habitan y transitan por el Distrito Federal.

2. *Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*

- Con el fin de asegurar la continuidad del *Diagnóstico* y una adecuada ejecución del Programa, se requiere conformar un mecanismo plural y participativo de actualización, seguimiento y evaluación tanto del *Diagnóstico* como del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Este mecanismo tendría como tarea la actualización de la información del *Diagnóstico*, y la realización de análisis más amplios sobre los derechos, grupos de población o temas que fueron abordados, y sobre aquellos que no se pudieron abordar.
- Asimismo, el mecanismo que se implemente deberá contar con instrumentos para medir de manera periódica los avances en el cumplimiento de los objetivos y acciones contempladas en el Programa a través de indicadores específicos, y de evaluaciones de resultados e impacto; además, analizará los retrocesos o estancamientos y propondrá las medidas correctivas necesarias.

3. *Difundir el Diagnóstico*

- El presente *Diagnóstico* contiene una gran riqueza de información, tanto acerca del contenido de cada uno de los derechos que en él se abordan, como sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia. Constituye un referente sin precedente en la ciudad, por lo cual se considera necesario darle una amplia difusión. Esto implica un compromiso y acciones específicas de las instancias públicas, de las organizaciones de la sociedad civil y de las instituciones académicas.
- En particular, se recomienda realizar campañas permanentes para informar y difundir los derechos humanos y el *Diagnóstico* entre la población en general y, en particular, entre los y las servidoras públicas.

4. *Investigar los derechos humanos y temas faltantes*

- En el marco de este *Diagnóstico* no fue posible abordar todos los derechos a profundidad, ni hacer un análisis exhaustivo para todos los grupos de población. Para suplir estas lagunas, es importante generar investigaciones puntuales sobre el respeto, garantía y ejercicio de los derechos humanos en el Distrito Federal, y sobre los temas que no fueron materia de este *Diagnóstico*.
- Se recomienda que, a través del mecanismo de actualización, seguimiento y evaluación, se continúe el análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de, entre otros, el derecho a una nivel de vida adecuado, el derecho a la protección social, el derecho a la alimentación, el derecho a la identidad, los derechos políticos, los derechos económicos, los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA, los derechos culturales, el derecho al transporte, el derecho a la ciudad, la seguridad pública, la prestación de servicios públicos y la infraestructura social y urbana, aspectos incluidos en el derecho a la ciudad.

5. *Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal*

- Hay un importante vacío de información que, por diversas razones, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) no puede cubrir con la especificidad necesaria para medir el cumplimiento de derechos humanos. Sin un sistema integral de información, la posibilidad de análisis, de planeación de las acciones de las instancias públicas y de toma de decisiones legislativas se hace de manera incompleta y se disminuye la posibilidad de impacto estructural.
- Por ello, es necesaria la creación de un instituto local de estadística e informática con autonomía presupuestal y de gestión para generar información, en particular datos sistemáticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras, que reconozca sectores y problemáticas determinadas, como base para el diseño y evaluación de políticas públicas focalizadas y para la asignación apropiada y suficiente de inversión pública. Las instancias públicas deberían estar obligadas a utilizar la información generada por el instituto para la planeación de sus programas de trabajo.
- Además, esta información permitiría conocer con toda claridad la situación del cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de personas o grupos específicos de población y de derechos analizados y por analizar.

6. *Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación sobre derechos humanos en el Distrito Federal*

- A lo largo del *Diagnóstico* se evidenció el escaso desarrollo de investigaciones académicas sobre la situación del Distrito Federal desde la perspectiva de derechos humanos. Por ello, es necesario que se incremente esa producción de investigaciones, que se podrían hacer a través de un programa de apoyos económicos a partir de una agenda temática definida de acuerdo con las necesidades de información o de generación de conocimiento evidenciadas en el *Diagnóstico*.
- En particular, es necesario ampliar la generación de información y conocimiento sobre la situación de derechos específicos, de su interdependencia, así como de las necesidades

diferenciadas de los diversos grupos de población para ejercerlos adecuadamente, de tal forma que la problemática particular de éstos no permanezca invisible o incomprendida.

7. *Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género*

- Se recomienda continuar y mejorar la formulación de presupuestos con perspectiva de género que se ha iniciado en el gobierno de la ciudad, y formular presupuestos con perspectiva de derechos humanos en todas las instancias públicas del Distrito Federal.
- Ello haría posible identificar las necesidades presupuestarias para facilitar los mecanismos a través de los cuales se garantizaría el acceso al ejercicio de los derechos, así como medir el avance en su protección. Lo anterior deberá ir acompañado de indicadores claros para la identificación de procesos, procedimientos, dependencias y actores clave que intervienen en la asignación presupuestaria, así como en la planeación, organización, instrumentación y evaluación de la política pública.
- Además de la elaboración del presupuesto con enfoque de derechos humanos, es necesario aumentar los recursos financieros para ciertos rubros y con condiciones específicas, pues el aumento no significa de manera directa mayor garantía de ejercicio de derechos. Dicho aumento debería enfocarse a temas prioritarios, muchos de los cuales se presentan en el contenido de este *Diagnóstico*.

8. *Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género*

- El enfoque de derechos humanos debe atravesar, de manera suficiente, sustantiva e integral, el conjunto de las políticas, programas, acciones y prácticas de las distintas dependencias del Gobierno del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno y organismos autónomos en la materia de su competencia.
- En este sentido, el diseño, ejecución y evaluación de dichas políticas y programas debe apegarse a los principios fundamentales de los derechos humanos (universalidad, integralidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad, no discriminación, progresividad) y considerar algunas condiciones mínimas de operación, como la intersectorialidad (involucrar a una diversidad de sectores y entidades públicas), intergubernamentalidad (permitir la articulación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno), la participación social (garantizar una amplia participación y consulta de la población), el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Las políticas públicas deberán tener como centro articulador los derechos humanos, incluida la perspectiva de género, con miras a garantizar el respeto y promoción de éstos a todas las personas sin discriminación. El enfoque de derechos humanos deberá incluirse no sólo en el diseño de las políticas públicas, sino también en su implementación, evaluación y seguimiento.
- Para medir los avances o retrocesos en materia de derechos humanos en el Distrito Federal, es necesario crear un sistema de indicadores actualizado a partir de la información que se genera en las instancias públicas y los informes civiles, académicos y de organismos internacionales.

9. *Promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales*

- Las lagunas en el marco legal del Distrito Federal, en razón de que no se ha logrado armonizar el marco legal local con el federal y en muchos casos con el derecho internacional de los derechos humanos, tienen un impacto negativo en el reconocimiento, disfrute y justiciabilidad de los derechos de quienes habitan o transitan por el Distrito Federal.
- Los órganos ejecutivo y legislativo del Distrito Federal deben cumplir con su obligación de promover y armonizar el marco jurídico local con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos y, en caso de duda, optar por el principio de la norma más favorable (principio pro persona). La armonización legislativa debe partir de una revisión exhaustiva de la legislación y buscar garantizar el pleno reconocimiento de todos los derechos en la legislación local.
- Asimismo se deben corregir los vacíos jurídicos e incluso las contradicciones, existentes, eliminar la duplicidad y/o confusión en la asignación de responsabilidades, atribuciones y obligaciones, así como resolver las ausencias y/o imprecisiones en materia de reparación del daño, de vigilancia y de aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales.
- Se debe garantizar un acceso adecuado a la justicia mediante mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos adecuados a cada derecho y cada grupo de población específica.
- Es necesario que se tomen medidas legislativas como las que se han adoptado en otros congresos locales y en el federal, para garantizar una participación más activa e independiente de las y los asambleístas en la evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos así como incrementar la rendición de cuentas y la transparencia en las labores de las comisiones.
- Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de sus órganos y mecanismos, debe mantener una agenda legislativa actualizada que permita avanzar progresiva y organizadamente en la adecuación de los marcos legislativos locales frente a los acuerdos y tratados internacionales en materia de derechos humanos de grupos de población específicos como niñas, niños, jóvenes, poblaciones indígenas, personas con discapacidad, adultas mayores, migrantes, personas víctimas de trata, entre otros, a fin de que se ajusten a los estándares más favorables para la protección de la persona.

10. *Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y zona metropolitana*

- Una gran cantidad de derechos analizados en el *Diagnóstico* se refiere a materias que son de competencia federal o concurrente con el Distrito Federal. En este sentido, es necesario definir mecanismos y revisar las materias para que esta división de facultades no repercuta en contra de la ciudadanía, como ahora sucede en muchos casos. En la zona metropolitana se detectan situaciones similares.
- Es necesaria la creación y fortalecimiento de mecanismos de articulación y comunicación entre instancias federales y del Distrito Federal, con miras a lograr una coordinada estrategia que resulte en el mejor respeto y garantía de todos los derechos humanos.

11. *Capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos*

- A lo largo de este ejercicio de diagnóstico se observó un alto desconocimiento y desinterés de las obligaciones establecidas en el derecho de los derechos humanos así como de los tratados internacionales, tanto sobre sus contenidos esenciales como sobre el tipo y alcance de las obligaciones que tiene el Estado al respecto.
- Para revertir esto, se requiere elaborar y ejecutar programas de capacitación permanentes en materia de derechos humanos que permitan la profesionalización de funcionarios y funcionarias públicas del Distrito Federal.
- Si bien se requieren dichos procesos de sensibilización de las y los servidores públicos, la probabilidad de observancia del derecho de los derechos humanos mejorará sólo si se generan incentivos y sanciones en el interior de las instituciones correspondientes. Si frente a la violación de derechos humanos se mantiene, como regla general, la impunidad, el mejoramiento de la observancia de los derechos humanos será poco fructífero. Si no se establece como requisito para ocupar cargos o para mejorar el escalafón, la formación y aplicación del derecho de los derechos humanos de forma sistemática y notoria, no habrá incentivo que los impulse.

12. *Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas*

- Es indispensable revisar y mejorar el marco normativo para permitir a organizaciones de la sociedad civil y personas en lo particular, realizar aportaciones de forma real y efectiva en la elaboración de políticas públicas, programas de gobierno y acciones.
- Un ejercicio real de democracia participativa exige que la sociedad civil sea consultada y tomada en cuenta en el diseño y aplicación de las políticas públicas, programas y acciones, así como en la creación de marcos legales para el Distrito Federal.
- La participación de la sociedad civil es un derecho y no un privilegio que otorga la autoridad. Desde la sociedad civil se construyen propuestas y modelos alternativos que pueden, sin duda, enriquecer y retroalimentar la labor de las autoridades del Distrito Federal. Asimismo la participación ciudadana permite realizar ejercicios de gobierno más transparentes y con un mayor consenso social.

13. *Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos*

- Toda persona víctima de violaciones a sus derechos debe tener la garantía de acceso a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales pertinentes, adecuados y efectivos. Para ello, es necesario superar una serie de obstáculos que menoscaban en la práctica la justiciabilidad de los derechos, como el desconocimiento de los derechos humanos, la falta de cultura de denuncia; así como la existencia de un marco normativo e institucional insuficiente y poco articulado para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, en particular en lo referido a la responsabilidad, las sanciones en caso de violación de la ley, y la reparación del daño en las formas de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición.

14. *Modificar la tendencia inquisitorial del sistema penal*

- El hecho de que el sistema penal tenga características inquisitoriales tiene repercusiones en la política de prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integridad, libertad y seguridad personal y en la administración de justicia. Además, la forma en que está concebido el sistema penal y la reparación del daño implican una fuerte exclusión de la víctima durante las diversas fases procesales.
- En consecuencia, es necesario modificar dicha tendencia para que las y los procesados tengan mayor capacidad de defensa ante las y los jueces disminuyendo el peso probatorio que tienen las actuaciones frente al ministerio público y dando mayor peso a las y los juzgadores en la etapa de investigación.

15. *Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos*

- Las estrategias a largo plazo que promueven y fortalecen programas con la finalidad de combatir los factores de riesgo permiten enfrentar con mayor nivel de eficacia y eficiencia la alta incidencia de las inequidades y desigualdades.
- El Gobierno del Distrito Federal deberá desarrollar políticas públicas que promuevan la reivindicación de derechos humanos de grupos de población vulnerabilizados, mediante programas integrales que aseguren no sólo transferencias económicas universales para grupos específicos, sino el acceso pleno de éstos al ejercicio integral de derechos como salud, protección social, trabajo, accesibilidad, educación, protección legal, capacidad jurídica, igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, vivienda, entre otros.
- Ello deberá ir vinculado con la participación ciudadana de los propios grupos afectados, y sustentado en la fiscalización y auditoría de la sociedad civil a fin de asegurar mayor transparencia, eficiencia y eficacia en la ejecución de las políticas públicas.

16. *Elaborar una iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal*

- Con la elaboración y adopción de una Ley de Derechos Humanos del Distrito Federal, basada en los estándares internacionales de la materia, se podrán aclarar y ordenar las obligaciones en materia de derechos humanos del conjunto de las servidoras, servidores e instancias públicas del Distrito Federal; para ello, será necesario definir mecanismos operativos, espacios de coordinación, división de responsabilidades, procesos de medición, evaluación y control, canales de información a la ciudadanía y sanciones aplicables para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ya existentes.

¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

Anexos

Anexo A

CARTA COMPROMISO SIGNADA POR EL GOBIERNO, LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, TODOS ESTOS ÓRGANOS DEL DISTRITO FEDERAL, LAS ORGANIZACIONES FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A. C., RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO, GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A. C., ASÍ COMO POR LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES, SEDE MÉXICO Y LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA, PARA DETERMINAR LAS BASES DE COLABORACIÓN RELATIVAS A LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DEL PROGRAMA DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL.

CONSIDERACIONES

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) presentó en el 2003, un Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, el cual identificó las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en el país y definió una serie de recomendaciones y propuestas para superarlas.

Este Diagnóstico sirvió de base para la instrumentación del Programa Nacional de Derechos Humanos, el cual fue presentado en diciembre de 2004 por el Gobierno Federal.

A partir de los resultados obtenidos en el ámbito nacional, en el mes de marzo de 2006, la OACNUDH hizo una propuesta de colaboración para la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, enfocada a conformar, en el nivel local, espacios de análisis y participación en donde confluyan los diferentes actores que deberán participar en la elaboración de un Diagnóstico Estatal sobre la situación de los Derechos Humanos, como un paso previo necesario para la conformación del Programa respectivo.

La elaboración de este tipo de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos, es una experiencia nueva a nivel mundial, por lo que México sería el primer país en el que las autoridades locales y la sociedad civil se comprometen a la realización de un proyecto de esta envergadura.

DECLARACIONES

I. Ante la imperiosa necesidad de conjuntar acciones para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, las partes de la presente Carta Compromiso consideran fundamental la suscripción de dicha Carta, a efecto de lograr este objetivo de manera coordinada y con el acompañamiento de la OACNUDH.

II. De conformidad con las disposiciones aplicables a cada parte, reconocen mutuamente su capacidad jurídica para suscribir la presente Carta Compromiso a través de sus respectivos representantes, por parte del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno, Lic. Marcelo Luis Ebrard Casaubon; por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Presidente de la Comisión de Gobierno, Dip. Víctor Hugo Círiga Vásquez; por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, su Presidente, Magdo. José Guadalupe Carrera Domínguez; por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, su Presidente, Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria; por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Jacqueline L'Hoist Tapia; por la Red por los Derechos de la Infancia en México, Lic. Gerardo Sauri Suárez; por el Grupo de Información en Reproducción Elegida, Mtra. María Luisa Sánchez Fuentes; por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Dra. Giovanna Valenti Nigrini y por la Universidad Panamericana, Dr. José Antonio Lozano Díez.

III. Como testigo de honor interviene en la presente Carta Compromiso, el Representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Amerigo Incalcaterra.

IV. Que el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Distrito Federal tendrá como objetivo: Identificar los principales obstáculos que impiden a las y los que habitan y transitan el Distrito Federal, el goce efectivo y ejercicio de los derechos contenidos en el orden jurídico mexicano y en el derecho internacional de los derechos humanos.

V. Que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal tendrá como objetivo: A partir del Diagnóstico, generar políticas públicas, compromisos, acciones y propuestas para todas las instituciones públicas y de la sociedad civil que participan en la Carta Compromiso, a efecto de superar los obstáculos que impiden a las personas que habitan y transitan el Distrito Federal, el pleno goce y ejercicio de sus derechos humanos.

Para cumplir el objetivo de la presente Carta de Compromiso, las partes signatarias asumen los siguientes:

COMPROMISOS

I. Elaborar conjuntamente un Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, bajo el acompañamiento de la OACNUDH. Los principios que regirán su elaboración son: la integralidad, interdependencia y universalidad de los derechos, la igualdad, la participación, la progresividad y la interpretación más favorable a la persona.

II. Celebrar los convenios y demás instrumentos jurídicos que formalicen los términos y alcances de la colaboración derivada de la realización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, haciendo eficientes los mecanismos de coordinación al interior del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México.

III. Brindar la información sistematizada y los recursos necesarios para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Los recursos económicos que aporten las autoridades públicas, se harán conforme a la suficiencia presupuestal para el ejercicio fiscal de 2007.

IV. Fomentar la participación de la ciudadanía y de las autoridades en los trabajos relativos al Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

V. Informar oportunamente a las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y al público en general, a través de los medios de difusión más convenientes, sobre los avances en la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, con el fin de que sea un proceso transparente y participativo.

A efecto de cumplir con los compromisos, se constituye un Comité Coordinador así como su Secretaría Técnica. El Comité estará conformado por los representantes de las partes que firman la presente Carta Compromiso y será la entidad encargada de coordinar la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; para tal efecto diseñará sus Lineamientos de Operación. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será la entidad encargada de fungir como Secretaría Técnica.

La elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá concluir en noviembre de 2007, a efecto de que las instancias públicas consideren lo conducente en las propuestas presupuestales para el ejercicio fiscal de 2008.

Esta Carta Compromiso no es limitativa, por lo que las partes se reservan la celebración de cualquier convenio o instrumento legal con dependencias públicas, instituciones académicas u organizaciones civiles.

La presente Carta Compromiso se firma en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los tres días del mes de mayo del año dos mil siete, por diez originales constantes en cinco hojas.

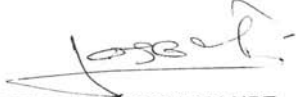
**POR EL GOBIERNO DEL DISTRITO
FEDERAL**


**LIC. MARCELO LUIS
EBRARD CASAUBON
JEFE DE GOBIERNO**

**POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL
DISTRITO FEDERAL**


**DIP. VÍCTOR HUGO CIRIAGO VÁSQUEZ
PRESIDENTE**

POR EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL


MAGDO. JOSÉ GUADALUPE
CARRERA DOMÍNGUEZ
PRESIDENTE

POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL


MTRO. EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
PRESIDENTE

POR FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, A.C.


JACQUELINE L'HOIST TAPIA


POR LA RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO


LIC. GERARDO SAURI SUÁREZ

POR GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA, A.C.


MTRA. MARÍA LUISA SÁNCHEZ FUENTES


POR LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES


DRA. GIOVANNA VALENTI NIGRINI

POR LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA


DR. JOSE ANTONIO LOZANO DÍEZ

TESTIGO DE HONOR


REPRESENTANTE DE LA OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS

SR. AMERIGO INCALCATERRA



COORDINACIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS

CONVENIO

Carta Compromiso signado por el Gobierno, La Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, ambas del Distrito Federal, así como las Organizaciones Civiles, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., Red por los Derechos de la Infancia en México, Grupo de información en Reproducción Elegida A.C., la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México y la Universidad Panamericana.
Órgano o Área de apoyo que solicita*
Secretaría Técnica
Original Registrado Bajo el Número
CDHDF/CON/67/07

3-Mayo-2007

Esta página forma parte de la Carta Compromiso que se firmó el día tres de mayo de 2007, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Anexo B

Lineamientos de operación del Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de derechos humanos del Distrito Federal

Considerando

Que el 3 de mayo de 2007, con la firma como testigo de honor del Representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); el Gobierno del Distrito Federal (GDF); el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF); el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Fundar, Centro de Análisis e Investigación; la Red por los Derechos de la Infancia en México; la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Panamericana (UP), asumieron el compromiso de elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, mediante la firma de una Carta Compromiso.

Que a efecto de cumplir con dicho compromiso, se creó el Comité Coordinador, así como su Secretaría Técnica.

Que con el fin de reglamentar su funcionamiento, se establecen los siguientes:

Lineamientos de operación del comité coordinador

Capítulo I. Objeto y atribuciones del comité

ARTÍCULO PRIMERO.- El Comité Coordinador es la instancia plural y representativa, que tiene por objeto elaborar el Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para su funcionamiento contará con la Secretaría Técnica y los Espacios de Análisis y Participación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se entenderá por:

- I. Diagnóstico, al *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*.
- II. Programa, al Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- III. Comité, al Comité Coordinador.
- IV. Secretaría, a la Secretaría Técnica del Comité Coordinador.
- V. OACNUDH, a la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- VI. EAP, a los Espacios de Análisis y Participación.

ARTÍCULO TERCERO.- El Comité tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar el Diagnóstico y el Programa.
- II. A propuesta de la Secretaría, adoptar el plan de trabajo y metodología para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- III. Realizar las actividades necesarias para ejecutar el plan de trabajo y la metodología.
- IV. Solicitar la asesoría y el apoyo técnico de expertos/as, institutos especializados y/o instituciones académicas.
- V. Diseñar una estrategia de difusión del proceso así como del Diagnóstico y Programa.
- VI. Hacer llegar el Diagnóstico y Programa a las autoridades correspondientes a fin de llevar a cabo su implementación.
- VII. Convocar a los EAP.
- VIII. Todas las demás que sean necesarias para la elaboración del Diagnóstico y Programa.

Capítulo II. Integración del comité

ARTÍCULO CUARTO.- El Comité estará conformado por nueve integrantes, cada uno de ellos de:

- I. El Gobierno del Distrito Federal.
- II. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- IV. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- V. El Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.
- VI. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- VII. La Red por los Derechos de la Infancia en México.
- VIII. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- IX. La Universidad Panamericana.

Los titulares del Comité serán aquellas personas que suscribieron la Carta Compromiso para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para cada titular se nombrará un/a representante.

La designación de representante que haga cada institución integrante del Comité será notificada, vía oficio, a la Secretaría. Los representantes podrán asistir a las sesiones del Comité a falta del titular. Dicha persona deberá ser la misma durante todo el proceso y tener las facultades de decisión necesarias para asumir y ejecutar los acuerdos del Comité.

Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, existirá la suplencia, que estará a cargo de otra organización de la sociedad civil: el suplente de Fundar, Centro de Análisis e Investigación será el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.; el suplente de Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.; será la Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A.C.; y el suplente de la Red por los Derechos de la Infancia en México, será el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, A.C.

ARTÍCULO QUINTO.- La OACNUDH participará como observador permanente en el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa y con esa calidad tendrá derecho a voz en las sesiones del Comité.

ARTÍCULO SEXTO.- Ninguno de los/las integrantes del Comité podrá atribuirse por sí mismo/a la representación del mismo.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Corresponde a los/las integrantes del Comité:

- I. Cumplir los compromisos asumidos a través de la firma de la Carta Compromiso para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- II. Asistir a las sesiones del Comité e intervenir en los debates de las mismas.
- III. Cuando sea necesario, emitir su voto respecto de los asuntos tratados en las sesiones del Comité.
- IV. Proponer al Comité asuntos específicos que deban tratarse en las sesiones del mismo.
- V. Proponer la creación de grupos de trabajo.
- VI. Colaborar en todas las tareas propias del Comité.
- VII. Aportar toda la información pertinente para la elaboración del Diagnóstico y Programa, que se encuentre en sus respectivas instituciones y entregarla de forma sistematizada.
- VIII. Las instancias públicas deberán establecer canales de comunicación al interior de sus instituciones, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.
- IX. Las organizaciones de la sociedad civil y la academia deberán establecer canales de comunicación al interior de sus instituciones y con sus homólogas, para informar sobre el proceso y facilitar la aportación de insumos.
Para estos efectos, las organizaciones de la sociedad civil conformaron una Comisión Consultiva de Organizaciones de la Sociedad Civil para los Trabajos del Comité Coordinador, instancia independiente del Comité.
- X. Observar las disposiciones de los presentes Lineamientos y cumplir con los acuerdos que se tomen en las sesiones del Comité.
- XI. Realizar todas las acciones necesarias para la elaboración del Diagnóstico y Programa que el mismo Comité decida.

Capítulo III. Operación del comité

ARTÍCULO OCTAVO.- La Coordinación de las sesiones ordinarias y extraordinarias será ejercida cada sesión por uno de sus integrantes, de manera rotativa. Los/las integrantes del Comité decidirán por votación quién tendrá a su cargo la Coordinación. No podrá haber reelección sino hasta que cada uno de los/las integrantes del Comité hubieren ocupado la Coordinación.

ARTÍCULO NOVENO.- La Coordinación será la encargada de:

- I. Velar el cumplimiento de los presentes lineamientos en las sesiones del Comité.
- II. Abrir y levantar la sesión del Comité, dar lectura al orden del día, dirigir los debates, conceder la palabra y proclamar los acuerdos adoptados.
- III. Agotar todos los puntos incluidos en el orden del día, para lo cual podrá proponer al Comité la limitación del tiempo de uso de la palabra y la limitación del número de intervenciones de cada orador/a sobre una misma cuestión.

ARTÍCULO DÉCIMO.- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal será la entidad encargada de fungir como Secretaría y tendrá como funciones:

- I. Proponer al Comité la metodología y plan de trabajo para la elaboración del Diagnóstico y Programa.
- II. Convocar, elaborar el orden del día y las actas de las sesiones del Comité.
- III. Dar seguimiento e informar al Comité sobre el cumplimiento y estado de los acuerdos adoptados en las sesiones.
- IV. Emitir las convocatorias para las actividades de los EAP, previo acuerdo del Comité.
- V. Proporcionar el apoyo administrativo que se requiera para la celebración de las sesiones del Comité.
- VI. De considerarse necesario, crear grupos de trabajo para realizar tareas específicas.
- VII. Custodiar y mantener los archivos y actas del Comité.
- VIII. Las demás previstas en los presentes lineamientos.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- Los EAP serán aquellos convocados por el Comité, en donde participarán los diferentes actores que podrán aportar a la elaboración del Diagnóstico y Programa. Su objeto será brindar información sobre el proceso y recoger insumos para el mismo.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO.- La Secretaría tendrá la responsabilidad de levantar el acta de cada sesión y de hacerla llegar a los/las integrantes del Comité, quienes determinarán los mecanismos para hacer públicas dichas actas, así como sus documentos de trabajo.

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO.- El Comité se reunirá cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que será aprobado en la segunda sesión ordinaria de su ejercicio. En caso de ser necesario, se celebrarán sesiones extraordinarias.

Para la celebración de las reuniones ordinarias, la convocatoria deberá ser firmada por la Secretaría, enviada con cinco días de anticipación y acompañarse del orden de día. Las sesiones extraordinarias serán convocadas con uno o dos días de anticipación, dependiendo del caso.

La documentación relativa a los asuntos a tratar en las sesiones, deberá enviarse con una anticipación de no menos de tres días hábiles, en el caso de reuniones ordinarias y de veinticuatro horas, cuando se trate de reuniones extraordinarias.

La recepción de las convocatorias y documentos deberá ser confirmada por todos/as los integrantes del Comité.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.- Al inicio de las sesiones, la Coordinación dará lectura del acta de la sesión inmediata anterior para su aprobación. Posteriormente, el acta será firmada por los/las integrantes del Comité que hubieren estado presentes en la sesión así como por la Secretaría, haciendo constar en ella, la lista de asistencia, el orden del día y los acuerdos tomados.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO.- El orden del día se revisará y aprobará al inicio de cada sesión. Los debates se ajustarán a los asuntos previstos en el orden del día. El Comité podrá considerar cualquier asunto no especificado en la convocatoria, cuando así lo aprueben los/las integrantes presentes.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO.- El acta de cada sesión se distribuirá dentro de los próximos cinco días hábiles, en forma provisional, a todos los/las integrantes del Comité quienes podrán, dentro

de los cinco días hábiles siguientes a la recepción del acta de la sesión, proponer rectificaciones a la Secretaría, quien la integrará y enviará la versión final.

Las actas de las sesiones serán distribuidas a los/las integrantes del Comité y podrán ser facilitadas a quienes lo soliciten.

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.- Para la validez de las reuniones del Comité se requerirá de la asistencia de por lo menos siete de sus integrantes.

ARTÍCULO VIGÉSIMO.- En las decisiones del Comité se privilegiará el consenso. De no alcanzarlo, se llevarán las decisiones a votación. Cada integrante del Comité tendrá un voto.

ARTÍCULO VIGÉSIMO PRIMERO.- Las decisiones del Comité se tomarán por la mitad de votos de los/las presentes en las sesiones.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEGUNDO.- Las sesiones del Comité se llevarán a cabo en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Cuando el Comité lo considere necesario, se podrá sesionar en otros lugares.

ARTÍCULO VIGÉSIMO TERCERO.- El Comité tendrá como domicilio para recibir documentos y notificaciones, el correspondiente a la Secretaría Técnica de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, ubicada en la Calle Dr. Carmona y Valle número 5, cuarto piso, colonia Doctores, código postal 06720, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

ARTÍCULO VIGÉSIMO CUARTO.- Los acuerdos de las sesiones del Comité, así como lo relativo al proceso, serán publicados en la página de Internet que se cree para tal efecto.

Capítulo IV. Gastos

ARTÍCULO VIGÉSIMO QUINTO.- Ninguno/a de los integrantes del Comité recibirá retribución alguna por las actividades que desarrolle dentro del mismo. Cada integrante del Comité cubrirá sus respectivos gastos para poder cumplir con el mandato que se señala en los presentes lineamientos.

ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO.- La distribución de los gastos que se deriven de la elaboración, difusión, edición y publicación del Diagnóstico y Programa decidida por el Comité y correrá a cargo de las instituciones públicas.

Para el proceso de elaboración del Diagnóstico y Programa, las instituciones integrantes del Comité podrán recibir apoyo financiero de instituciones y organismos nacionales e internacionales, en cuyo caso deberán hacerlo saber al Comité.

Asimismo las instituciones públicas se comprometen a que en sus respectivos anteproyectos de presupuesto del año 2008, que presentarán a la Secretaría de Finanzas, se contemplen los gastos para la implementación del Programa.

Estos Lineamientos de Operación fueron aprobados el 7 de mayo de 2007 por el Comité Coordinador, que estará encargado de la aplicación e interpretación de los mismos.

El Comité Coordinador estará facultado para hacer las reformas que considere necesarias a los presentes lineamientos, mismas que deberán ser aprobadas según su mecanismo de toma de decisiones.

Anexo C

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos

La relación entre las políticas públicas y los derechos humanos es una preocupación reciente en la región, que en la última década se ha convertido en un campo de interés y estudio, abriendo la posibilidad de construir puentes entre diversas disciplinas, tales como el derecho, las ciencias políticas, la economía y la sociología, entre otras,¹ así como entre diversos actores, en particular entre la academia, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos y autoridades.

El enfoque basado en los derechos humanos resulta en una manera novedosa de concebir y diseñar políticas públicas en las que “los derechos humanos se convierten en el referente y fin último para las políticas públicas y éstas a su vez, en el instrumento o medio idóneo para su realización”.²

Desde esta perspectiva, los derechos humanos se presentan como el fundamento ético de la formulación y ejecución de las políticas públicas y, a su vez, los programas de acción gubernamental se orientan hacia la concreción, protección o defensa de los derechos establecidos en los principios constitucionales y en el derecho internacional de los derechos humanos.³

La perspectiva de derechos humanos se fundamenta, en particular, en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las disposiciones vinculantes de los tratados de derechos humanos. En este sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) afirma que: “sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza”.⁴

Asimismo, hace más sólidas las bases morales del trabajo gubernamental⁵ al ubicar a la dignidad humana, inherente a los seres humanos y origen de los derechos humanos, en el centro de la formulación de las políticas públicas, y por consecuencia, del proceso de desarrollo socioeconómico y humano.

Principales aportes del enfoque de derechos humanos

En el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Marco conceptual*, la OACNUDH define las principales características de un enfoque de derechos humanos aplicado a las estrategias de reducción de la pobreza, mismas que se pueden extender a las políticas públicas en general.

Dicho estudio subraya, en particular, que la aplicación del marco normativo de los derechos humanos en la definición de las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a lograr que los elementos esenciales, como el otorgamiento de poder, la responsabilidad, la igualdad y no discriminación o la participación, reciban la atención que merecen.

Otorgamiento de poder a las personas en situación de pobreza, y de manera general a todos los individuos: los derechos humanos facultan a los individuos y a las comunidades al otorgarles derechos que imponen obligaciones jurídicas para otros actores, en particular el Estado.⁶ El enfoque de derechos humanos permite “a los sujetos sociales convertirse en sujetos de derecho, dando instrumentos para su exigibilidad y consecuente vigencia; por esta razón, los marcos jurídicos se reconocen como instrumentos que pueden ser efectivos para revertir la desigualdad real”.⁷

Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales: implica en particular, prestar especial atención a los tratados ratificados por un Estado, los cuales son jurídicamente vinculantes para todos los Poderes. De esta forma, sirve para recordar a todas las personas que participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas que “tienen el deber, como mínimo, de evitar políticas y prácticas que dificulten a ese gobierno cumplir con las obligaciones que asume en función de ese tratado con individuos y grupos dentro de su jurisdicción. Además, todos los participantes deben poner su máximo empeño en ayudar a un gobierno a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de un tratado de derechos humanos”.⁸

Responsabilidad: el enfoque de los derechos humanos insiste en “las obligaciones y exige que todas las personas que tienen deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidas por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales”.⁹ Asimismo, implica mecanismos para garantizar la responsabilidad (de tipo judicial, cuasijudicial administrativo y político, nacionales, regionales e internacionales) que sean accesibles, transparentes y eficaces.¹⁰

Igualdad y no discriminación: estos dos principios gemelos están consagrados en numerosos instrumentos internacionales, lo cual garantiza que toda política pública con perspectiva de derechos humanos deba “prestar la debida atención a la situación particular de los individuos y grupos vulnerables, marginales, desfavorecidos y socialmente excluidos”.¹¹ En particular, cabe destacar que el enfoque basado en los derechos humanos integra a los principios que rigen la formulación de las políticas públicas,¹² los derechos humanos de la mujer y la prohibición de la discriminación por razones de sexo, garantizando así la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas.

Participación: el marco normativo de los derechos humanos internacionales incluye el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos,¹³ que implica la participación activa y documentada de todas las personas interesadas en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas.¹⁴

Interdependencia: en dicho estudio se hace énfasis en los “otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias de reducción de la pobreza”,¹⁵ que remitan a características de los derechos humanos que son indivisibles e interdependientes, es decir “los derechos humanos traen consigo otros derechos humanos y depende de ellos, la violación de un derecho afecta al ejercicio de otros”.¹⁶ Sobre esta base, la perspectiva de derechos humanos hace énfasis en que “el respeto de todos los derechos es un requisito fundamental para la paz y el desarrollo sostenibles”.¹⁷

Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia: El derecho internacional de los derechos humanos reconoce que los derechos humanos se realizarán de manera progresiva y hasta el máximo

de recursos disponible.¹⁸ No obstante, “lo que distingue al enfoque de los derechos humanos es que impone ciertas condiciones a esas características, con el fin de que la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva”.¹⁹ En particular, esta perspectiva exige una supervisión eficaz por medio de metas, indicadores y puntos de referencia nacionales²⁰ que permitan medir los avances o retrocesos en la realización de cada derecho.

Otro aporte fundamental del enfoque basado en los derechos humanos es la *Transparencia y rendición de cuentas*, ya que “contribuye a que el proceso de formulación de políticas sea más transparente y dé a la población y a las comunidades capacidad de acción para que los que tienen el deber de actuar rindan cuentas al respecto, asegurando que existan vías de reparación efectivas en caso de violación de derechos”.²¹

Características de una política pública con perspectiva de derechos humanos

Los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos no contienen prescripciones detalladas relativas a la adopción de políticas públicas; no obstante, se desprenden de ellos algunas condiciones mínimas que debe observar una política pública con enfoque de derechos humanos. Al respecto, cabe referirse al estudio de William Guillermo Jiménez Benítez titulado *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*, que pone en evidencia los siguientes elementos:

- *Integralidad.* Los programas de acción deben tener en cuenta los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, realizando un tratamiento de manera sistemática (como unidad).
- *Intersectorialidad.* Las políticas públicas en derechos humanos comprenden acciones, planes y presupuestos de diferentes sectores y entidades públicas, las cuales deben actuar rompiendo el paradigma sectorial de la competencia por áreas.
- *Participación.* Deben ser elaboradas e implementadas con una amplia participación y consulta de las poblaciones beneficiarias o afectadas por el problema; la apertura debe ser más allá de lo público estatal e incluir planes no solamente para adoptar la participación en sí, sino además para que la política misma se convierta en un escenario de creación de redes sociales autosostenibles y de fomento de organizaciones sociales democráticas.
- *Universalidad.* Las políticas tendrán cobertura universal, para todos sin ningún tipo de discriminación o exclusión. Las políticas selectivas sólo se justifican cuando se dirijan a fortalecer o restablecer la equidad (perspectiva de género, grupos étnicos, infancia, intergeneracionalidad...)
- *Intergubernamentalidad.* Las políticas públicas en derechos humanos deben permitir la articulación en los diferentes niveles de gobierno territorial: lo nacional, lo departamental y lo local. La racionalización de esfuerzos, la armonización de planes, proyectos y recursos tendientes al fortalecimiento de los derechos humanos, deben ser aplicados en el diseño de estas políticas públicas.
- *Coordinación.* Debido a lo anterior se necesita de la permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos niveles de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública. De igual manera, al interior de los mismos niveles de gobierno, se requiere

utilizar la desconcentración, la delegación y la descentralización funcional con altos niveles de responsabilidad social y política.”²²

Tipo de políticas públicas en materia de derechos humanos

Finalmente, la intervención pública en materia de derechos humanos puede tomar las siguientes formas:

- “*Políticas de promoción*. Buscan la apropiación de los derechos por parte de los ciudadanos, mediante campañas de difusión, formación y enseñanza. La idea es que las personas conozcan y usen sus derechos; el objetivo es formar sujetos de derechos social y políticamente activos.
- *Políticas de defensa y protección*. Pretenden evitar el deterioro de los derechos humanos, su violación y vulneración, como también, realizar acciones tendientes a su restablecimiento cuando el daño ya ha ocurrido. Un ejemplo lo constituyen las políticas de seguridad ciudadana y de redes de defensores de derechos.
- *Políticas de concreción y materialización*. Son las más *novedosas* y aparecen como un desarrollo directo del enfoque de los derechos humanos. Consisten en acciones tendientes a generar las condiciones que posibilitan el ejercicio pleno de los derechos humanos. Hablamos sobre todo de políticas sociales en perspectiva de derechos humanos y son programas dirigidos a la búsqueda de la complementariedad y a la satisfacción integral de las personas: política educativa, política agraria, política en salud, política de empleo e ingresos, políticas redistributivas, política laboral, políticas de salarios, políticas de desarrollo humano, políticas de seguridad social, políticas de subsidios a grupos vulnerables, política alimentaria, etcétera.”²³

Notas

¹ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas”, *Civilizar*, Bogotá, Univ. Sergio Arboleda, 7 (12): 31-46, enero-junio de 2007, p. 32.

² *Ibid.*, p. 31.

³ *Ibid.*, p. 40.

⁴ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. i.

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 37.

⁸ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 16.

⁹ *Ibid.*, p. 16.

¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 19.

¹² OACNUDH, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, p. 19.

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹⁴ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*, *op. cit.*, p. 21.

¹⁵ *Ibid.*, p. 22.

¹⁶ OACNUDH, Unión Interparlamentaria, *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*, núm. 8, 2005, p. 4.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ En particular el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice a la letra: “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”.

¹⁹ OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*, *op. cit.*, p. 25.

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ OACNUDH, “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 17.

²² William Guillermo Jiménez Benítez, “El enfoque de los derechos humanos...”, *op. cit.*, p. 43.

²³ *Ibid.*, p. 44.

Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal
se terminó de imprimir en mayo de 2008
en los talleres de
Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. (Comisa),
General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio,
11860 México, D.F.
Para su composición se utilizaron
tipos Garamond de 8:10, 10:12 y 11:14 puntos
El tiro fue de 3000 ejemplares impresos en papel bond de 75 g.