

# Diagnóstico de derechos humanos

del Distrito Federal

Ciudad de México, 2008



## ¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

El proceso de elaboración del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* estuvo a cargo de un Comité Coordinador integrado por las instancias que se mencionan en la contraportada de esta publicación, y fue resultado de un ejercicio de participación, interlocución y consenso entre instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil e instancias públicas del Distrito Federal.

A través de este encarte se da a conocer un resumen del Diagnóstico con la finalidad de difundir a la ciudadanía su contenido, y brindar elementos para hacer de la ciudad de México un lugar en donde todas las personas podamos ejercer nuestros derechos humanos.

Puede consultar la versión completa del Diagnóstico en la siguiente página web:  
<<http://www.derechoshumanosdf.org.mx>>

### Introducción

El movimiento de derechos humanos ha jugado un papel fundamental en el impulso de cambios políticos que buscan construir una forma de relación del Estado con la sociedad, basada en el respeto y la protección de los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas. Ejemplo de ello son las diversas causas sociales que comenzaron desde este movimiento y que hoy son parte del espacio público, tales como los derechos políticos, el derecho a un medioambiente sano, los derechos de los grupos mayormente excluidos y marginados como las mujeres, la infancia, los pueblos indígenas, o el derecho a una vida libre de violencia. Aunque por años fue causa de sospecha y represión por el Estado, actualmente el respeto a los derechos humanos representa un indicador para la gobernabilidad democrática.

México ha contraído una serie de obligaciones en materia de derechos humanos mediante la firma y ratificación de tratados e instrumentos internacionales. Algunas de estas obligaciones están reconocidas en las legislaciones nacional y local, así como en el discurso político. Sin embargo, existen todavía grandes brechas entre el respeto y la protección de los derechos humanos y la realidad, que se traducen en la ausencia de condiciones necesarias para vivir dignamente. Para transitar hacia un Estado que asegure el pleno ejercicio de los derechos humanos y contribuya a la transformación de la cultura política y social, se requiere identificar las fortalezas y debilidades del sistema de protección de los derechos humanos, así como determinar las principales causas que generan las violaciones a éstos y los contextos en los que se presentan.

Por ello se ha elaborado el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, cuyo objetivo ha sido identificar los principales obstáculos que impiden a las personas que transitan o habitan en el Distrito Federal, el ejercicio y goce efectivo de los derechos humanos reconocidos en los ámbitos nacional e internacional. Asimismo, pretende ser un referente sobre la situación que guarda el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades de esta entidad en la materia.

Tiene como antecedente el diagnóstico que realizó, a nivel nacional, la representación en México de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en 2003,<sup>1</sup> documento

que fuera la base principal para el Programa Nacional que en 2004 presentó el gobierno federal.

Este Diagnóstico es el primer paso para la elaboración de un Programa de Derechos Humanos para el Distrito Federal, el cual propondrá herramientas efectivas que conlleven al cumplimiento de las obligaciones internacionales, al impulso de la armonización de la legislación local con base en los estándares de derechos humanos, y a la consolidación de políticas públicas que contemplen el carácter universal, indivisible, progresivo e interdependiente de los derechos humanos.<sup>2</sup>

### Estructura del Diagnóstico

El Diagnóstico se compone de siete partes. En la Parte I se expone la justificación y el marco jurídico para su elaboración; se reseñan los antecedentes del proceso, se detallan las actividades realizadas por el Comité Coordinador, se describen las actividades que constituyeron

<sup>2</sup> Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Handbook on National Human Rights Plans of Action*, Professional Training Series Núm. 10, Nueva York y Ginebra, 29 de agosto, 2002.

<sup>1</sup> Véase <<http://www.hchr.org.mx>>.



los espacios de análisis y participación en el proceso, y finalmente se especifica la metodología aplicada para la elaboración del Diagnóstico.

En la Parte II se presenta información general sobre el contexto sociodemográfico, la situación jurídico-política del Distrito Federal, de las instancias públicas y civiles que tienen obligaciones o promueven el cumplimiento de los derechos, así como del presupuesto público. Esta información tiene la perspectiva de servir como telón de fondo a las siguientes partes del Diagnóstico, debido a que tienen relación con todos los derechos y todos los temas abordados.

El análisis de los derechos y de los grupos de población, desde el enfoque adoptado de revisión del cumplimiento de las obligaciones internacionales, nacionales y locales del Estado, es el eje central del documento. El análisis por derechos se ubica en las partes III, IV y V que corresponden respectivamente a los núcleos de Seguridad Humana, Democracia y Derechos Humanos, y Sistema de Justicia. La Parte VI se integra por el análisis de la situación en la que se encuentran algunos grupos específicos de personas en cuanto al ejercicio de sus derechos humanos en la ciudad, teniendo en cuenta la perspectiva de los tres núcleos problemáticos.

Núcleos problemáticos	Derechos	Grupos de población
Seguridad humana	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a un medioambiente sano</li> <li>Derecho al agua</li> <li>Derecho a la vivienda adecuada</li> <li>Derecho a la educación</li> <li>Derecho al trabajo</li> <li>Derecho a la salud</li> <li>Derechos sexuales y reproductivos</li> </ul>	Derechos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>Las mujeres<sup>3</sup></li> <li>La infancia</li> <li>Las y los jóvenes</li> <li>Los pueblos indígenas</li> <li>Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, transexuales y travestis</li> <li>Las poblaciones callejeras</li> <li>Las personas adultas mayores</li> <li>Las personas con discapacidad</li> <li>Las personas migrantes y refugiadas</li> <li>Las personas víctimas de trata y explotación sexual</li> </ul>
Democracia y derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a la igualdad y a la no discriminación</li> <li>Derecho al acceso a la información</li> <li>Derecho a la libertad de expresión</li> </ul>	
Sistema de justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales</li> <li>Derecho al acceso a la justicia</li> <li>Derecho a un debido proceso</li> <li>Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reclusión</li> </ul>	

La revisión del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades del Distrito Federal se hace mediante el análisis de derechos específicos. Se revisó en cada caso el contexto local; el marco jurídico internacional, nacional y local; las instituciones, programas y políticas públicas; las quejas y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), y la información de organismos civiles e internacionales. La lógica de todos los capítulos referidos a Derechos y a Grupos de población responde a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades capitalinas; para ello, en cada uno se establece su contenido y las obligaciones que impone, y se analiza el nivel de cumplimiento identificando los problemas centrales (de orden jurídico, legal, programático, presupuestal, cultural, de coordinación, de información, etc.) que obstaculizan el ejercicio de los derechos analizados.

En la Parte VII se presentan las conclusiones generales, así como las correspondientes a los tres núcleos y los grupos de población, y, finalmente se encuentran las recomendaciones generales del Diagnóstico.

<sup>3</sup> Las mujeres no son un grupo de población específico, sino que tienen presencia en todos los grupos que existen. El Diagnóstico intenta reflejar la situación de las mujeres a través del análisis de todos los derechos; sin embargo, con la intención de visibilizar situaciones particulares de discriminación, se consideró necesario incluir un análisis específico.

Cabe resaltar que el proceso de elaboración fue tan importante como el resultado mismo: ha sido un ejercicio de participación, transparencia, interlocución y consenso. Participaron cerca de 400 personas, entre funcionarias y funcionarios públicos, integrantes de organizaciones civiles, instituciones académicas y organismos internacionales, aportando información en la discusión de los temas y en la revisión de los documentos.

## Síntesis de las conclusiones generales

### Temas transversales

#### CONTEXTO SOCIODEMOGRÁFICO

Durante el siglo XX, la ciudad de México experimentó 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. La

inversión de la pirámide poblacional y el envejecimiento de la población abren un nuevo panorama para los próximos 20 años en la entidad, que requerirá se realicen 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.

Asimismo se observan cambios en las características y en la composición de los hogares, en particular, en el incremento de los hogares con jefatura femenina, rubro en el cual el Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje en el país. Esta realidad debe ser tomada en cuenta por las autoridades capitalinas en la formulación de políticas económicas y sociales.

La revisión de los principales indicadores en materia de educación, trabajo, vivienda, salud, marginación y pobreza, revela una sociedad muy desigual, donde 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.

#### NATURALEZA JURÍDICA Y ESTRUCTURA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

Los órganos de gobierno 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, gubernativa y política de la ciudad de México, así como a los derechos políticos de su ciudadanía.

En particular, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) 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 a la entidad. Por su parte, el jefe del gobierno capitalino también com-



parte competencias con el presidente de la república, lo cual limita su autonomía.

#### MARCO JURÍDICO LOCAL, TRABAJO LEGISLATIVO Y JUSTICIABILIDAD

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, pues los ordenamientos jurídicos existentes no regulan enteramente las materias que le han sido confiadas a la entidad, ni se sustentan cabalmente en la normatividad internacional y regional en materia de derechos humanos. Incluso persiste una serie de vacíos jurídicos y de contradicciones entre las distintas normativas. Asimismo los derechos propios de varios grupos de población carecen de sustento legal y por consiguiente de instrumentos específicos para su protección.

Un hallazgo común al conjunto de los derechos analizados en el presente Diagnóstico es la falta de armonización de la legislación local con base en la federal y en el derecho internacional de los derechos humanos, una materia que compete directamente a la ALDF a través de sus distintas comisiones.

Además de la función de legislar, la ALDF tiene competencia para evaluar la aplicación de las leyes ya existentes y de las políticas públicas que emanan de ellas; puede entonces 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 públicamente información que dé cuenta que dicha atribución se ejerce.

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

#### POLÍTICAS PÚBLICAS, PRESUPUESTO Y DERECHOS HUMANOS<sup>4</sup>

En las políticas públicas y programas gubernamentales, y particularmente en los relacionados con los derechos sociales y ambientales, se identificó que el Gobierno del Distrito Federal ha incorporado un lenguaje de

<sup>4</sup> Véase *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, Anexo C. Política pública con enfoque de derechos humanos, México, mayo de 2008.

derechos. No obstante, el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género no aparece de manera suficiente, sustantiva e integral en el conjunto de programas, acciones y prácticas de las dependencias del gobierno local.

En particular, no contemplan de manera adecuada e integrada el conjunto de los factores esenciales e interrelacionados que componen cada uno de los derechos, a saber: la calidad, la disponibilidad, la accesibilidad física, económica y la no discriminación, así como la transparencia y rendición de cuentas, la participación social y el acceso a recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los propios derechos.

En muchos casos, la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas se centra en la universalidad, en el disfrute y en el acceso a los servicios públicos, omitiendo los instrumentos que posibiliten la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos, y el conjunto de acciones y servicios necesarios para garantizar cada derecho. Si bien la universalidad es un principio que rige a los derechos humanos, también los son la integralidad, la indivisibilidad, la interdependencia, la no discriminación, la igualdad y la progresividad, que deben ser igualmente garantizados.

Asimismo, con la información obtenida no fue posible realizar un análisis presupuestario desde un enfoque de derechos humanos, situación que complica la posibilidad de avance en la protección y promoción de los mismos desde la perspectiva presupuestaria. Lo anterior se deriva, entre otras causas porque:

- No existen mecanismos de planeación formulados a partir de indicadores de derechos humanos;
- Hace falta 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;
- Los mecanismos existentes no permiten una incidencia real y efectiva de la ciudadanía en el ejercicio de diseño, ejecución y evaluación del quehacer gubernamental;
- Existe en general un desconocimiento por parte de las autoridades del contenido de los derechos humanos, de las obligaciones que exigen a órganos y organismos del Estado en el Distrito Federal, y de la relación indisoluble que tienen dichas obligaciones con las responsabilidades en el servicio público;
- Se desconocen las normativas internacionales sobre formulación de presupuestos con perspectiva de derechos humanos; y
- Falta de mayor transparencia y accesibilidad a la información.

Las limitaciones de las políticas públicas en términos de la falta de integralidad y la progresividad de los derechos humanos, fueron explicadas por la falta de recursos económicos. 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 el indicador central de los órganos del gobierno capitalino, y por consiguiente no se reflejan en la distribución presupuestal.

#### INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y EVALUACIÓN

Falta un sistema de información a nivel local que permita recolectar, sistematizar y analizar datos estadísticos desagregados por sexo, edad, grupo étnico, ubicación geográfica, entre otras, que sirva de insumos para el monitoreo de los avances y/o retrocesos en la realización de los derechos humanos en el Distrito Federal. Para ello, la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es, en muchos sentidos, insuficiente.

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 las instancias públicas del gobierno capitalino y de las delegaciones políticas. Salvo en algunos casos, el Comité Coordinador no tuvo acceso a documentos de evaluación, sea porque no se realizan, sea porque la información no está sistematizada o porque no es accesible al público. Asimismo se constató la falta de sistematización de las sentencias por parte del órgano judicial, y de análisis legislativo sobre cada derecho desde el órgano legislativo.

Todo lo anterior impide medir a detalle el impacto que las acciones públicas tienen en la realización de los derechos humanos de la población en general o de los grupos en particular.

## Núcleo de seguridad humana

### DERECHO A UN MEDIOAMBIENTE 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 una serie de 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.

### DERECHO AL AGUA

Se vive una situación crítica por la reducción de 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. Además, 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.

### DERECHO A LA VIVIENDA

En la entidad 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 la obtención de casa, dado que los instrumentos financieros del mercado están dirigidos a población que gana cuatro o más veces el salario mínimo.

### INFRAESTRUCTURA VIAL Y URBANA

Se enfrentan cotidianamente una serie de riesgos relacionados con la situación de la infraestructura urbana y el funcionamiento de servicios públicos (accidentes, vialidades en mal estado, mantenimiento y dinámica irregular del transporte público concesionado, obras públicas inconclusas, etc.). Asimismo, los factores de estrés y deterioro de la calidad de vida tienden a incrementarse en esta megaurbe de gran extensión sobrepoblada, con amplias zonas de marginación y con altos niveles de inseguridad.

### DERECHO A LA EDUCACIÓN

No obstante las altas tasas de alfabetización y matriculación, la capital del país es la que presenta mayor porcentaje de exclusión educativa. Aunque el índice de analfabetismo se ha reducido de manera importante, 1.6% de hombres y 3.5% de mujeres de la población potencialmente educada, sigue permaneciendo analfabeta, situación que atestigua la persistencia de diferencias entre hombres y mujeres en el acceso y disfrute del derecho a la educación. En el análisis por grupos de población vulnerables, las diferencias en el acceso son relevantes.

### 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 ocupadas no ganan un salario suficiente para asegurar a ellas y a sus familias el derecho a un nivel de vida adecuada y segura.



## DERECHO A LA SALUD

A pesar de que la entidad tiene los mejores índices de salud, 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 mellitas, tumores malignos y, en general, por enfermedades no transmisibles. 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 situación de pobreza, es en muchos casos insuficiente o inadecuada.

## 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, y actitudes discriminatorias del personal de salud hacia las personas que acuden a solicitar servicios de salud sexual y/o reproductiva. Al ser las mujeres las que llevan la carga biológica de la reproducción, son éstas las que se ven directamente afectadas por esta situación.

## MARGINACIÓN Y DESIGUALDAD

La información analizada evidencia que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no se ejercen en igualdad de condiciones. La población en situación de pobreza y marginación enfrenta más obstáculos para el ejercicio de estos derechos. Esto tiene que ver con el nivel de vida de la población y el bienestar de cada grupo en particular. Es necesario resaltar que en el caso de las mujeres son mayores los obstáculos en el acceso y disfrute de estos derechos.

## MARCO JURÍDICO LOCAL

La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal y algunas leyes sectoriales consagran derechos sociales universales, en particular en materia de salud, educación, vivienda, medioambiente, agua, trabajo e infraestructura social. Sin embargo, resalta también la existencia de vacíos jurídicos, duplicidad y/o confusión en la asignación de competencias, atribuciones y obligaciones para la efectiva realización de estos derechos, así como ausencias y/o imprecisiones en materia de reparación del daño y de vigilancia, y aplicación de sanciones a quienes violen las disposiciones legales.

## ALGUNOS DATOS CONTENIDOS EN EL NÚCLEO DE SEGURIDAD HUMANA<sup>5</sup>

- Un millón de personas viven en condiciones de alta marginación y más de un millón 200 mil se encuentran en situación de marginación.
- Más de un millón de personas no tiene acceso a un servicio continuo y suficiente de agua potable.
- Apenas un tercio de la población de entre 18 y 29 años estudia.
- Sólo 18% de la población que trabaja gana más de cinco salarios mínimos necesarios para adquirir lo que debe consumir una familia de cinco personas en alimentación, vivienda, comunicaciones y transporte, educación, salud, vestido y calzado, recreación y cultura, aseo personal y del hogar.
- Los índices de defunción por enfermedades del corazón, diabetes mellitus y tumores malignos son superiores al promedio nacional (tasas de 114.1, 93.8 y 76.7 por 100 mil habitantes, contra 50.0, 63.0 y 25.9 a nivel nacional).
- 44% de los hombres adultos padecen sobrepeso y 26% obesidad; mientras que 36.8% de las mujeres adultas, tenía sobrepeso y 35.1% obesidad.
- Sólo 53.6% de la población del Distrito Federal es derechohabiente de una institución de seguridad social.



Fotografía (detalle): Rafael Gaviria Santos.

<sup>5</sup> Las referencias de la información de este cuadro se presentan en la versión completa del Diagnóstico. Véase <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx>>.

## Núcleo de democracia y derechos humanos

### DEMOCRACIA Y CULTURA CIUDADANA

La democracia tiene una relación indisoluble con los derechos humanos y no está solamente circunscrita a los derechos políticos. También implica que haya una participación ciudadana real y permanente en torno al quehacer del Estado; que las personas tengan acceso a la información y conozcan sus derechos para poder ejercerlos constantemente y ser un contrapeso eficaz en relación a la actuación de los poderes públicos.

Aunque el Distrito Federal dispone de una ley de participación ciudadana de avanzada, que contempla varios mecanismos de participación y que significa un avance considerable para una sociedad democrática, dicha ley es muy poco utilizada. Esto se debe en parte a la falta de una cultura democrática y de protección a los derechos humanos en la sociedad, y por no disponer de mecanismos eficaces y accesibles que faciliten e impulsen la participación de las personas en los asuntos públicos.

### DESIGUALDAD, DIVERSIDAD Y CONVIVENCIA SOCIAL

La desigualdad, la pobreza, la marginación, la segregación y la discriminación, coexisten con los espacios de libertad, desarrollo y autoafirmación. Aunque estos fenómenos no son privativos de la capital, México, país de grandes contrastes, refleja sus abismos en el Distrito Federal. Estos son obstáculos importantes que menoscaban la democracia en esta entidad federativa, limitan la participación real de las personas en los asuntos públicos, y propician intolerancia y exclusión. Sin embargo, la entidad también tiene contenida en su propia diversidad, la posibilidad de construir ciudadanía, generar procesos de avance cultural, económico y social, y afianzar las libertades fundamentales y las garantías sociales.

Existen, además, otros obstáculos importantes que afectan el orden jurídico e institucional y las condiciones para una adecuada y respetuosa convivencia social. Resaltan, por lo obvio, común y cotidiano, el crecimiento de la inseguridad pública, las marchas y 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,<sup>6</sup> y la falta de confianza ciudadana en la democracia, en los partidos políticos y en las instituciones públicas.

### DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD

Existe una cultura de discriminación en varios ámbitos de la vida cotidiana y en contra de varios grupos de población que permea no sólo a la sociedad en general, sino también las instituciones y el espacio público, 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.

La discriminación es estructural y no incidental, y en la mayoría de los casos se expresa como una discriminación de baja intensidad pero

de alto impacto, pues limita en los hechos la posibilidad de que quien la padece, ejerza sus derechos adecuadamente.

La discriminación es aún más grave cuando las y los afectados pertenecen simultáneamente a varios de los grupos de población analizados en el Diagnóstico, y cuando a ello se suma la pobreza y la pertenencia territorial, y se materializa en la falta de acceso a los derechos y mediante la exclusión de los espacios de participación. Aunado a ello, las políticas y el marco legal que incentivan detenciones, así como acciones de abuso de autoridad, ponen en riesgo la integridad y seguridad personales de ciertos grupos, en particular de las poblaciones callejeras y de las y los jóvenes.

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, por ello, contribuye a limitar su poder y autonomía.

### DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El Distrito Federal es la entidad que recibe el mayor número de solicitudes de información pública y, en términos generales, cuenta con un marco normativo adecuado para ello, en particular, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Si bien este marco no resuelve todos los problemas detectados ni garantiza la vigencia del derecho, ha sido un paso sustantivo. Al respecto, se han ido creando oficinas de enlace en las dependencias de gobierno y se han establecido normatividades internas para contar con instrumentos adecuados para el acceso a la información.

La participación social está estrechamente relacionada con el derecho a la información, pues sólo se puede hacer 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.

### DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

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, 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.

En relación a los casos de agravio a periodistas y personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión en la entidad, se ha registrado un creciente número de agresiones cometidas en su contra. En este sentido, es necesario establecer una política de protección y, sobre todo, de prevención, que impida que los homicidios y agresiones contra periodistas continúen; así como un aceleramiento en las investigaciones para combatir la impunidad.

<sup>6</sup> Entiéndase la diferencia de crecimiento que existe entre los centros y espacios comerciales en las últimas décadas y el de áreas verdes y plazas públicas.

- El Distrito Federal recibe más peticiones de información por cada 100 mil habitantes, que cualquier otra entidad del país.
- De las afectaciones a la libertad de expresión reportadas en 2006 a nivel nacional, 21% sucedieron en el Distrito Federal.
- En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 77.3% de sus integrantes son hombres y 22.7% mujeres. El gabinete del Gobierno del Distrito Federal está integrado por mujeres en 35.7% y en 64.3% por hombres. En el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los juzgados de primera instancia en materia penal están integrados por 29% de mujeres y 71% de hombres.
- A nivel nacional, una encuesta reveló que casi una de cada tres mujeres, personas con discapacidad, indígenas, lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros, transexuales, travestis, personas adultas mayores y pertenecientes a minorías religiosas dice haber sufrido discriminación por su condición.

## Núcleo de sistema de justicia

El sistema penal del Distrito Federal otorga importantes capacidades de acción al Ministerio Público a partir de distintas figuras como son: el arraigo, la prisión preventiva, la prueba tazada y el valor probatorio pleno a las actuaciones ministeriales. Estas capacidades avasallan a las y/o los procesados o presuntos delincuentes por lo que su derecho a una defensa suficiente es puesto en cuestionamiento generando lo que se conoce como *sistema inquisitorial*.

Esto tiene repercusiones en la política de prevención del delito y seguridad pública, en la procuración de justicia, en la integridad, libertad y seguridad personales y en la administración de justicia. Además, la forma en que está concebido el sistema penal y la reparación del daño implican que las víctimas no estén involucradas durante las diversas fases procesales.

### FALTA DE SENSIBILIZACIÓN Y CONOCIMIENTO DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE PROCURAR Y ADMINISTRAR JUSTICIA

Hay un alto desconocimiento y desinterés de las obligaciones provenientes del derecho internacional de los derechos humanos así como de los tratados internacionales en donde se establecen dichas obligaciones, motivo por el cual no se aplican.

No obstante, es importante mencionar que si bien se requieren dichos procesos de sensibilización de las y los servidores públicos, la probabilidad de observancia de los derechos humanos mejorará sólo si se generan los incentivos al interior de las instituciones correspondientes. Si frente a la violación de derechos humanos se mantiene, como regla general, la impunidad, el mejoramiento de la observación de los derechos humanos será poco fructífero.

### SISTEMA PENITENCIARIO: HACINAMIENTO Y NO APLICACIÓN DE PENAS SUSTITUTIVAS A LA PRISIÓN

Los centros de reclusión presentan deficiencias en sus capacidades materiales y humanas que dificultan el cumplimiento de los derechos de las personas internas. 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 y el uso excesivo de la prisión preventiva, 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. Esta situación representa un verdadero foco rojo para la vida de la ciudad.

### FALTA DE RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES PARA LA ADMINISTRACIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Esto constituye otro de los obstáculos transversales que involucran a diversos derechos del sistema de justicia, y se manifiesta, entre otras formas, en las deficiencias en el sistema de defensoría de oficio (afectando el derecho a una defensa adecuada), y en la ausencia de las y los jueces en las audiencias (y en general en el conjunto de las fases procesales). Ello va de la mano con la necesidad de aumentar el número de juzgados y mejorar su eficiencia, con la capacitación sobre el derecho internacional de los derechos humanos, y con la institucionalización de incentivos y sanciones a servidores y servidoras públicas.

Fotografía (detalle): Gustavo García Flores.



<sup>7</sup> Las referencias de la información de este cuadro se presentan en la versión completa del Diagnóstico. Véase <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx>>.

## ACCESO A LA JUSTICIA PARA GRUPOS DE POBLACIÓN ESPECÍFICOS

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.

### ALGUNOS DATOS CONTENIDOS EN EL NÚCLEO DE SISTEMA DE JUSTICIA<sup>8</sup>

- Sólo 64 de los 224 jueces y magistrados encuestados en el marco del Diagnóstico afirmaron utilizar los tratados internacionales. De esos 64, 37 eran jueces y magistrados penales (37 de 90), 21 familiares (21 de 28), y tan sólo seis civiles (seis de 89).
- La población penitenciaria en la entidad es de más de 35 mil personas (95% son hombres), cuando la capacidad instalada es de 20 mil 300. En el Distrito Federal están los dos centros penitenciarios más poblados de América Latina.
- El número de menciones por la violación a los derechos de las víctimas u ofendidos(as) durante 2007, reportados por la CDHDF, fue de mil 790, lo que significa un aumento de 72.3% en relación a 2006.
- En promedio, una de cada dos personas que tiene contacto con la autoridad de prevención del delito o de procuración de justicia sufre algún tipo de abuso.
- El derecho humano que consignó el mayor número de menciones por presuntas violaciones en 2007 en la CDHDF, fue el relativo al debido proceso, garantías judiciales, que concentra 41.7% del total e integra 36.3% del total de agravios contra personas.
- El número de plazas de defensores(as) de oficio es de 231, y el de ministerios públicos es de mil 446.
- El promedio de casos que lleva cada defensor(a) de oficio, conforme a su adscripción, en 2005, fue de 214 al año.

## Grupos de población

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. Haciendo una analogía con la accesibilidad, las políticas funcionan como *eslabones aislados*, pues sólo permiten el acceso a ciertos servicios pero no integralmente a todos los que están ligados al ejercicio de un derecho.

Esto tiene relación con que las políticas públicas se han ido construyendo desde un enfoque asistencial y en distintos periodos de tiempo, bajo perspectivas de gobiernos diferentes, a partir de situaciones concretas —que con el tiempo varían—, a partir de las atribuciones de las instancias públicas existentes, y dependiendo del presupuesto público disponible. A excepción de algunas políticas relacionadas con los derechos de las mujeres, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos no se han ocupado como base para el diseño de las mismas.

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.

## POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL

El mayor obstáculo que tienen las y los ciudadanos 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 en el contexto de la ciudad de México facilitan la exclusión de ciertos grupos de población, la posibilidad de que sus derechos sean vulnerados crece exponencialmente; en proporción directa crece también la necesidad de ejercer el derecho a la protección social.

Los programas de transferencias financieras a grupos en situación de desventaja que ha implementado el gobierno local, siendo necesarios como política compensatoria, no pueden suplir la responsabilidad de garantizar la integralidad de las obligaciones en materia de protección social.

En el análisis de los grupos de población es claro que los mecanismos locales para la protección social son sumamente débiles, lo que pone en riesgo cotidianamente la vida y el patrimonio de una gran cantidad de personas. Las instancias de asistencia social son inexistentes para ciertas necesidades, y aquéllas que tienen un enfoque de atención a necesidades son insuficientes o inadecuadas, lo cual se refleja en el corte tutelar de muchas

políticas públicas, diferente de un necesario enfoque de derechos.

Por su parte, la sociedad civil organizada, a través de cientos de instituciones de distinto tipo, atiende a los grupos de población mayormente vulnerabilizados, prestando servicios de salud, albergues o promoviendo el empleo. La actividad de la sociedad civil, laudable e indispensable, no debe sustituir la responsabilidad del Estado en cada materia.

## DERECHO A LA SALUD

La 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.

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 desórdenes de la alimentación, la salud mental y la prevención del VIH-sida.

<sup>8</sup> Las referencias de la información de este cuadro se presentan en la versión completa del Diagnóstico. Véase <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx>>.



#### DERECHO AL TRABAJO

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. 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.

En particular, 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.

#### DERECHO A LA ACCESIBILIDAD

Para diversos grupos de población, especialmente para niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad, las limitaciones de accesibilidad física de la infraestructura urbana y los espacios públicos (rampas, banquetas, vialidades, puentes peatonales, edificios públicos, transporte público y concesionado, parques, mercados) así como en los espacios privados, constituyen obstáculos para el ejercicio integral de sus derechos humanos.

De igual manera, son obstáculo las limitaciones en la accesibilidad a la comunicación, por ejemplo, en los servicios públicos, la falta de señalización, sonorización, traducción al lenguaje de señas y a las lenguas indígenas. Para muchas personas, la pobreza, la discriminación y/o las deficiencias de los servicios públicos, se suman a estas limitaciones, lo que genera situaciones de desventaja en prácticamente todos los ámbitos de la vida cotidiana.

#### ALGUNOS DATOS CONTENIDOS EN LOS GRUPOS DE POBLACIÓN<sup>9</sup>

- El Distrito Federal es la entidad que tiene más personas adultas mayores (alrededor de 860 mil), 40% de las cuales no son derechohabientes de una institución de seguridad social.
- 23.3% de las niñas y niños (de cinco a nueve años de edad) con una discapacidad, no asisten a la escuela.
- Del total de niños y niñas de cinco a nueve años hablantes de lenguas indígenas, 8.2% no asiste a la escuela y, en el rango de edad entre 10 a 14 años, 17.6% no asiste.
- El Distrito Federal es la entidad con el mayor porcentaje de familias encabezadas por una mujer: 28.9% del total de hogares.
- De las quejas que recibió la CDHDF en 2007 que se calificaron como violaciones a los derechos de la mujer desde la perspectiva de género, 64.5% tuvieron que ver con casos de violencia contra la mujer; 15.6% se relacionó con discriminación por género y 14.2% refirió obstaculización, injerencia arbitraria o negativa a la igualdad por razones de género ante la ley.
- El Distrito Federal tiene la tasa de mortalidad por cáncer mamario más alta a nivel nacional: 23.9 muertes por cada 100 mil mujeres mayores de 25 años.

<sup>9</sup> Las referencias de la información de este cuadro se presentan en la versión completa del Diagnóstico. Véase <<http://www.derechoshumanosdf.org.mx>>.

## Recomendaciones generales

1. Elaborar un Programa de Derechos Humanos basado en el presente Diagnóstico.
2. Crear un mecanismo de actualización del Diagnóstico y de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos.
3. Difundir el contenido y las conclusiones del Diagnóstico.
4. Investigar los derechos humanos y temas faltantes en el Diagnóstico.
5. Crear una institución de información estadística para el Distrito Federal.
6. Crear un sistema de incentivos a las instituciones académicas para la investigación sobre derechos humanos en el Distrito Federal.
7. Crear presupuestos con perspectiva de derechos humanos y de género.
8. Garantizar que el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y programas de acción gubernamentales se sustenten cabalmente en un enfoque de derechos humanos y de género.
9. Promover la armonización legislativa y llenar los vacíos legales.
10. Mejorar la coordinación entre los órdenes de gobierno, con el gobierno federal y la zona metropolitana.
11. Capacitar a las y los servidores públicos de todas las instituciones públicas en materia de derechos humanos.
12. Crear espacios efectivos de participación de la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas.
13. Proporcionar un acceso efectivo a los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para la defensa de los derechos humanos.
14. Modificar la tendencia inquisitorial del sistema penal.
15. Diseñar políticas públicas integrales, universales y participativas que articulen las estrategias y esfuerzos institucionales enfocados a grupos de población específicos.
16. Elaborar una iniciativa de Ley de Derechos Humanos para el Distrito Federal.

El Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal es un punto de partida común, tanto para las instancias públicas como para las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, para la elaboración de un Programa de Derechos Humanos que lleve a mejorar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.

Principalmente, es un paso firme para buscar que, quienes habitamos y transitamos esta compleja ciudad –donde se conjugan grandes potencialidades con enormes expresiones de inequidad y desigualdad–, alcancemos el pleno ejercicio de nuestros derechos humanos.



Comité Coordinador para la Elaboración  
del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos  
del Distrito Federal

**Instituciones públicas**

Asamblea Legislativa del Distrito Federal  
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Gobierno del Distrito Federal  
Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

**Instituciones académicas**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales–México  
Universidad Panamericana

**Organizaciones de la sociedad civil**

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.  
Grupo de Información en Reproducción Elegida, A. C.  
Red por los Derechos de la Infancia en México

**Organizaciones de la sociedad civil suplentes**

Asociación para el Desarrollo Integral de Personas Violadas, A. C.  
Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A. C.  
Elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A. C.

**Secretaría técnica**

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

**Observador permanente**

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

Para mayor información, consultar la página web  
del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos  
del Distrito Federal:

[www.derechoshumanosdf.org.mx](http://www.derechoshumanosdf.org.mx)

correo electrónico: [contacto@derechoshumanosdf.org.mx](mailto:contacto@derechoshumanosdf.org.mx)