

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 2 Núcleo Democracia y derechos humanos



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

derechoshumanosdf.org.mx

Capital Social Por Ti



CDMX
 CIUDAD DE MÉXICO



UACM
 Universidad Autónoma de la Ciudad de México



Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 2 Núcleo Democracia y derechos humanos



¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

derechoshumanosdf.org.mx

Capital Social **Por Ti**



CDMX
 CIUDAD DE MÉXICO



UACM
 Universidad Autónoma de la Ciudad de México
 "Todo comienza en el espíritu"



Coordinación, supervisión y revisión de textos
Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Diseño de portada e interiores
Coordinación de Comunicación de la Secretaría Ejecutiva
del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

*Producción editorial (formación de interiores,
corrección de texto y cuidado editorial)*
Altas y Bajas, Servicios Editoriales, Sociedad Cooperativa de R. L. de C. V.
altasybajas.cooperativa@gmail.com

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 2. Núcleo Democracia y derechos humanos

D.R. © 2016, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento
y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

www.derechoshumanosdf.org.mx

Secretaría Ejecutiva
General Prim 4, Cuauhtémoc, Centro, 06010, Ciudad de México

El contenido de este documento puede ser reproducido parcial y/o totalmente
siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Comité de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Institución	Representante(s)	Suplente(s)
<i>Instituciones públicas</i>		
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Leonel Luna Estrada	
Gobierno de la Ciudad de México	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Patricia Mercado Castro Juan José García Ochoa
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Édgar Elías Azar	María Elena Lugo del Castillo
<i>Instituciones académicas</i>		
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Vicente Hugo Aboites Aguilar	Héctor Salinas Hernández
Universidad Autónoma Metropolitana	Salvador Vega y León	Carlos Alberto Durand Alcántara Carlos Ricardo Aguilar Astorga
<i>Organizaciones de sociedad civil titulares</i>		
Católicas por el Derecho a Decidir	María Consuelo Mejía	Aidé García Hernández Maribel Luna Martínez

Institución	Representante(s)	Suplente(s)
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos	Miguel Ortega Vela	Víctor Hugo Núñez Navarrete
Red por los Derechos de la Infancia en México	Juan Martín Pérez García	María Elena Hernández Lara
Unión Popular Valle Gómez	Ernesto Jiménez Olín	Diana Areiza Castillo Medina
<i>Organizaciones de la sociedad civil suplentes</i>		
Cauce Ciudadano	Carlos Cruz Santiago	Armando Barrera Cuevas
Convergencia de Organismos Civiles	Pilar Berrios Navarro	Laura Zapata Carmona
<i>Observadores permanentes</i>		
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Perla Gómez Gallardo	Clara Isabel González Barba Rocío Quintana Rivera Federico Vera Pérez
Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	Jan Jařab	Nira Cárdenas Oliva Bernardo Serrano Rodríguez

***Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación
del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México***

Rosario I. Ortiz Magallón – Secretaria Ejecutiva

Subdirección de Seguimiento y Evaluación

Mayra Arredondo Campos

Adriana Bonilla Marín

Armando Palacios Sommer

Daniel Tovar Bonilla

Israel Islas Rivera

Juan Édgar López Rosas

Monserrath Ávalos López Zuazua

Subdirección de Transversalización y Capacitación (Espacios de Participación)

Elizabeth Cristina Plácido Ríos

Ana Elena Contreras Álvarez

Joaquín Cruz Galicia

José Manuel Quintana Delgado

Luis Arturo Moreno Vega

Mariana Hernández Flores

Nydia Ivette Calderón Quiroz

José Omar Macedo Méndez

Simón Pablo Sandoval Rubio

Perla Hernández Santos

Raymundo Martínez Fernández

Oficina de Información Pública

Lorena Labastida Salazar

Coordinación de Comunicación

Karen Pérez García

Brenda Jisela Quiroz Salgado

Coordinación Administrativa

Javier Cortés Vega

Arturo Olivares Álvarez

Gabriel Ramos Osorio

Margarita Hernández Díaz

Norma Malagón Serrano

Secretaría de Gobierno

Paola Zavala Saeb

Érik Ernesto Gutiérrez Muñoz

Subsecretaría de Gobierno

Ma. Aurora Cuevas Trejo

Anayeli Esparragoza Gómez

Berenice González Hernández

David Palma Vázquez

Enrique Alday Alvarado

Guadalupe González Vega

Izamal de Guadalupe Salcedo Rodríguez

Luis Alberto Vargas Martínez

Miguel Ángel Méndez Morán

Noemí Ramírez Lucero

Yanira Mejía Martínez

Zoila Ríos Toledo

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Óscar Agustín Romero Pastrana

Lourdes Noriega Espiniella

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Leonel Luna Estrada

Índice general

Tomo 1. Marco contextual

Agradecimientos

Presentación

Introducción

**Parte I. El proceso de actualización del Diagnóstico
y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal**

Parte II. Enfoque de derechos humanos

**Parte III. Problemáticas que impactan la realización
de los derechos humanos**

**Parte IV. El contexto de la Ciudad de México
para los derechos humanos**

**Parte V. Reforma política y derechos humanos:
la ciudad que construimos**

Parte VI. Conclusiones y recomendaciones del Diagnóstico y Programa

Bibliografía

Anexos

Tomo 2. Núcleo Democracia y derechos humanos

Capítulo 1. Derecho de acceso a la información y protección de datos personales

Capítulo 2. Derecho a defender derechos humanos

Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación

Capítulo 4. Derecho a la libertad de expresión

Capítulo 5. Derechos políticos

Tomo 3. Núcleo Seguridad humana

Capítulo 6. Derecho al agua y al saneamiento

Capítulo 7. Derecho a la alimentación

Capítulo 8. Derechos culturales

Capítulo 9. Derecho a la educación

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano

Capítulo 11. Derecho a la movilidad

Capítulo 12. Prevención y reducción de riesgos

Capítulo 13. Derecho a la salud

Capítulo 14. Derechos sexuales y derechos reproductivos

Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales

Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada

Tomo 4. Núcleo Sistema de justicia

Capítulo 17. Derecho de acceso a la justicia

Capítulo 18. Derecho al debido proceso

Capítulo 19. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales

Tomo 5. Grupos de población

Capítulo 20. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Capítulo 21. Derechos de las personas jóvenes

Capítulo 22. Derechos de las mujeres

Capítulo 23. Derechos de niñas, niños y adolescentes

Capítulo 24. Derechos de las personas adultas mayores

Capítulo 25. Derechos de las personas con discapacidad

Capítulo 26. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

Capítulo 27. Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción

Capítulo 28. Derechos de las personas víctimas de trata y formas de explotación

Capítulo 29. Derechos de las poblaciones callejeras

Capítulo 30. Derechos de la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersexual

Índice

Índice general	9
Capítulo 1. Derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales	
I. Diagnóstico	17
II. Programa	33
III. Conclusiones	43
Bibliografía	50
Capítulo 2. Derecho a defender derechos humanos	
I. Diagnóstico	55
II. Programa	74
III. Conclusiones	80
Bibliografía	82
Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación	
I. Diagnóstico	89
II. Programa	113
III. Conclusiones	126
Bibliografía	127

Capítulo 4. Derecho a la libertad de expresión

I. Diagnóstico	133
II. Programa	160
III. Conclusiones	167
Bibliografía	168

Capítulo 5. Derechos políticos

I. Diagnóstico	179
II. Programa	220
III. Conclusiones	236
Bibliografía	241

Capítulo 1. Derecho de acceso a la información y protección de datos personales



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Tres fuentes regulan normativamente el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales en la Ciudad de México. La primera de ellas deriva del ámbito de protección y tutela internacional de los derechos humanos. Esta fuente tiene dos momentos cumbre: en 1948, con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos;¹ y en 1966, con la promulgación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.² La firma de la Convención

¹ “Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

² “Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cual-

Americana sobre Derechos Humanos en 1969 complementa el marco internacional de protección del derecho de acceso a la información en los Estados del continente americano.

La segunda fuente de protección es el marco constitucional y la legislación aplicable en el ámbito territorial de la Ciudad de México. Hasta el año 2008, en la evolución del derecho de acceso a la información en México se identifican cuatro etapas principales: 1) la reforma al artículo 6º constitucional en 1977,³ seguida de diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información de 2002; 2) la reforma al artículo 6º constitucional en 2007,⁴ seguida de la consolidación de la interpretación judicial y la aprobación legislativa en todas las entidades federativas; y 3) la reforma al artículo 6º constitucional del 7 de febrero de 2014;⁵ 4) la publicación de la Ley General

quier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: *a)* Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; *b)* La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

³ En dicha reforma, se estableció en el texto constitucional que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

⁴ El 13 de noviembre de 2007, el primer párrafo del artículo 6º constitucional quedó como sigue: “Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado” [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

⁵ El 7 de febrero de 2014, se reformaron las fracciones I, IV y V del apartado A del artículo 6º constitucional y se adicionó la fracción VIII. Por su extensión, este texto se presenta como anexo.

de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 4 de mayo de 2015 y la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 9 de mayo de 2016.

En su conjunto, estas tres etapas consolidaron el derecho constitucional autónomo de acceso a la información, y establecieron una amplia gama de garantías procesales y mecanismos operativos, así como un entramado institucional que se encarga de la promoción y garantía de este derecho.

La tercera fuente normativa de aplicación en la Ciudad de México, tal como lo refiere el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008,⁶ es la evolución del marco normativo local. En este caso, el desarrollo se caracterizaba por tres momentos clave, ahora cuatro: el primero, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2003; el segundo, creación del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal en 2005; el tercero, las reformas legales efectuadas entre 2006 y 2007; y el cuarto, la expedición de la nueva Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en 2016.⁷

Un primer paso, antes de identificar el cumplimiento y vigencia del derecho de acceso a la información en la Ciudad de México, es identificar la evolución de este derecho y de sus garantías legales. Después de 2008, en el ámbito internacional, los avances más relevantes no se refieren a la aprobación de nuevos tratados, sino al desarrollo de nuevos estándares.

El Comité de Derechos Humanos es el órgano encargado de la interpretación del contenido del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

⁶ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, pp. 354-356.

⁷ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, núm. 66 bis, 6 de mayo de 2016 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016.] Disponible en: http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e66af50158405110552240f3e0e76417.pdf

Políticos. En julio de 2011, dicho comité aprobó la Observación general número 34, en la que analiza de manera integral el derecho de acceso a la información pública, y reafirma el deber de los Estados de establecer un sistema de medios de comunicación fuerte, libre y plural, así como de garantizar el acceso a nuevas plataformas de información, incluida la entrega de documentos públicos y el uso de nuevos formatos.

Asimismo, la Observación general reafirma que “[l]a libertad de expresión es una condición necesaria para la realización de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos”.

Otros avances se lograron por la vía de interpretación de los tratados internacionales regionales en los órganos jurisdiccionales, como la Corte Europea o la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Destaca, después de 2008. La sentencia del caso Gomes Lund conocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y emitida el 24 de noviembre de 2010, sostiene:

196. La Corte ha establecido que, de acuerdo a la protección que otorga la Convención Americana, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. [...]

197. El Tribunal también ha establecido que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso

concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. [...]

199. [...] la Corte Interamericana ha determinado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

200. Asimismo, este Tribunal ha determinado que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. [...]

202. [...] el Tribunal también ha establecido que, en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes. [...]

Por su parte, como consta en el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008, el derecho de acceso a la información en México tiene su evolución más destacada por la vía del marco constitucional y sus correspondientes mandatos de aprobación o modificación del marco legislativo. En este sentido, el nuevo gran salto en su consolidación en nuestro país ocurrió con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015, en los términos de la reforma constitucional de 2014.⁸

⁸ Entre las características destacables de la Ley General de Transparencia se halla el título referente a las medidas de apremio y sanciones a los entes obligados y

Otra fuente de evolución deriva del desarrollo jurisprudencial. En los últimos años, este nutrido *corpus* jurídico ha explorado los límites del acceso a la información, su relación (y armonización) con otros derechos y la inatacabilidad de los órganos de garantía. Al respecto, destacan las siguientes tres interpretaciones:

- En la decisión del Amparo en revisión 168/2011, del 30 de noviembre de 2011, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la existencia de un límite a la reserva de la información sobre averiguaciones previas en materia penal. Según esta excepción, “no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad”. Esta afirmación encuentra sustento en términos generales en la “posición preferencial” del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo.

En el caso concreto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el deber de entrega de la información además encontraba fundamento en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Rosendo Radilla Pacheco contra México*, en cuyo párrafo 258 reconoció el derecho de las víctimas “a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República [la cual] no está sujeta a reservas de confidencialidad, en tanto la misma se refiere

funcionarios que incumplen con la norma; el aumento de los sujetos obligados, incluyendo a sindicatos, fideicomisos y partidos políticos; el incremento del número de elementos que deben ser públicos en los portales de internet de los entes obligados; y la creación tanto de la Plataforma Nacional de Transparencia como del Sistema Nacional de Transparencia, conformado este último por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los correspondientes institutos estatales y del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos”. La Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que tales consideraciones eran “obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales”.

- En la decisión correspondiente al Amparo en revisión 166/2011, del 7 de julio de 2011, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa reconoció que el ejercicio del derecho fundamental de acceso está asociado, a manera de excepción o límite, con la acción conocida como *habeas data*, que se define como el derecho que asiste a toda persona a solicitar, mediante un proceso determinado, la exhibición de la información contenida en registros –públicos o privados– en los cuales estén incluidos datos personales, para tomar conocimiento de su exactitud y, de ser pertinente, requerir la corrección o supresión de los inexactos u obsoletos, con sustento en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, que contempla los denominados derechos ARCO –acceso, rectificación, cancelación y oposición–. Por otra parte, sobre la información que se encuentra en poder de las dependencias gubernamentales, el artículo 20, fracciones IV y V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece una serie de obligaciones que deben observar en cuanto al manejo o disposición de la información que hacen pública; y su artículo 3, fracción XIV, inciso a), prevé que la Procuraduría General de la República es un sujeto obligado al cumplimiento y observancia de la propia ley. En este contexto, se concluye que el director general de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República está obligado a procurar que los datos personales que divulga sean exactos y actualizados, así como a sustituir, rectificar o completar oficiosamente aquellos que publique y resulten inexactos o incompletos.
- En el Amparo en revisión 168/2011, del 30 de noviembre de 2011, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación resolvió que el artículo 59 de la Ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el Instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁹ al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o *de facto*, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.

En lo que hace al marco normativo local, en la Ciudad de México, meses después de la presentación del *Diagnóstico* de 2008, se publicó una nueva Ley de Transparencia,¹⁰ la Ley de Protección de Datos Per-

⁹ El 5 de mayo de 2015, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos informa que cambió su denominación por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (comunicado INAI-OA/001/15) [en línea]. [Fecha de consulta: 7 de junio de 2016.] Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-001-15.pdf>

¹⁰ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-694f880aef4664d7c807939f85f9231c.pdf>

sonales¹¹ y la Ley de Archivos.¹² En mayo de 2016, como ya se apuntó, se publicó la nueva Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. De esta forma, estas tres leyes brindan un marco jurídico robusto, que cumple cabalmente con los estándares más altos tanto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como de la interpretación judicial. Prueba de lo anterior es que la Ciudad de México ha sido ubicada entre los primeros lugares de las diferentes mediciones de normatividad y prácticas de transparencia y acceso a la información desarrollados por organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, como la Métrica de Transparencia 2014¹³ y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2015.¹⁴

B. Principales problemáticas

El método elegido para actualizar el diagnóstico sobre el derecho de acceso a la información y protección de datos personales en la Ciudad

¹¹ Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-694f880aef4664d7c807939f85f9231c.pdf>

¹² Ley de Archivos del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9685680de608d9e38f-73d3ca5a35d026.pdf>

¹³ Ubicó al Distrito Federal en segundo lugar en su escala global, con 0.817 puntos, apenas por debajo de la Federación, que tuvo 0.832 puntos. *Cfr.* Ana Elena Fierro, *et al.*, *Métrica de la Transparencia 2014, Medición de transparencia y acceso a la información en México*, Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014, p. 20.

¹⁴ Ubicó al Distrito Federal en segundo lugar, con una calificación de 8.1 sobre 10, tras la medición de 196 criterios. *Cfr.* “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2015”, Fundar Centro de Análisis e Investigación [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>.

de México consiste en comparar los retos señalados en 2008 con los desafíos identificados en el Encuentro de inicio para la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos con expertos y expertas, personas del servicio público del Gobierno de la Ciudad de México, y representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, llevado a cabo en septiembre de 2015. Así mismo, es preciso considerar la nueva Ley de Transparencia ya citada.

Los resultados de la comparación deben servir para identificar qué sigue pendiente, qué es nuevo y cuáles son los nuevos objetivos para ampliar la garantía del derecho de acceso a la información durante los próximos años en la Ciudad de México. Para ello es necesaria una clasificación que permita agrupar y, en consecuencia, contrastar el *Diagnóstico 2008* y el Encuentro 2015. Dicha clasificación distingue tres tipos de desafíos: 1) del marco normativo; 2) de la administración pública local respecto a su estructura organizacional, gestión y calificación de las y los servidores públicos; y 3) de comunicación y difusión del derecho entre la ciudadanía. Así pues, los principales retos reconocidos por el *Diagnóstico 2008* son los siguientes:

1. Del marco normativo: *a)* aumentar el número de los entes obligados a todos aquellos que reciban recursos públicos, como los sindicatos; *b)* ampliar las obligaciones de transparencia de modo que sean incluidas personas y empresas que han recibido exenciones fiscales o estén bajo regímenes especiales en materia tributaria local, así como las declaraciones públicas de las y los servidores públicos, que así lo decidan.
2. De gestión y administración pública: *a)* dar capacitación total a las personas que están en el servicio público del Distrito Federal; *b)* contar con personas responsables para la atención de solicitudes, e impedir que los cambios de gobierno o la ejecución de otras responsabilidades sean justificación para la dilación o atención deficiente de solicitudes; *c)* avanzar en el

cumplimiento de las obligaciones de transparencia para los portales de Internet de los entes obligados; *d*) tramitar eficiente y satisfactoriamente las solicitudes recibidas.

3. De comunicación y difusión: facilitar a la ciudadanía información clara sobre la delimitación de responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como facilitar el acceso a la información de interés público.

Por otra parte, los desafíos hallados durante el Encuentro 2015 son:

1. Del marco normativo: *a*) armonizar la Ley de Transparencia local con la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; *b*) revisar la Ley de Archivos del Distrito Federal; *c*) revisar la naturaleza administrativa de las Oficinas de Información Pública; y *d*) generar manuales de procedimientos específicos para las Oficinas de Información Pública.
2. De gestión y administración pública: *a*) avanzar en la capacitación de todas y todos los servidores públicos de la Ciudad de México sobre el derecho de acceso a la información, teniendo como ejes transversales la perspectiva de género y la atención a grupos en situación de vulnerabilidad; *b*) evitar que los cambios de gobierno resten efectividad a las Oficinas de Información Pública y perjudiquen así la garantía del derecho de acceso a la información; y *c*) mejorar la respuesta a las solicitudes recibidas.
3. De comunicación y difusión: lograr una mayor difusión del derecho de acceso a la información entre la población para ampliar los sectores que hacen uso de éste.¹⁵

¹⁵ Los retos identificados fueron recogidos de la Relatoría del “Encuentro de inicio, en el marco de la actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos” elaborada por la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Respecto a la situación actual, se pueden identificar problemas que persisten y otros nuevos. En cuanto a los problemas que persisten, de la comparación entre el *Diagnóstico* 2008 y el Encuentro 2015 resulta que los temas pendientes son: *a)* capacitación de servidoras y servidores públicos; *b)* resguardo de la experiencia acumulada de las Oficinas de Información Pública ante los cambios de gobierno; *c)* mejoría en la respuesta a las solicitudes recibidas; y *d)* consolidación de una cultura de la transparencia y rendición de cuentas mediante la comunicación y difusión del derecho de acceso a la información.

La capacitación de las y los servidores públicos o certificación de los entes obligados ha tenido avances significativos. En 2006, sólo dos de los 69 entes obligados contaron con la certificación total del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, mientras que en 2014, 89 de los ya 122 entes obligados recibieron la certificación completa.¹⁶ No obstante, el hecho de que cerca de treinta por ciento de los sujetos obligados no alcanzaron la acreditación total tiene un impacto tanto en las solicitudes atendidas incorrectamente como en los entes que de modo recurrente no cumplen con sus obligaciones.¹⁷

¹⁶ Datos oficiales proporcionados por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) para la elaboración de este diagnóstico.

¹⁷ En efecto, el número de solicitudes atendidas respecto del total de solicitudes recibidas ha mantenido un destacable promedio de 91.5% de 2006 a 2014. El promedio destaca por su regularidad a pesar de que las solicitudes recibidas sí sufrieron una variación monumental, al pasar de 6,621 en 2006, a 104,308 en 2014. Algo muy similar sucede con las solicitudes pendientes, que en 2006 representaron 3.8%, y en 2014, 4.0%, aunque el número total de dichas solicitudes fue de 252 en 2006 y de 4,172 en 2014. Sin embargo, las cifras positivas son sólo promedios. Es un hecho que las solicitudes pendientes sufrieron un incremento a partir del año 2010, cuando 2.5% de las peticiones recibidas tuvieron este estatus, mientras que en 2014 alcanzaron 4.0 por ciento. El dato alerta aún más

Ambas prácticas, la certificación y la respuesta a las peticiones, están relacionadas con el segundo reto pendiente: el resguardo de la experiencia acumulada de las Oficinas de Información Pública ante los cambios de gobierno. Una de las tres razones por las cuales se explica el número de solicitudes pendientes es, precisamente, el relevo administrativo,¹⁸ cuyo ejemplo más representativo se da en los gobiernos delegacionales cada tres años, tal como fue referido por algunas/ algunos participantes en el Encuentro 2015.

Por último, durante el Encuentro también se reconoció la necesidad de avanzar en la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas mediante nuevos mecanismos de difusión y comunicación del derecho de acceso a la información. Los esfuerzos anteriores han dado frutos: cada vez hay un mayor número de solicitudes presentadas ante las Oficinas de Información Pública. No obstante, el siguiente paso consiste en que las y los ciudadanos reconozcan y sepan utilizar la información pública disponible tanto físicamente en las sedes de los entes obligados como por vía electrónica en los sitios oficiales, y que los sectores poblacionales que ejercen este derecho se amplíen, abarcando en especial a aquellos con niveles socioeconómicos más bajos.

Los nuevos problemas identificados en el encuentro de 2015 son: *a)* armonización de la ley local respecto a la Ley General de Transparencia; *b)* revisión de la Ley de Archivos del Distrito Federal; *c)* evaluación de la naturaleza administrativa de las Oficinas de Información Pública; *d)* generación de manual de procedimientos para las Oficinas de Información Pública; *e)* revisión de la Ley de Protección de Datos Personales; *f)* fortalecimiento de la sociedad civil organizada; y *g)* empoderamiento de la ciudadanía respecto a sus derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales.

cuando observamos que, al segundo trimestre de 2015, la proporción de pendientes fue de 12.9 por ciento. *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

La aprobación y publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un gran avance en la garantía del derecho de acceso a la información, sobre todo porque estandariza criterios y obligaciones que a más tardar en mayo de 2016 cada entidad federativa habrá de considerar en sus respectivas leyes de transparencia.¹⁹ La Ciudad de México cumplió con esta obligación en mayo de 2016 y ya cuenta con la nueva Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, que está armonizada con la Ley General de Transparencia.

Tal como fue planteado durante el Encuentro 2015 por las y los representantes del órgano garante y de las organizaciones de la sociedad civil, el reto para las y los legisladores de la Ciudad de México consistió en adecuar la ley local a la Ley General siempre bajo el principio de máxima publicidad. Es decir, dado que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal era una de las más avanzadas del país, las y los legisladores y especialistas armonizaron estas leyes para la obtención de una nueva ley que contribuyera más a la garantía del derecho de acceso a la información, independientemente de si provenían de la ley local o de la general.

Por otro lado, la revisión de la Ley de Archivos debería correr por dos vías hacia un mismo destino. La primera debe consistir en una evaluación de la ley de cara al derecho de acceso a la información en la Ciudad de México, especialmente acerca de los procedimientos para la elaboración, resguardo, sistematización y mantenimiento de los archivos generados por los entes obligados. La segunda vía debe

¹⁹ Así lo marca el quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: “Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley”.

ser la homologación de criterios y disposiciones una vez que sea publicada la Ley General de Archivos. Este último proceso debe efectuarse también para la Ley de Protección de Datos Personales una vez que se apruebe y publique la ley general sobre la materia.

Un tema sin duda relevante es la naturaleza administrativa de las Oficinas de Información Pública, que, en adelante, se denominarán “Unidades de Transparencia”.²⁰ La preocupación principal en este sentido es tanto la coordinación entre la Unidad de Transparencia y las unidades administrativas que tienen la información solicitada, como la capacidad de respuesta en los tiempos que marca la ley.

Si bien es cierto que una reestructuración de la organización administrativa de las Unidades de Transparencia podría concretarse en un tiempo considerable, pues, por citar un obstáculo, sería prudente aguardar los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública local con la recién aprobada reforma política del Distrito Federal, una alternativa sería la generación de manuales de procedimientos para el personal de las Unidades de Transparencia, elaborados por expertos y expertas, personas del servicio público y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.²¹

A continuación, se detallan las problemáticas en cuanto al respeto, protección, ejercicio y garantía del derecho a la información que presentan una evolución positiva desde 2008. Es importante precisar que el hecho de que ciertas recomendaciones del Diagnóstico 2008 no

²⁰ Artículos 92, 93 y 94 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 7.

²¹ Es importante mencionar que, de conformidad con la nueva ley, se extingue el actual Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y se crea el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, cambio que entrará en vigor a partir del 1° de abril de 2018, de acuerdo con el décimo séptimo transitorio de la nueva ley.

hayan trascendido al Encuentro 2015 no necesariamente significa que hayan sido atendidas en su totalidad.

En cuanto a la ampliación de la lista de los entes obligados, de manera que abarque a todos aquellos que reciban recursos públicos, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal publicada en 2008 ya consideraba como entes obligados a los partidos políticos. Sin embargo, de acuerdo con el nuevo texto constitucional, toda persona moral, organización de la sociedad civil o sindicato que reciba recursos públicos está obligado a rendir cuentas, aunque sólo de manera directa a los entes obligados de los cuales recibe tales recursos. En este sentido, durante la armonización con la Ley General de Transparencia, en la nueva Ley de Transparencia local se incluyó como entes obligados a los sindicatos, así como a cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos, realice actos de autoridad o de interés público en la Ciudad de México.²²

Respecto a la expansión de las obligaciones de transparencia para incluir a personas y empresas que han recibido exenciones fiscales o estén bajo regímenes especiales en materia tributaria local, la reforma de 2011 al artículo 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal ya lo contemplaba, al igual que la nueva ley local en su artículo 190, pues impide invocar la confidencialidad cuando se trate de créditos fiscales para la disminución, reducción o condonación, e indica expresamente que deberán ser públicos el nombre del beneficiario/beneficiaria, el monto, y la razón que justifique el otorgamiento de ese tipo de créditos.

²² Artículos 1 y 21 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 7.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, promover, proteger y garantizar, bajo los principios de igualdad y no discriminación, transparencia, veracidad y confidencialidad, el derecho al más amplio acceso a la información y la protección de datos personales que posean los órganos del Estado en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 1.1. Disminuir las afectaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
1. Capacitar y certificar a las y los servidores públicos de manera sistemática, para que cada instancia pública realice una adecuada generación, organización, gestión y conservación de la información de interés público.	1.1. Al menos 60% de los entes obligados cuentan con servidoras y servidores certificados (ética pública y leyes de transparencia y datos personales del Distrito Federal). 1.2. Diagnóstico del número de solicitudes ampliadas en 2015.	Porcentaje de servidoras y servidores certificados respecto al total de su personal. Diagnóstico elaborado.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Áreas de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas 6. Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	La totalidad de los entes obligados cuentan con servidoras y servidores certificados. Disminuyen las solicitudes atendidas fuera de tiempo.
2. Desarrollar una red de capacitadoras / capacitadores en el interior de cada ente obligado (es decir, com- puesta por sus propias funcionarias y funcionarios), que asegure mecanismos para una adecuada entrega-recepción de la información pública en cada una de las instancias públicas.	2.1. Al menos 50% de los entes obligados cuentan en su interior con una red de capacitadoras / capacitadores.	Porcentaje del total de responsables y enlaces capacitados respecto al número de responsables de las Unidades de Transparencia y enlaces con las Unidades de Transparencia.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Áreas de oportunidad: 6. Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 60% de los entes obligados cuentan en su interior con una red de capacitadoras / capacitadores.

Objetivo específico 1.2. Contar con una legislación que cumpla con los estándares internacionales y nacionales más garantistas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
3. Armonizar de manera permanente la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal respecto a estándares nacionales e internacionales en la materia, mediante diálogos abiertos y plurales con la sociedad civil. Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y Gobierno de la Ciudad de México.	3.1. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal armonizadas respecto a estándares nacionales e internacionales en la materia, mediante diálogos abiertos y plurales con la sociedad civil, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y el Gobierno de la Ciudad de México.	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas y Ley de Protección de Datos Personales armonizadas con la normatividad vigente y los estándares internacionales y nacionales. Al menos una actividad general por año con la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la revisión, análisis y detección de áreas de oportunidad en las leyes locales.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Áreas de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal armonizadas respecto a estándares nacionales e internacionales en la materia, mediante diálogos abiertos y plurales con la sociedad civil, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y el Gobierno de la Ciudad de México.

Objetivo específico 1.3. Mejorar la gestión administrativa de las Unidades de Transparencia de cada ente obligado					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
4. Elaborar y aplicar un modelo de Manual de Procedimientos y Manual de Operación, a partir de los cuales las Unidades de Transparencia se fortalezcan para garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.	4.1. Al menos 50% de las Unidades de Transparencia cuentan con un Manual de Procedimientos y un Manual de Operación adecuados a su ración adecuados a sus necesidades y requerimientos específicos.	Porcentaje de Unidades de Transparencia que cuentan con un Manual de Procedimientos y un Manual de Operación adecuados a criterios mínimos establecidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, respecto al número total de Unidades de Transparencia.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	Cada Unidad de Transparencia cuenta con un Manual de Procedimientos y un Manual de Operación adecuados a sus necesidades y requerimientos específicos.

Objetivo específico 1.4. Garantizar la adecuada generación, organización, gestión y conservación de la información de interés público					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
5. Revisar y, en su caso, armonizar la Ley de Archivos del Distrito Federal en relación con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales y la Ley General de Archivos, especialmente acerca de los procedimientos de elaboración, resguardo, sistematización y mantenimiento de los archivos generados por entes obligados.	5.1. Ley de Archivos de la Ciudad de México armonizada en relación con el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como la Ley General de Archivos.	Ley de Archivos armonizada con la normatividad vigente y los estándares internacionales y nacionales en materia del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal	Eje: 5. Efektividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Áreas de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	Contar con una Ley de Archivos de la Ciudad de México armonizada.
6. Elaborar el Reglamento y los Manuales de Procedimientos necesarios para su correcta implementación.	6.1. La totalidad de los entes públicos cuentan con un Sistema Institucional de Archivos adecuado a los requerimientos del Sistema Nacional Anticorrupción.	Porcentaje de entes públicos que cuentan con un Sistema Institucional de Archivos respecto al número total de entes obligados.			La totalidad de los entes públicos cuentan con el Reglamento y los Manuales de Procedimientos necesarios para su correcta implementación.
7. Desagregar la información pública generada por los entes implementadores.	7.1. Información pública desagregada por parte de los entes implementadores.	Porcentaje de entes públicos que cuentan con información desagregada respecto al número total de entes obligados.			Contar con información pública desagregada por parte de los entes implementadores

Objetivo específico 1.5 Ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales entre toda la población de la Ciudad de México, priorizando a las personas con discapacidad y adultas mayores					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
8. Los entes responsables promoverán la realización de ajustes razonables a los medios de acceso a la información pública y el lenguaje en que se presentan, adecuándolos a las necesidades y requerimientos de las personas con discapacidad y adultas mayores, para que las organizaciones de la sociedad civil repliquen su uso y contribuyan al empoderamiento de estos grupos de población.	8.1. Mayor número de organizaciones de la sociedad civil que utilizan y difunden entre las personas con discapacidad los medios de acceso a la información pública con ajustes razonables.	Número de organizaciones de la sociedad civil que utilizan y difunden los medios de acceso a la información pública con ajustes razonables.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Ciudad de México Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Áreas de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	Aumentar al menos 30% el uso de medios de acceso a la información pública con ajustes razonables en personas con discapacidad y adultas mayores, tomando en consideración la satisfacción de las personas usuarias con la participación de la sociedad civil.

Objetivo específico 1.6. Fortalecer espacios de participación para las organizaciones de la sociedad civil con el fin de atender sus demandas en materia de acceso y difusión de información plural y oportuna					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
9. Promover espacios de interlocución y generación de acuerdos entre entes públicos y organizaciones de la sociedad civil en materia de acceso a información plural y oportuna, así como la búsqueda, recepción y difusión de la misma, previendo el acceso que la población tiene a las tecnologías de la información y la comunicación.	9.1. Funcionamiento de espacios de interlocución.	Espacios de interlocución instalados.	Sistema de Radio y Televisión del Gobierno del Distrito Federal Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	El gobierno de la Ciudad de México atiende y apoya los proyectos consensuados con las organizaciones de la sociedad civil y funge como interlocutor con el gobierno federal en los casos en que sea necesario.
10. Promover la elaboración de proyectos de participación ciudadana, junto con medios de comunicación públicos y privados, a partir del análisis de la situación que en la Ciudad de México existe respecto a los servicios de radiodifusión, telecomunicaciones y de banda ancha e Internet.	10.1. Propuestas impulsadas y consensuadas con la sociedad civil, para la elaboración de proyectos con asignación de recursos.	Porcentaje de propuestas consensuadas con organizaciones de la sociedad civil respecto al número de propuestas impulsadas por dichas organizaciones. Porcentaje de proyectos cumplidos con recursos asignados respecto al número de proyectos consensuados.			

Objetivo específico 1.7. Promover el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales entre la población

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>11. Efectuar campañas de difusión para que la ciudadanía tenga mayor conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, así como sobre la relevancia y utilidad de la información para su vida cotidiana.</p>	<p>11.1. Cobertura ampliada de las campañas en los órganos político-administrativos.</p>	<p>Porcentaje del aumento en campañas de difusión respecto al número de campañas del año inmediato anterior.</p>	<p>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Secretaría de Gobierno Órganos político-administrativos</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Ampliar la cobertura de las campañas en los órganos político-administrativos respecto al año anterior.</p>

Objetivo específico 1.8. Mejorar la calidad de la atención a las solicitudes de información pública					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
12. Monitorear la calidad de la atención a las solicitudes de información pública, con participación de la sociedad civil, de acuerdo con la atención, espacio físico y buen desempeño.	12.1. Al menos 70% de los entes públicos con mayor demanda tienen un nivel de atención de excelencia de las solicitudes de información.	Porcentaje de entes públicos con nivel de demanda alta que tienen un índice de atención a las solicitudes de información de 90 por ciento.	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 80% de los entes públicos tienen un nivel de atención de excelencia a las solicitudes de información.
	12.2. Al menos 40% del espacio físico en donde se ubican las Unidades de Transparencia de alta demanda son de fácil acceso para toda la población.	Porcentaje de Unidades de Transparencia de nivel de demanda alta que cuentan con accesibilidad universal.			Por lo menos 60% de las Unidades de Transparencia son de fácil acceso para toda la población.
	12.3. Promoción y garantía de una adecuada atención a través de un trato digno y no discriminatorio hacia la población.	Porcentaje de entes públicos con nivel de demanda alta que cuentan con los insumos y/o adecuaciones suficientes para operar la Unidad de Transparencia.	La totalidad de las y los responsables de las Unidades de Transparencia ofrecen una adecuada atención a través de un trato digno y no discriminatorio hacia la población.		

Objetivo específico 1.9. Garantizar el acceso a la información pública de manera expedita a la población

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>13. Crear portales focalizados con base en la demanda de información requerida mediante solicitudes de acceso a la información.</p>	<p>13.1. Al menos 80% de los entes públicos publican información de utilidad o que se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por la población.</p>	<p>Porcentaje de los temas consultados considerados más relevantes por el público respecto al total de consultas realizadas.</p>	<p>Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal Secretaría de Gobierno</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Transparencia y rendición de cuentas Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>La totalidad de los entes públicos publican información de utilidad o que se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por la población.</p>

III. Conclusiones

Tomando como base el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* de 2008 y los nuevos retos planteados por el desarrollo de las garantías legales del derecho de acceso a la información, la parte programática plantea objetivos que atiendan específicamente a cada desafío. Queda claro que el objetivo general del Programa es ampliar, de manera progresiva, el ejercicio y las garantías del derecho de acceso a la información en la Ciudad de México. Los desafíos del derecho de acceso a la información identificados en este diagnóstico (2015) fueron los siguientes:

1. Del marco normativo: armonización de la ley local con la ley general, revisión de la Ley de Archivos, y revisión de la naturaleza administrativa y gestión de las Unidades de Transparencia.
2. De la gestión y administración pública: preservación de la experiencia acumulada de las Unidades de Transparencia, capacitación de las y los servidores públicos, y mejora en las respuestas a las solicitudes.
3. De la comunicación y difusión: promoción y consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Para atender cada uno de los desafíos, se propusieron nueve objetivos específicos:

1. Del marco normativo: *Objetivo 1*. Contar con una legislación que cumpla con los estándares internacionales y nacionales más garantistas en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales y rendición de cuentas. *Objetivo 2*. Garantizar una adecuada generación, organización, gestión y conservación de la información de interés público.
2. De la gestión y administración pública: *Objetivo 3*. Disminuir las afectaciones en el ejercicio del derecho a la información

- pública y protección de datos personales. *Objetivo 4.* Mejorar la gestión administrativa de las Unidades de Transparencia de cada ente obligado. *Objetivo 5.* Mejorar la calidad de atención a las solicitudes de información pública. *Objetivo 6.* Garantizar el acceso a la información pública de manera expedita a la población.
3. De la comunicación y difusión: *Objetivo 7.* Ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales entre toda la población de la Ciudad de México, priorizando a las personas con discapacidad y adultas mayores. *Objetivo 8.* Fortalecer espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil para atender sus demandas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales. *Objetivo 9.* Promover el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales entre la población.

Como puede advertirse en el Programa, cada objetivo cuenta con dos metas, una a corto plazo (a dos años o 2018) y otra a mediano plazo (cinco años o 2021), indicadores y una o varias estrategias para su realización.

En este sentido, una visión de largo plazo sobre el derecho de acceso a la información debe partir de reconocer el avance sustancial (por ejemplo, la publicación de la nueva Ley de Transparencia local) que presenta el ejercicio de este derecho en la Ciudad de México, no sólo en términos relativos (frente a la situación en otras entidades federativas) sino en términos absolutos (frente a los estándares internacionales y nacionales de derechos humanos). Desde esta perspectiva, los principales desafíos que se enfrentan son de dos tipos:

El primero consiste en la necesidad de mantener la actualización del marco normativo frente a los estándares más garantistas. Las reformas legislativas y la adecuación de la normatividad secundaria también deben seguir la pauta de interpretación que hagan los órganos correspondientes en el ámbito internacional y nacional de derechos humanos.

El segundo se refiere a la necesidad de asignar recursos humanos y materiales suficientes para hacer realidad el ejercicio y protección del derecho de acceso a la información. La relación entre las disposiciones normativas y los medios para hacerlas realidad en el largo plazo debe presentar una correlación adecuada. Es necesario que los medios e instrumentos para hacer realidad los derechos formen parte de mecanismos de diagnóstico, implementación y evaluación permanentes. Asimismo, no debe ignorarse el tema del salto cualitativo de este cumplimiento, es decir, mayor calidad de la información generada.

Anexo

Texto de la reforma al artículo 6° constitucional, del 7 de febrero de 2014

Artículo 6°. ...

...

...

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

B. ...¹

¹ Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>

Bibliografía

- Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública / Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Métrica de la Transparencia 2014. Medición de transparencia y acceso a la información en México*. México, Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014 [en línea]. Disponible en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>
- Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En: *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. En: *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de febrero de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm
- Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de noviembre de 2007 [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de diciembre de 1977 [en línea]. [Fecha de consulta: 4 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm

- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- Fundar Centro de Análisis e Investigación. “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2015.” México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://idaim.org.mx/data/cuadernillo2015.pdf>
- Ley de Archivos del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 8 de octubre de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-9685680de608d9e38f73d3ca5a35d026.pdf>
- Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 3 de octubre de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-f73bdb295c017416ad640607e8aa1275.pdf>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 28 de marzo de 2008 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-694f880aef4664d7c807939f85f9231c.pdf>
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 6 de mayo de 2016 [en línea]. [Fecha de consulta: 12 de mayo de 2016.] Disponible en: http://www.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/e66af50158405110552240f3e0e76417.pdf
- Naciones Unidas, Asamblea General. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Encuentro de inicio del derecho al acceso a la información, actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015.

Capítulo 2. Derecho a defender derechos humanos



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Defender derechos humanos es un derecho en sí mismo.¹ De esta manera lo reconoce la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.² El artículo primero establece que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.

¹ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Versión en español, Representaciones en Colombia, Guatemala y México de la OACNUDH, 2011, p. 3.

² Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1998. A/RES/53/144. En adelante, la Declaración.

Así, se puede afirmar que el derecho a defender derechos humanos es el que tienen las personas para, en forma individual, grupal e institucional, desarrollar todo tipo de acciones a fin de promover y proteger los derechos humanos, ya sea de manera profesional y sistemática o eventual y espontánea, mediante la vía pacífica.³ A su vez, este derecho se compone por un conjunto de al menos nueve derechos reconocidos internacionalmente, a saber: el derecho a la protección, el derecho a la libertad de reunión, el derecho a la libertad de asociación, el derecho a acceder y a comunicarse con organismos internacionales, el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos, el derecho a un recurso eficaz, el derecho a acceder a recursos, el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y el derecho a la protesta.

El derecho a la protección⁴

Proteger a las personas defensoras de derechos humanos cobra especial relevancia, pues “los actos de violencia y ataques en su contra no sólo afectan las garantías propias de toda persona, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan”,⁵ pues su labor “es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso

³ Gerardo Sauri Suárez, *Derecho humano a defender derechos humanos: propuesta de indicadores para su diagnóstico*, tesis para obtener el grado de maestro en Derechos Humanos y Democracia, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, 2012, p. 110.

⁴ Este derecho específico está protegido por los artículos 2, 9 y 12 de la Declaración sobre los defensores de derechos humanos.

⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, Washington, OEA/Ser. L/V/II Doc. 66, 2011, párr. 485.

para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia”.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado tiene el deber de protegerles cuando son objeto de amenazas para evitar atentados a su vida e integridad.⁷ Ha precisado también que el temor causado a personas defensoras por el asesinato de una de ellas en represalia por sus actividades podría disminuir las posibilidades de que ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia.⁸

*El derecho a la libertad de reunión*⁹

El Estado tiene la obligación de proteger las reuniones que se realizan de forma pacífica, protegiendo a sus participantes contra otras personas que traten de perpetrar actos violentos o deshacer la reunión.¹⁰

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, Washington, OEA/Ser. L/V/II Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 23.

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 3 de abril de 2009, párr. 145; Corte IDH, “Caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil”, Sentencia de excepciones preliminares y fondo de 28 de noviembre de 2006, párr. 77; y Corte IDH, “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 27 de noviembre de 2008, párr. 91.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 27 de noviembre de 2008, párr. 96.

⁹ Este derecho está protegido por los artículos 5 y 12 de la Declaración, 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰ Reporte de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Hina Jilani. Sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 5 de septiembre

Si se trata de una reunión pacífica, el Estado no debe hacer uso de la fuerza ni valerse de armas incapacitantes o letales, como sería el uso de sustancias irritantes en aerosol para dispersar una manifestación o marcha. Por lo tanto, tampoco pueden existir detenciones con motivo del ejercicio de la libertad de reunión.¹¹

*El derecho a la libertad de asociación*¹²

La Declaración establece que toda persona tiene derecho a formar asociaciones, organizaciones o grupos no gubernamentales y a afiliarse o a participar en ellos. Toda persona tiene derecho a formar y a participar libremente en asociaciones, organizaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, promoción y denuncia de los derechos humanos en las sociedades democráticas.¹³ El Estado no puede prohibir o interferir en la constitución de asociaciones o en sus actividades.¹⁴

El derecho de acceder y comunicarse con organismos internacionales

La Declaración dispone que toda persona tiene derecho a comunicarse con organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a

de 2006. A/61/312.

¹¹ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 45.

¹² Derecho protegido por el artículo 5 de la Declaración, 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”, *op. cit.*, nota 9, párr. 146.

¹⁴ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 45.

dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales.¹⁵ Esto incluye desde la presentación de información o quejas relacionadas con casos específicos, hasta la presentación de información en reuniones internacionales sobre la situación interna de los derechos humanos en algún país, región o contexto en particular.¹⁶

El derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas sobre derechos humanos

Este derecho se reconoce en el artículo 7 de la Declaración. Se trata de una disposición importante para el desarrollo continuo de los derechos humanos, que puede ser visto como una extensión del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de reunión y el derecho a la libertad de asociación.¹⁷

El derecho a un recurso efectivo¹⁸

El Estado mexicano debe garantizar, sin demoras indebidas, la investigación pronta e imparcial de las presuntas violaciones, el enjuiciamiento de las o los autores independientemente de su estatus, el

¹⁵ La Declaración toma como fuente de este derecho, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de circulación. *Cfr.* Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 76.

¹⁶ International Service for Human Rights, *Right to access international bodies*, [Suiza], Human Rights Defenders Briefing Papers, 2009, p. 5.

¹⁷ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 117.

¹⁸ Derecho reconocido en el artículo 2 (3) y 9 (5) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

otorgamiento de una reparación –incluida una indemnización adecuada para las víctimas–, así como la ejecución de las decisiones o sentencias. Cuando este derecho no se ve satisfecho, con frecuencia se repiten los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos, lo que genera un círculo vicioso de agresiones e impunidad.¹⁹

*El derecho a obtener recursos*²⁰

El artículo 13 de la Declaración señala que “toda persona tiene derecho, individual o colectivo, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales”. Al respecto, la Relatoría Especial de la Organización de las Naciones Unidas ha manifestado que “para que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades, es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación”²¹ y que, “de conformidad con las disposiciones de la Declaración, los Estados tienen la obligación de permitir que las personas físicas y las organizaciones soliciten, reciban y utilicen fondos”.²²

El derecho a la libertad de opinión y expresión

Aunque en otro capítulo del presente diagnóstico se tratará el derecho a la libertad de expresión, cabe destacar lo mencionado en el artículo 6

¹⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 5, párr. 233.

²⁰ Este derecho está protegido bajo el derecho de asociación.

²¹ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, de conformidad con la resolución 62/152 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nota del Secretario General, 4 de agosto de 2009, A/64/226, p. 91.

²² *Ibid.*, p. 93.

de la Declaración, en el cual convergen ambos derechos —el de la libertad de expresión y el de defender los derechos humanos. Dicho artículo establece que toda persona tiene derecho a: *a)* conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo el acceso a la información pública en relación con todos ellos; *b)* publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y libertades fundamentales; y *c)* estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

*El derecho a la protesta*²³

El artículo 5 de la Declaración establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional, a reunirse o manifestarse pacíficamente. La obligación negativa del Estado de no interferir en las protestas pacíficas debe ir acompañada de la obligación positiva de proteger a las y los titulares del derecho a la protesta en el ejercicio de este derecho, en particular cuando las personas que protestan defienden puntos de vista impopulares o controvertidos o pertenecen a minorías u otros grupos que están expuestos a un riesgo mayor de victimización, ataques u otras formas de intolerancia.²⁴

²³ La protección del derecho a la protesta se basa en el reconocimiento y la protección de una serie de derechos que incluyen la libertad de expresión y opinión, la libertad de asociación, la libertad de reunión pacífica y los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga. *Cfr.* Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 100.

²⁴ Relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, *op. cit.*, nota 1, p. 102. Ver también: Reporte de la Representante Especial del

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la protesta social pacífica es una herramienta fundamental para la labor de defensa de los derechos humanos, esencial para la expresión crítica política y social de las actividades de las autoridades, así como para la fijación de posiciones y planes de acción respecto de los derechos humanos. Sin el pleno goce de este derecho, difícilmente puede ejercerse la defensa de los derechos humanos y, en consecuencia, los Estados están obligados a asegurar que ninguna persona defensora sea impedida de reunirse y manifestarse públicamente en forma pacífica, lo cual incluye participar en la conducción de la manifestación como integrante de ella.²⁵ Para los Estados, ello implica la obligación tanto de establecer medidas administrativas de control para asegurar que sólo se recurra de manera excepcional al uso de la fuerza en manifestaciones y protestas públicas en los casos en que sea necesario, como de adoptar medidas de planificación, prevención e investigación de los casos en que haya habido abuso de la fuerza.²⁶

En el plano nacional, el derecho a defender los derechos humanos está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene la mayoría de los derechos antes enlistados. También, México reconoce su importancia en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas²⁷ y

Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Hina Jilani, Los defensores de derechos humanos. Nota del Secretario General, Sexagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de agosto de 2007, A/62/225.

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 5, pp. 52 y 53 *in fine*.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 6, párr. 68.

²⁷ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Ley del Mecanismo de Protección Federal), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2012.

su Reglamento,²⁸ que, aunque no reconocen explícitamente el derecho a defender los derechos humanos en su articulado, lo hacen de manera implícita, pues al crear dicho mecanismo de prevención y protección, el Estado mexicano reconoce a las personas defensoras de derechos humanos como una población en situación expuesta a la violación de sus derechos y que cumple una función de especial importancia para una sociedad democrática.

Por lo que respecta a la Ciudad de México, en agosto de 2015 se publicó y entró en vigor la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal,²⁹ la cual reconoce el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos y del periodismo como actividades de interés público y establece que, por lo tanto, el Estado debe promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos vinculados a tales actividades.³⁰ Asimismo, faculta al organismo que crea –Mecanismo para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal– para promover el reconocimiento y ejercicio del derecho a defender los derechos humanos; impulsar, coordinar y evaluar políticas públicas, así como la capacitación a personas servidoras públicas y la elaboración de iniciativas de ley que garanticen este derecho.

B. Principales problemáticas

De acuerdo con el informe 2015 (de junio de 2014 a mayo de 2015) presentado por Acción Urgente para Defensores de Derechos

²⁸ Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento de la Ley del Mecanismo de Protección Federal), *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012.

²⁹ Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 151 bis, 10 de agosto de 2015.

³⁰ *Ibid.*, art. 1.

Humanos, en la Ciudad de México se registraron 39 violaciones de derechos humanos cometidas en contra de personas defensoras, cifra que la ubica en el segundo lugar en agresiones, con el 11.81 por ciento, en el nivel nacional. En su informe 2014 (de junio de 2013 a mayo de 2014), afirma que en dicho periodo se cometieron en la ciudad 36 violaciones a derechos humanos contra esta población, por lo que también ocupa el segundo lugar en el ámbito nacional, con el 17.64 por ciento de las agresiones. Este último trabajo de compilación y análisis sostiene que:

En el Distrito Federal una de las grandes problemáticas son las agresiones a observadores o monitores de derechos humanos que trabajan en las manifestaciones, quienes se han convertido en objetivo de las agresiones de parte de los cuerpos de granaderos. Además el alza de la tarifa del metro y las organizaciones de diferentes sectores que luchan contra ella también ha dejado un saldo importante de agresiones. De la misma manera, las organizaciones que luchan por el derecho al agua y por el derecho a vivienda digna se han convertido en objetivo de los ataques y agresiones por parte del gobierno del Distrito Federal.³¹

Por su parte, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” documentó entre 2011 y 2013, ocho agresiones directas en contra de personas defensoras de derechos humanos en el Distrito Federal.³² En dos de esos casos, aunque las agresiones ocurrieron en la capital, se debieron al trabajo

³¹ Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, *La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad. Junio de 2013 a mayo de 2014*, México, 2014, p. 37.

³² Agnieszka Raczynska, *et al.*, *El derecho a defender los derechos humanos en México: Informe sobre la situación de las personas defensoras, 2011-2013*, México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, 2014, p. 47.

que realizan las organizaciones en otros estados de la república. Al ser la Ciudad de México el centro político del país, muchas organizaciones tienen su sede en esta ciudad para dar más visibilidad a los casos que acompañan, así como para hacer incidencia con autoridades federales.³³

Reconocimiento a la labor

Uno de los retos pendientes en la Ciudad de México es el reconocimiento de las personas defensoras de derechos humanos como tales. La autoadscripción como regla para considerar a una persona defensora de los derechos humanos sigue siendo una meta no alcanzada.

Impunidad imperante

En México, y por lo tanto en la Ciudad de México, la impunidad sistemática es uno de los principales problemas estructurales que mantienen la grave situación de violencia imperante. Las agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos no son la excepción. Del total de agresiones reportadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe 2013, “únicamente en dos ocasiones se ha procesado judicialmente a los probables responsables, resultando en un nivel de impunidad del 98.5%”.³⁴

Personas defensoras desplazadas

Un fenómeno particular de la Ciudad de México que debe tomarse en cuenta con especial atención, pues está ocurriendo de manera

³³ *Idem.*

³⁴ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, México, 2013, p. 12.

creciente, es el de las personas defensoras de derechos humanos de diversos estados del país que deciden y/o se ven forzadas a desplazarse a esta ciudad en búsqueda de protección, pues en sus lugares de origen sufren persecución, amenazas, agresión u hostigamiento. En la mayoría de estos casos, las personas defensoras arriban a la Ciudad de México sin ningún apoyo, es decir, sin las condiciones mínimas que les garanticen la supervivencia, a saber, un hogar, un empleo, un círculo social esencial, entre otros. Dicho problema debe ser atendido por las autoridades del Gobierno de la Ciudad de México,³⁵ pues en la actualidad representa un enorme reto.

Uso excesivo de la fuerza, especialmente en el contexto de la protesta social

La Ciudad de México, al ser la capital de la república y sede de los poderes de la Unión, concentra la mayor cantidad de manifestaciones públicas de todo el país, llegando a superar a veces las veinte marchas por día. En los últimos años, el uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad se ha hecho presente en las manifestaciones más emblemáticas en la Ciudad de México. Las protestas del 1° de diciembre de 2012, así como las del 10 de junio, 1° y 13 de septiembre, 2 de octubre y 1° de diciembre de 2013, son muestras de la violencia que genera la autoridad en medio de las protestas sociales que se llevan a cabo en la ciudad.³⁶ Es de resaltarse el caso del 2 de octubre de 2013, cuando personas defensoras de derechos humanos pertenecientes al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez fueron

³⁵ Se planea que dicha problemática se comience a atender a partir de la implementación de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, que entró en vigor en agosto de 2015.

³⁶ Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Control del espacio público: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, México, 2014, p. 16.

agredidas mientras documentaban violaciones a derechos humanos en actos de protesta social.³⁷

Impedimento de facto al derecho a documentar violaciones a derechos humanos

Los ataques a personas defensoras de derechos humanos y periodistas durante las manifestaciones parecieran provenir del repudio que tienen los cuerpos de seguridad hacia quienes documentan violaciones a derechos humanos, pues se producen materiales –generalmente audiovisuales– que después se usan para presentar quejas y denuncias.³⁸ La acción de impedir la documentación es ya un hecho recurrente en las diversas manifestaciones realizadas en la Ciudad de México. Ante esta situación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió recientemente la recomendación 11/2014, donde se reconoce el derecho de las personas a documentar violaciones a derechos humanos en contextos de protestas u otros, ya sean periodistas, integrantes de alguna organización o ciudadanos en general.³⁹

Ley de Movilidad del Distrito Federal: ley que restringe el adecuado ejercicio del derecho a defender los derechos humanos

De acuerdo con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados parte tienen la obligación de adecuar

³⁷ Sistema de Información en Derechos Humanos, “Agreden a defensores de Centro Prodh en la marcha conmemorativa del 68”, Centro Prodh, 3 de octubre de 2013 [en línea]. Disponible en: http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=28844

³⁸ Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *op. cit.*, nota 36, p. 49.

³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 11/2014, por violaciones a los derechos humanos de personas y profesionales de los medios de comunicación que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana.

su marco jurídico en concordancia con los derechos humanos, lo que significa que deben adoptar medidas legislativas para proteger los derechos, pero también deben eliminar o abstenerse de adoptar leyes que tiendan a restringirlos. Así, aprobar leyes que tiendan a inhibir, restringir o permitir la represión del ejercicio del derecho a la protesta es contrario al derecho internacional de los derechos humanos. Un claro ejemplo de ello es la Ley de Movilidad del Distrito Federal.⁴⁰ Dicho ordenamiento establece la necesidad de dar aviso previo para llevar a cabo una manifestación pública, pero no precisa qué consecuencias tendría la falta de este requerimiento; establece también que las manifestaciones deberán ser “perfectamente lícitas”. Asimismo, pone limitaciones al espacio público al prohibir las manifestaciones en vías primarias de circulación continua, las cuales, por lo demás, no define con claridad. Por otra parte, faculta a la Secretaría de Seguridad Pública para “tomar las medidas necesarias” a fin de evitar manifestaciones en dichas vías, con lo que genera la inminencia de actuaciones arbitrarias, pues tampoco se establece el tipo de medidas que habrán de tomarse.⁴¹

Detenciones arbitrarias y uso indebido del derecho penal en contra de quienes ejercen el derecho a defender los derechos humanos

De acuerdo con la documentación y defensa de diversas organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos, las detenciones arbitrarias y el uso indebido del derecho penal en contra de quienes ejercen el derecho a defender los derechos humanos han sido

⁴⁰ Ley de Movilidad del Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 1899 bis, 14 de julio de 2014.

⁴¹ Ley de Movilidad del Distrito Federal, arts. 212, 213 y 214. *Cfr.* Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *op. cit.*, nota 36, p. 30.

constantes en la Ciudad de México en los últimos años, principalmente en el contexto del ejercicio del derecho a la protesta social.⁴²

Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos documentó cientos de detenciones arbitrarias en el Distrito Federal en contra de personas defensoras de derechos humanos. De junio de 2012 a mayo de 2013 documentó 109 casos;⁴³ de junio de 2013 a mayo de 2014, 220;⁴⁴ y de junio 2014 a mayo de 2015, 98;⁴⁵ esto suma un total, entre junio de 2012 y mayo de 2015, de 427 detenciones arbitrarias de personas defensoras de derechos humanos en la ciudad.

Un caso paradigmático es el ocurrido el 1° de diciembre de 2012, cuando diversas personas fueron detenidas de forma arbitraria y

⁴² Las organizaciones que dan cuenta de esta situación son: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, A. C. (Acuddeh); Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos”, A. C. (Red TDT); Servicios y Asesoría para la Paz, Asociación Civil (Serapaz), mediante el Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social; Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Acuddeh, en sus informes 2014 y 2015, acredita que en la ciudad se registraron, respectivamente, 39 y 36 violaciones de derechos humanos cometidas en contra de personas defensoras, por lo que ocupa el segundo lugar nacional con 17.64% de las agresiones. Para la Red TDT, entre 2011 y 2013 ocurrieron ocho agresiones directas en contra de personas defensoras de derechos humanos en el Distrito Federal. Ver: Agnieszka Raczynska, *et al.*, *op. cit.*, nota 31, p. 47; Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 34, p. 12; Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *op. cit.*, nota 36, p. 16; y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 11/2014, *op. cit.*, nota 39.

⁴³ Alejandro Cerezo Contreras (coord.), *Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013*, México, Acuddeh, 2013, p. 49.

⁴⁴ Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 33, p. 59.

⁴⁵ Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, *Defender los derechos humanos en México: La represión política, una práctica generalizada. Informe de junio de 2014 a mayo de 2015*, México, 2015, p. 57.

algunas fueron consignadas ante un juez por el delito de *ataques a la paz pública*. En ese entonces, dicho delito era uno de los más graves tipificados en el Código Penal del Distrito Federal, pues podía implicar una pena de 30 años de prisión, por lo que representaba el triple de punibilidad que el delito de *rebelión*, o el doble que el de *sabotaje o terrorismo*. Su penalidad fue recientemente disminuida y en la actualidad alcanza una máxima de siete años de prisión. Otro delito con el que se criminaliza a personas defensoras de derechos humanos es el de *ultrajes a la autoridad*, tipificado en el artículo 287 del Código Penal del Distrito Federal, tal como lo documentó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la Recomendación 11/2014.

Asimismo, diversas organizaciones de la sociedad civil,⁴⁶ así como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en la recomendación 16/2015, documentaron que durante las manifestaciones del 8 y 20 de noviembre de 2014, la policía de la ciudad llevó a cabo detenciones de manera irregular, rompiendo la cadena de custodia que correspondía para las personas detenidas, las cuales fueron entregadas a la Procuraduría General de la República y posteriormente remitidas

⁴⁶ Centro Nacional de Comunicación Social, “Lista de detenidos tras manifestaciones del 8 de noviembre”, 9 de noviembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2016.] Disponible en: <http://www.cencos.org/comunicacion/lista-de-detenidos-tras-manifestaciones-del-8-de-noviembre-yamecanse>; Fichas informativas de los detenidos el #20NovMX”, 24 de noviembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2016.] Disponible en: <http://www.cencos.org/comunicacion/fichas-informativas-de-los-11-detenidos-el-20novmx>; RED Política, “Lista. Difunden nombres de detenidos en marcha de 8 de noviembre”, 9 de noviembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2016.] Disponible en: <http://www.redpolitica.mx/metropoli/lista-difunden-nombres-de-detenidos-en-marcha-de-8-de-noviembre>; Animal Político, “Libres los 18 detenidos por el incendio en Palacio Nacional; el INAH denunciará”, 13 de noviembre de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de mayo de 2016.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/11/presentan-18-por-incendio-en-palacio-nacional-acusan-detenciones-arbitrarias>

a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. En el segundo caso, las personas detenidas fueron remitidas casi de inmediato a penales de máxima seguridad, en donde se les dio trato de alta peligrosidad.

La Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal

Después de un extenso y participativo proceso de creación, en agosto de 2015 se publicó y entró en vigor la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.⁴⁷ Dicho ordenamiento jurídico había sido una exigencia de la sociedad civil desde años atrás,⁴⁸ por lo que su aprobación implica un avance para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en nuestra ciudad.

De igual manera, deben tomarse en consideración las posibilidades que representa la nueva ley en cuanto al acceso a la justicia, dado el contexto de impunidad del que partió la discusión para su formulación, y las posibilidades de dar señales de efectividad en las medidas diseñadas.

Por otro lado, esa ley no cuenta con ningún apartado o artículo que establezca algunos principios en referencia al acceso a la justicia ante las agresiones; y ya que la impunidad constituye una de las principales razones por las cuales persisten las agresiones, tales principios debieron incorporarse a la nueva legislación. La implementación integral de esta ley representa en la actualidad un gran reto. A la fecha de cierre

⁴⁷ Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, *op. cit.*, nota 29.

⁴⁸ *Diagnóstico sobre el derecho a defender los derechos humanos en el Distrito Federal. Políticas públicas en la Ciudad de México sobre protección y justicia para quienes defienden los derechos humanos*, México, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal-Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, 2013.

del presente *Diagnóstico*, los artículos transitorios que regulan el comienzo del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal no habían sido cumplidos.

C. Conclusiones

Como se ha planteado, el derecho a defender los derechos humanos es un derecho en sí mismo y está conformado a su vez por al menos otros nueve derechos, cada uno de los cuales son necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del primero. Puede asegurarse que, en la Ciudad de México, de estos nueve derechos, algunos están siendo más violentados que otros. Tal es el caso del derecho a ser protegido, el derecho a la protesta, el derecho de reunión, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

La Ciudad de México cuenta con un contexto particular alrededor del derecho a defender los derechos humanos. Muchas de las organizaciones que defienden los derechos humanos a lo largo y ancho del país cuentan con oficinas en esta ciudad, ya que es la sede de los poderes de la Unión y también el centro de la toma de decisiones de la autoridad federal. Así, con frecuencia, el riesgo al que están sometidas las personas defensoras que habitan en la capital del país proviene del trabajo que realizan en otras entidades federativas, donde la situación de violencia es mucho peor.

Por otro lado, gran cantidad de personas defensoras consideran a la Ciudad de México como una metrópoli segura, por lo que, en caso de encontrarse en un riesgo alto e inminente, deciden desplazarse a ella en búsqueda de auxilio y protección. Otras veces simplemente deciden hacerlo por considerar que se trata de un lugar apropiado para la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, esto no es así. Las cifras de agresiones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos son alarmantes, ya que colocan a la Ciudad de México en los primeros lugares de incidencia de estas agresiones en el ámbito nacional.

Sucede cada vez con mayor frecuencia que, al ser agredidas, las personas defensoras de derechos humanos deben enfocarse en exigir justicia a su favor, así como en efectuar enormes esfuerzos para protegerse a sí mismas y a sus familias, lo que menoscaba de manera importante su labor de promoción y defensa de los derechos humanos.

Asimismo, los altos niveles de impunidad crean un círculo vicioso, pues, si ésta prevalece, el mensaje al agresor es que puede seguir agrediendo a personas defensoras de derechos humanos, puesto que ello no le acarrea ninguna consecuencia. Es decir, el costo de la agresión es bajo, y el beneficio, muy alto, y de esa manera se crea un ambiente propicio para la persistencia de las agresiones a personas defensoras.

A lo anterior se suma la falta de reconocimiento de la labor de defensa de los derechos humanos en la Ciudad de México,⁴⁹ a pesar de lo establecido en la Ley para la Protección Integral. Muchas veces, las dependencias, así como las servidoras y los servidores públicos que en ellas trabajan, no reconocen el importante papel que juegan las personas defensoras de los derechos humanos en nuestra sociedad, por lo que, mediante la acción, omisión u aquiescencia, las ignoran, hostigan, criminalizan, agreden y demeritan en su labor.⁵⁰

El contexto del ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México trae consigo diversas violaciones al derecho a defender los derechos humanos y los derechos conexos. La prohibición *de facto* de documentar el actuar de la autoridad, el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza pública, las detenciones arbitrarias y el uso indebido del derecho penal son una práctica recurrente en el marco de las manifestaciones. Dichas prácticas inhiben de terrible manera el derecho

⁴⁹ Gabriel Soto Climent (coord.), *Informe especial sobre el derecho humano a defender derechos humanos en la Ciudad de México*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011, pp. 20 y 21.

⁵⁰ Tal como se expresó y documentó en las dos mesas de trabajo celebradas para la creación del presente diagnóstico, el 21 de septiembre y el 13 de octubre de 2015, respectivamente.

a la protesta de las personas que habitan en la capital del país y de todas las que vienen de otros estados a manifestarse aquí, pues consideran que, si ejercen su derecho a la protesta, serán víctimas de alguna de estas violaciones.

Por otro lado, la legislación de la Ciudad de México presenta tanto avances como retos pendientes para garantizar el derecho a defender los derechos humanos de manera integral. Leyes como la de Movilidad o la de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas deben ser reformadas para estar en concordancia con los más altos estándares de derechos humanos y deben ser correctamente implementadas.

Así, aunque la Ciudad de México ha dado diversos pasos para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, aún falta mucho por hacer para crear las condiciones ideales que permitan su pleno goce a quienes habitan o transitan por ella.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar el derecho que tienen las personas para desarrollar, en forma individual, grupal e institucional, todo tipo de acciones para promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales, ya sea de manera profesional y sistemática o eventual y espontánea, mediante la vía pacífica.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 2.1. Difundir y fortalecer una cultura institucional sobre el derecho a defender derechos humanos					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Ente responsable	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
14. Instalar el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.	14.1. Presentación, aprobación e implementación de los planes anuales de trabajo 2017 y 2018, por parte de los órganos del Mecanismo. 14.2. Elaboración y presentación de manuales y protocolos sobre las medidas de protección que el Mecanismo implementa.	Informes bimestrales por parte de la Dirección del Mecanismo. Informes sobre los resultados que los manuales y protocolos tienen en la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.	Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos	Informe y evaluación del impacto obtenido respecto a las medidas preventivas, de protección, de protección urgente y de carácter social que el Mecanismo haya implementado con motivo de las peticiones presentadas ante el mismo y recomendaciones para su mejora.
15. Elaborar y ejecutar un programa, con presupuesto, para capacitar a servidoras y servidores públicos e impartidoras e impartidores de justicia, respecto al cambio de cultura institucional, orientado a concientizar sobre el derecho a defender derechos humanos.	15.1. Acreditación de al menos 20% de servidoras y servidores públicos sensibilizados y capacitados.	Número de servidoras y servidores públicos sensibilizados y capacitados.		Enfoque transversal: Derechos humanos	Acreditación de al menos 50% de servidoras y servidores públicos sensibilizados y capacitados.
16. Diseñar una estrategia de difusión pública permanente a favor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que incida en la población en general y en el cambio de cultura organizacional del Gobierno de la Ciudad de México.	16.1. Sensibilización de funcionarias y funcionarios en cuanto a la importancia de una atención proactiva en la defensa de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en la Administración Pública Local y en la población en general.	Sondeos en la administración pública local, y encuestas en la población en general, sobre cambios en la percepción de las acciones respectivas y en las acciones respecto al derecho a defender derechos humanos.			Mejora sustantiva de la cultura organizacional de funcionarias y funcionarios respecto a los derechos humanos de las personas defensoras.

Objetivo específico 2.2. Garantizar el acceso a la justicia a personas defensoras de derechos humanos y a periodistas

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>17. Elaborar iniciativa de reforma al Código Penal para el Distrito Federal a fin de tipificar las conductas, por acción u omisión, que las y los servidores públicos pueden realizar en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.</p>	<p>17.1. Contar con una propuesta de reforma al Código Penal para el Distrito Federal con participación de la sociedad civil y la academia.</p>	<p>Nivel de avance del proceso legislativo respecto a la propuesta de reforma.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p>	<p>Reforma al Código Penal para el Distrito Federal aprobada y en vigor.</p>
<p>18. Establecer una coordinación institucional entre el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal para incidir en las prácticas de investigación de la Procuraduría en los casos en que los delitos estén relacionados con la actividad del periodismo y/o con la defensa y promoción de derechos humanos.</p>	<p>18.1. Informe y documentación del Ministerio Público sobre las líneas de investigación trabajadas, durante los años 2017 y 2018, en los casos en que existen antecedentes respecto al Mecanismo de Protección o cuando las víctimas y/o familiares señalen como motivo de un delito las actividades de promoción y defensa de derechos humanos o el periodismo.</p>	<p>Número de investigaciones que tomaron en cuenta las actividades de las víctimas como periodistas o defensores y defensoras de derechos humanos, en coadyuvancia con sociedad civil, víctimas y familiares.</p> <p>Fortalecimiento del Mecanismo de Protección y de las organizaciones de la sociedad civil, víctimas y familiares, en la coadyuvancia que realicen en las líneas de investigación relacionadas con la actividad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.</p>	<p>Mecanismo Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal: 1. Derechos humanos</p>	<p>Prácticas ministeriales de investigación consolidadas en favor del acceso a la justicia para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, a partir de una comunicación robusta entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.</p>

Objetivo específico 2.3. Garantizar que los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México cumplan con la legislación vigente en materia de derecho a la libertad de expresión, de reunión, a la protesta y a documentar violaciones de derechos humanos				
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018
19. Revisar el "Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el control de multitudes", de marzo de 2013, con participación de organizaciones de la sociedad civil, adoptando estándares internacionales en materia de derechos humanos.	19.1. Modificación del Protocolo a partir del consenso con entes públicos y sociedad civil.	Protocolo modificado.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos
20. Vigilar el cumplimiento del "Protocolo de actuación policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el control de multitudes", de marzo de 2013, dando prioridad al diálogo con organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales.	20.1. Creación de un registro que permita contar con información relativa a los casos en que se denuncian agresiones y arbitrariedades por parte de los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México.	Número de personas agredidas u objeto de arbitrariedades en reuniones pacíficas o manifestaciones por parte de los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México.		Reducción de al menos 50% del índice de agresiones y arbitrariedades por parte de cuerpos de seguridad pública en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, respecto a las cifras obtenidas al inicio del sistema.
21. Reformar la Ley de Movilidad del Distrito Federal armonizándola con estándares internacionales de derechos humanos.	21.1. Elaboración de una iniciativa de reforma a la Ley de Movilidad del Distrito Federal previendo la modificación de los artículos 13, 212, 213 y 214 y los demás que se consideren pertinentes para no impedir una efectiva garantía de los derechos de reunión, de manifestación y a la protesta.	Iniciativa presentada e impulsada ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por las y los actores políticos pertinentes.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Aprobación de la reforma a la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

Objetivo específico 2.4. Garantizar los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
22. Disminuir los delitos contra el ejercicio de defensa de los derechos humanos y el periodismo, una vez tipificados en la reforma del Código Penal para el Distrito Federal.	22.1. Concientizar a servidoras y servidores públicos y agentes de seguridad sobre el derecho que toda persona tiene para documentar violaciones a derechos humanos. 22.2. Reducir de modo sustancial el índice de delitos cometidos en contra de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con motivo del ejercicio de su profesión.	Disminución del índice de delitos cometidos en contra de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con motivo del ejercicio de su profesión.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p>	Eliminación de las conductas u omisiones de los servidores públicos que generen hechos constitutivos de delito en agravio de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
23. Garantizar el debido proceso y la presunción de inocencia para reducir el uso indebido de tipos penales por parte del Ministerio Público y las y los jueces.	23.1. Elaborar una propuesta jurídica, con participación de la academia y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de caracterizar el uso indebido del derecho penal respecto a violaciones a derechos humanos.	Propuesta de caracterización del uso indebido del derecho penal elaborada y presentada ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.		<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Reducir al menos 50% el índice del uso indebido del derecho penal en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, respecto a las cifras obtenidas a partir de la caracterización del mismo.

<p>24. Derogar el tipo penal de <i>ataques a la paz pública</i> del Código Penal para el Distrito Federal.</p>	<p>24.1. Elaborar iniciativa para la derogación del tipo penal <i>ataques a la paz pública</i>.</p>	<p>Iniciativa elaborada de reforma al Código Penal para derogar el tipo penal <i>ataques a la paz pública</i>.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Derogación del tipo penal <i>ataques a la paz pública</i>.</p>
<p>25. Tipificar como delito el retiro por medios violentos de los instrumentos que permiten acreditar audiovisualmente la violación al derecho a documentar.</p>	<p>25.1. Iniciativa de reforma al Código Penal del Distrito Federal para tipificar las acciones que impiden documentar audiovisualmente la violación a los derechos humanos.</p>	<p>Iniciativa presentada e impulsada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por las y los actores políticos pertinentes.</p>		<p>Aprobación de la reforma al Código Penal del Distrito Federal.</p>

III. Conclusiones

La presente versión del Diagnóstico y el Programa del derecho a defender los derechos humanos en la Ciudad de México, mediante las mesas de trabajo realizadas, definió como prioritarias diversas acciones estratégicas, que se enmarcan en los componentes del derecho a defender los derechos humanos que más son violados en esta ciudad.

Sin embargo, existen otros derechos que también constituyen una parte muy importante del derecho a defender los derechos humanos y que no fueron priorizados en la presente versión, por lo que deberán tomarse en cuenta en una próxima revisión. Tal es el caso del derecho a acceder a recursos para el desarrollo de actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos, el derecho al acceso y comunicación con organismos internacionales, el derecho de asociación y el derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas sobre derechos humanos.

Una vez alcanzadas las metas de la presente versión del Programa, deberán programarse nuevas metas para cubrir las carencias de tales derechos, pues tampoco están siendo totalmente garantizados. Se debe revisar la manera en que evoluciona el estado de garantía de los derechos mencionados, pues si existen relevantes acciones u omisiones de la autoridad respecto a ellos que hayan de tomarse en cuenta, deberán constituir entonces la prioridad para el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Ha de reconocerse el grado de complejidad que conlleva garantizar el derecho a defender los derechos humanos en la Ciudad de México, pues, al ser ésta la capital política, repercute directamente en ella la situación de los derechos humanos de todo el país, en especial por la situación de garantía de este mismo derecho a lo largo y ancho de la república. Sin embargo, debe reconocerse también que la Ciudad de México cuenta con una posición privilegiada respecto a otras entidades del país en términos de desarrollo y recursos, por lo que las metas aquí planteadas son alcanzables.

Por ello, debería plantearse como meta a largo plazo, la aspiración de la Ciudad de México a convertirse en una de las entidades federativas con menos agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos en el país, para dejar atrás los primeros lugares que actualmente ocupa. Así, se debe aspirar a volverse un territorio en donde existan condiciones sociales, económicas, políticas y garantías jurídicas para que toda persona que habite o transite en ella pueda disfrutar del derecho a defender los derechos humanos en plenitud.

Bibliografía

- Acuerdo A/010/2010 del C. Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de abril de 2010.
- Amnistía Internacional. *Defender los derechos humanos en las Américas: Necesario, legítimo y peligroso*. Londres, Amnesty International Publications, 2014.
- *Exigiendo justicia y dignidad, defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 2010.
- Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. 3ª. ed., México, CDHDF (serie Documentos oficiales, núm. 5), 2010.
- CEREZO Contreras, Alejandro (coord.). *Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013*. México, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, 2013.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Recomendación 11/2014, por violaciones a los derechos humanos de personas y profesionales de los medios de comunicación que ejercen su derecho a la información mediante acciones de documentación ciudadana.
- Recomendación 9/2015, por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en el ejercicio de la protesta social.
- Recomendación 10/2015, por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en el ejercicio de la protesta social.
- Recomendación 11/2015, por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en el ejercicio de la protesta social.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. Washington, OEA/Ser. L/V/II Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

——— Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Washington, OEA/Ser. L/V/II Doc. 66, 31 de diciembre de 2011.

Corte IDH. “Caso Kawas Fernández vs. Honduras.” Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 3 de abril de 2009.

——— “Caso Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil.” Sentencia de excepciones preliminares y fondo de 28 de noviembre de 2006.

——— “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia.” Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 27 de noviembre de 2008.

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998. A/RES/53/144.

Defender los derechos humanos en México: La represión política, una práctica generalizada. Informe de junio de 2014 a mayo de 2015. México, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, 2015.

Diagnóstico sobre el derecho a defender los derechos humanos en el Distrito Federal. Políticas públicas en la Ciudad de México sobre protección y justicia para quienes defienden los derechos humanos. México, Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal-Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, 2013.

Espacio OSC para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. México, 2015.

Fe de Erratas al Dictamen por el que se expide la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y

- Periodistas del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 189 bis, 2 de octubre de 2015.
- Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social. *Control del espacio público 3.0: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*. México, 2015.
- . *Control del espacio público: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*. México, 2014.
- Informe de la Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya, de conformidad con la resolución 62/152 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nota del Secretario General. 4 de agosto de 2009. A/64/226.
- International Service for Human Rights. *Right to access international bodies*. [Suiza], Human Rights Defenders Briefing Papers, 2009.
- La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad. Junio de 2013 a mayo de 2014*. México, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, 2014.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 839, 14 de mayo de 2010.
- Ley de Movilidad para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 1899 bis, 14 de julio de 2014.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 672, 9 de septiembre de 2009.
- Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 40, 20 de mayo de 2003.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (Ley del Mecanismo de Protección Federal). En: *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2012.
- Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, núm. 151 bis, 10 de agosto de 2015.

- MARTÍN Quintana, María, y Enrique Eguren Fernández. *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas, Protection International, 2011.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos*. Ginebra, OACNUDH (Folleto Informativo núm. 29), 2004.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*. México, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2013.
- RACZYNSKA, Agnieszka *et al.* *El derecho a defender los derechos humanos en México: Informe sobre la situación de las personas defensoras. 2011-2013*. México, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, 2014.
- Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (Reglamento de la Ley del Mecanismo de Protección Federal.) En: *Diario Oficial de la Federación*, 30 de noviembre de 2012.
- Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos. *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. Representaciones en Colombia, Guatemala y México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Julio de 2011.
- Reporte de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Hina Jilani. Sexagésimo primer periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 5 de septiembre de 2006, A/61/312.
- Reporte de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Hina Jilani. Los

defensores de derechos humanos. Nota del Secretario General. Sexagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 13 de agosto de 2007, A/62/225.

SAURI Suárez, Gerardo. *Derecho humano a defender derechos humanos: propuesta de indicadores para su diagnóstico*. Tesis para obtener el grado de maestro en Derechos Humanos y Democracia. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica México, 2012.

SOTO Climent, Gabriel (coord.). *Informe especial sobre el derecho humano a defender derechos humanos en la Ciudad de México*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2011.

Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

De acuerdo con el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

El fenómeno de la discriminación es complicado de conceptualizar porque es al mismo tiempo una práctica enraizada en una dinámica social compleja y un principio jurídico –una conducta antisocial– asociado a la defensa y promoción de los derechos humanos y un eje articulador de acciones y políticas públicas. En términos generales, la discriminación es una práctica que diferencia y busca hacer menoscabo de los derechos y coloca en una situación de desventaja, marginación, exclusión y vulnerabilidad a personas y grupos.¹

¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *El fenómeno de la discriminación en la Ciudad de México*, México, Copred, 2016, p. 1.

Esta definición del órgano rector en materia del derecho a la igualdad y no discriminación de la Ciudad de México permite apuntar que la igualdad y la no discriminación son, antes que nada, un derecho humano. Esto está reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de derechos humanos. Este derecho se traduce en la obligación del Estado de garantizar un trato digno a todas las personas en cualquier circunstancia. También debe entenderse como el goce de todas las personas, sin discriminación, de todos los derechos humanos. El derecho internacional protege, a través de muy diversos instrumentos, la igualdad de derechos, al tiempo que prohíbe la discriminación. Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 2.1, establece: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

Las cláusulas de prohibición de discriminación se encuentran en muchos tratados de derechos humanos, tanto del sistema universal como del interamericano. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2.2., establece la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos consagrados en el Pacto, “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Un derecho similar se encuentra en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1. Los tratados internacionales de derechos humanos que protegen a grupos específicos de población también estipulan la obligación estatal de proteger a las personas de la discriminación. Es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo artículo 2.2. se expresa: “Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa

de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”.

Los tratados que protegen los derechos humanos de las mujeres hacen énfasis en el papel protagónico que debe tener el Estado en la lucha contra la discriminación, buscando la puesta en práctica de medidas legislativas tendentes a eliminar esa discriminación. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer consagra, en su artículo 2, inciso *f*, entre otros, el compromiso de los Estados firmantes de “[a]doptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer”. El papel activo del Estado en la lucha contra la discriminación y sus efectos se encuentra expresado con más claridad en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará. Por ejemplo, el artículo 8, inciso *b*, establece que los Estados partes convienen en adoptar medidas y programas para:

Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer.

Los tratados internacionales establecen no sólo un reconocimiento del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación, sino la obligación de los Estados firmantes de modificar la realidad social atacando la discriminación tanto pública como privada y sus consecuencias. Esto ha sido reconocido en las normas de carácter nacional. En el tercer párrafo del artículo 1º constitucional, por ejemplo, se establece que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el primer párrafo del artículo primero constitucional establece que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las diferencias entre las personas deben entenderse como parte de la diversidad humana; así, se ha entendido que, frente al derecho, todas las personas son iguales. Sin embargo, esto no necesariamente ha sido una realidad. Por ello, el derecho a la igualdad se encuentra reforzado en el rango constitucional por la prohibición de discriminación, que a la letra señala, en el último párrafo del artículo 1º:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La Constitución reconoce así que todas las personas, sin excepción, gozan de los derechos humanos por el solo hecho de encontrarse en territorio nacional. Esto significa, en el ámbito espacial de la Ciudad de México, que todas las personas deben ser tratadas como iguales por

las autoridades locales. Diferentes artículos constitucionales protegen el derecho a la igualdad según el ámbito y los sujetos de derechos. Por ejemplo, el reconocimiento de la situación de exclusión social en la que viven los pueblos indígenas de México motivó la reforma del artículo 2º constitucional, que reconoce su derecho a la libre determinación, lo que incluye el derecho a elegir a sus autoridades o representantes, respetando el derecho al voto en condiciones de igualdad.

En su apartado B, el artículo 2º constitucional establece la creación de instituciones y de políticas públicas federales, estatales y municipales destinadas a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y a eliminar cualquier práctica discriminatoria en su contra. Además, establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen, entre otras, las siguientes obligaciones: “impulsar el desarrollo regional de zonas indígenas, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad y asegurar el acceso efectivo de los servicios de salud”. Por su parte, el artículo 4º constitucional establece la igualdad ante la ley entre “el varón y la mujer”.

Asimismo, la legislación federal hace énfasis en la obligación del Estado de luchar contra la discriminación y sus efectos en el ejercicio de los derechos. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 3 establece que:

Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En el ámbito local existen leyes con cláusulas que prohíben la discriminación, como la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas

con Discapacidad del Distrito Federal o la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal.² Sin embargo, una cosa es establecer estas cláusulas abstractas y otra cosa es reconocer qué leyes, políticas públicas o prácticas administrativas limitan u obstaculizan el ejercicio pleno de todos los derechos a ciertos grupos de población.

Por ello, la armonización legislativa con la prohibición constitucional de discriminación y respecto a los tratados internacionales de derechos humanos es una de las tareas pendientes más importantes en la lucha contra la discriminación en la Ciudad de México. Si bien ha habido avances sustanciales en los últimos años, hay aún mucho trabajo por hacer en este sentido.

B. Principales problemáticas

El derecho a la igualdad, como una obligación de tratar a todas las personas como iguales frente a la ley, es el resultado de la lucha

² “Artículo 5. Queda prohibida cualquier forma de discriminación, entendiéndose por ésta la negación, exclusión, distinción, menoscabo, impedimento o restricción de alguno o algunos de los derechos humanos de las personas, grupos y/o comunidades, estén o no en situación de discriminación imputables a personas físicas o morales o entes públicos con intención o sin ella, dolosa o culpable, por acción u omisión, por razón de su origen étnico, nacional, raza, lengua, sexo, género, identidad indígena, identidad de género, expresión de rol de género, edad, discapacidad, condición jurídica, social o económica, apariencia física, condiciones de salud, características genéticas, embarazo, religión, opiniones políticas, académicas o filosóficas, identidad o filiación política, orientación sexual o preferencia sexual, estado civil, por su forma de pensar, vestir, actuar, gesticular, por tener tatuajes o perforaciones corporales, por consumir sustancias psicoactivas o cualquier otra que tenga por efecto anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, de los derechos y libertades fundamentales, así como la igualdad de las personas frente al ejercicio de derechos. También será considerada como discriminación la bifobia, homofobia, lesbofobia, transfobia, misoginia, xenofobia, la segregación racial y otras formas conexas de intolerancia, el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.”

histórica en contra del trato preferente del que gozaban ciertos grupos sociales. Sin embargo, hoy se entiende que es válido tratar de forma diferente a determinados grupos o personas reconociendo sus diferencias y desventajas históricas, pues de no hacerlo podría tener consecuencias discriminatorias.³ Esta es la razón por la que algunas leyes locales brindan protección especial a las mujeres y colectivos de personas que tradicionalmente han sido discriminadas. Es el caso de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, que establece medidas de protección especial a favor de las mujeres con el propósito de prevenir hechos violentos en su contra.

La creación de este tipo de leyes representa para las mujeres una forma de garantizar el ejercicio de ciertos derechos. Por ello, debe promoverse y protegerse la vigencia de este tipo de normas. Asimismo, es importante la creación de leyes que protejan a personas que pertenecen a grupos tradicionalmente discriminados, como personas con discapacidad, indígenas, personas adultas mayores, poblaciones callejeras, entre otros.

De acuerdo con la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, “en el Distrito Federal existe mucha discriminación considerando que su calificación es de 7.2, donde 10 significa que existe mucha discriminación y 0 representa que no existe”. Entre las causas más comunes se ubican la pobreza, el color de la piel, las preferencias sexuales, la educación y la situación económica. La percepción de la existencia de discriminación es más elevada en personas: 1) indígenas, 2) pobres, 3) gays, 4) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 5) con antecedentes penales o que

³ Tesis 1a. CCCLXXXIV/2014I (10a.), Igualdad y No Discriminación. Notas relevantes que el operador de la norma debe considerar al examinar la constitucionalidad de una medida a la luz de dichos principios, frente a las llamadas “categorías sospechosas”, a fin de no provocar un trato diferenciado o una discriminación institucional. En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 720.

estuvieron en la cárcel, 6) con discapacidad, 7) con sobrepeso, 8) de poblaciones callejeras, 9) trabajadoras sexuales, y 10) de preferencia u orientación sexual distinta a la heterosexual. Sin embargo, los grupos más evidentemente discriminados son: 1) indígenas, 2) gays, 3) de piel morena, 4) pobres, 5) personas adultas mayores, 6) con distinta lengua, idioma o forma de hablar, 7) con virus de inmunodeficiencia humana-síndrome de inmunodeficiencia adquirida, 8) con discapacidad, 9) lesbianas, y 10) de estatura baja. Treinta y dos por ciento de las personas reconocen que alguna vez han sido discriminadas, principalmente en el trabajo, la calle, alguna institución pública, en la escuela y en transporte público; y lo fueron por su forma de vestir, sobrepeso, edad, imagen o color de piel.

Por otra parte, la igualdad en la ley está dirigida al Estado; el Poder Legislativo es quien deberá cuidar de no realizar distinciones legislativas discriminatorias, observando que éstas no contengan diferencias que tengan por objeto o como efecto limitar los derechos de las personas. Esto no significa que la ley no pueda diferenciar entre las personas destinatarias, sino, más bien, que dichas distinciones no deben afectar de forma desigual a las personas sin una justificación razonable. Por tanto, el poder legislativo local deberá ser consciente de los posibles efectos de la ley, cerciorándose de que ésta considere y no afecte a grupos en situación de exclusión social.⁴

Para lograr la igualdad, es recomendable armonizar la legislación con las normas de derechos humanos, especialmente con aquellas de fuente internacional, pues éstas obedecen a los principios más garantistas. No obstante que algunas leyes locales se han redactado o reformado atendiendo los estándares internacionales de derechos humanos,

⁴ Tesis 1a. CCCV/2014 (10a.), Excusa o recusación de jueces en materia civil. El artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Chihuahua no vulnera el derecho fundamental de igualdad en la ley. En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, tomo I, septiembre de 2014, p. 575.

esto no se ha hecho de forma generalizada, por lo que la armonización legislativa sigue siendo una materia pendiente. Es el caso, por ejemplo, de la materia de derechos indígenas o de la legislación civil que regula los derechos de las personas con discapacidad.

Por ejemplo, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal establece la prohibición de discriminación en contra de personas con discapacidad. No obstante, el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mental o psicosocial sigue estando limitado por la legislación civil de la Ciudad de México, a través de la figura legal de interdicción, contenida en los artículos 23 y 450 del Código Civil del Distrito Federal, lo que constituye una violación del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Asimismo, diferentes disposiciones siguen limitando la capacidad jurídica de las personas con discapacidad a través de la figura de *tutela*.

Otras leyes claramente discriminatorias se encuentran en las siguientes normas: Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal,⁵ Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal⁶ o el Acuerdo

⁵ El artículo 62 de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal establece la posibilidad de que a un infractor o infractora de dicha norma que padezca alguna “discapacidad mental”, se le remita a una institución de asistencia social: “Cuando el probable infractor padezca alguna enfermedad o discapacidad mental, a consideración del médico, el Juez suspenderá el procedimiento y citará a las personas obligadas a la custodia del enfermo o persona con discapacidad mental y, a falta de éstos, lo remitirá a las autoridades de salud o instituciones de asistencia social competentes del Distrito Federal que deban intervenir, a fin de que se le proporcione la ayuda o asistencia que requiera.”

⁶ El artículo 125 de la Ley de Justicia para Adolescentes para el Distrito Federal utiliza términos discriminatorios como “desarrollo intelectual retardado” y faculta a la autoridad para buscar el internamiento en instituciones que “traten” asistencialmente a los adolescentes infractores: “Proceder en los casos de trastorno mental o desarrollo intelectual retardado. En cualquier momento en que el Ministerio Público, Juez o Autoridad Ejecutora competente, tenga conocimiento de que el

A/022/2009 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.⁷

Toda vez que se busca realizar un diagnóstico general de la situación que guarda el derecho a la igualdad y no discriminación, es importante resaltar en términos generales el grado diferenciado de avances en materia de protección de derechos, y la falta de una revisión generalizada de las normas locales que afectan de forma diferenciada a las personas en la Ciudad de México.

En este sentido, es preciso entender que la discriminación puede ser directa o indirecta. La directa se produce en situaciones en que, por motivos prohibidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una persona es tratada de manera menos favorable de lo que sea, haya sido o vaya a ser tratada en otra situación comparable. La discriminación indirecta tendrá lugar cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, sitúe a personas en desventaja particular respecto a otras personas, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para la consecución de esta finalidad sean adecuados y necesarios.⁸ Esta última discriminación ha recibido poca atención

adolescente presenta trastorno mental o desarrollo intelectual retardado, y/o discapacidad física, inmediatamente ordenarán su atención en una institución acorde a sus necesidades, ya sea en instituciones públicas o privadas o, en su caso, entregado a sus padres, representantes legales, encargados o a quienes ejerzan la patria potestad, a fin de que el-adolescente sea internado o tratado de acuerdo al problema que presente.”

⁷ Acuerdo A/022/2009 de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que faculta a la autoridad para internar a personas con discapacidad en hospitales sin el consentimiento de las personas implicadas, sustituyéndose así la voluntad de las personas y sin que exista orden judicial de por medio.

⁸ La legislación de la Ciudad de México no distingue entre discriminación directa e indirecta. En el ámbito internacional, se puede citar la Directiva del Consejo de la Unión Europea 2004/113/CE del 13 de diciembre de 2004. En ella se señala la distinción entre discriminación directa e indirecta por razón de sexo. “A efectos de la

en México, y es justo el tipo de discriminación más difícil de erradicar, ya que su normalización provoca que pase inadvertida. Es el caso de la legislación laboral, que aparenta ser neutral, pero, por ejemplo, al establecer poca flexibilidad en la jornada de trabajo, no favorece la contratación de mujeres con hijas o hijos económicamente dependientes.⁹

Una de las premisas de partida es que ciertas personas, por sus condiciones diversas, sufren formas agravadas de discriminación, lo que se conoce como *discriminación múltiple*. Este concepto fue reconocido en 2001 en la Conferencia de Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica). La discriminación múltiple se produce cuando una persona es discriminada (tratada de modo distinto y peor que otra) por diferentes factores (discapacidad, género, etc.) en diversos momentos.¹⁰ Algunas víctimas de discriminación lo son por varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados

presente Directiva se entenderá por: a) ‘discriminación directa’ la situación en que una persona haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que es, ha sido o sería tratada otra en una situación comparable, por razón de sexo; b) ‘discriminación indirecta’ es la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutras sitúa a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y salvo que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios.”

⁹ En los años recientes, se han realizado muchos esfuerzos en contra de la discriminación que padecen las mujeres, principalmente enfocados a atacar la discriminación y la violencia sociales, y poco se ha hecho en contra de la discriminación institucionalizada, como el caso de la legislación laboral, que no favorece la contratación de mujeres. Aunque es claro el hecho de que la legislación laboral es facultad federal, las medidas que se tomen en el nivel local para favorecer la contratación de mujeres a partir de incentivos para las empresas o acciones como la conciliación de la vida familiar con la laboral o economía del cuidado, ayudarían a reducir dichas brechas.

¹⁰ Fernando Rey Martínez, “La discriminación múltiple. Una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2008, p. 263.

en la sociedad, lo que, por un lado, amplía la gravedad de la herida a su dignidad y, por el otro, transforma de alguna manera el tipo de lesión.¹¹

Finalmente, la igualdad sustantiva se relaciona con la igualdad de oportunidades. Este principio implica la obligación del Estado de garantizar los medios para que todas las personas ejerzan todos sus derechos en igualdad de condiciones. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, las diferencias sociales y legales entre hombres y mujeres deben eliminarse, justo por limitar el derecho a la igualdad sustancial de las mujeres:

... entre los estereotipos relacionados con los roles de género que deben abandonarse, se encuentra el relativo a visualizar y limitar a la mujer a las tareas del hogar y cuidado de los hijos; concepción que no es compatible con un sistema democrático en el que debe imperar un principio de igualdad sustancial entre las personas sin importar el género o sexo al que pertenezcan, pues en el sistema constitucional mexicano el respeto a la dignidad inherente de la persona constituye el vértice toral de todos los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹²

Es importante comprender que las desigualdades entre las personas que se traducen en dificultad para ejercer derechos constituyen un problema social que debe atenderse a través de reformas legales e implementación de políticas públicas. En la Ciudad de México, tanto

¹¹ Nisaly Brito Ramírez, *Después de Dios, los médicos... Discriminación contra mujeres callejeras en el Hospital materno infantil Inguarán de la Ciudad de México*, tesis para optar por el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2012.

¹² Tesis: 1a. CCCVII/2014 (10a.), Igualdad y no discriminación por razón de género. El artículo 4.99 del Código Civil del Estado de México no vulnera directa o indirectamente aquel derecho fundamental (legislación vigente hasta el 3 de mayo de 2012). En: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, tomo I, septiembre de 2014, p. 580.

la legislación como las políticas públicas deben tener la perspectiva de no discriminación. También es relevante la creación de planes o programas que contengan acciones afirmativas para favorecer tanto a mujeres como a personas que pertenecen a grupos que tradicionalmente han sido discriminados. Así lo determina la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que en su capítulo IV establece las características de las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas que deberán implementar los poderes públicos federales. Por su parte, la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal determina, en su capítulo III, las características de las medidas positivas y compensatorias que deberán atender los entes públicos de la Ciudad de México. Esta ley, a diferencia de la ley federal, especifica las medidas positivas y compensatorias que deberán adelantar los entes públicos para los siguientes grupos de población: mujeres, niñas y niños, las y los jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas y originarios, la población LGTBTTI (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual), las poblaciones callejeras, las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, y las personas en situación de discriminación por razón de su situación socioeconómica.

Aunque las problemáticas relacionadas con la igualdad y la discriminación abarcan muchos aspectos importantes, es posible identificar un eje transversal, que es la situación de pobreza. La pobreza es uno de los principales obstáculos para el ejercicio del resto de los derechos. En este sentido, es posible analizar la pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos –como el derecho a un nivel de vida adecuado o el derecho al desarrollo– y como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos.¹³ La pobreza se encuentra íntimamente

¹³ Óscar Parra Vera, “Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano”. En: *Revista IIDH / Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 56, julio-diciembre 2012, p. 280.

relacionada con la falta de igualdad de oportunidades y con la discriminación de ciertos colectivos de personas. Así, es evidente por ejemplo lo que se ha llamado “feminización de la pobreza”.¹⁴

La desigualdad social de la Ciudad de México es un reflejo de la situación generalizada del territorio nacional, pues en el mismo espacio geográfico conviven personas que forman parte del decil más rico del país, y aquellas personas en situación de pobreza extrema.¹⁵ Es importante reconocer que, en la Ciudad de México, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ha disminuido el número de personas en situación de pobreza extrema, que pasó de 219 mil personas en 2012 a 150.5 mil personas en 2014.¹⁶ Sin embargo, y aunque la disminución parece significativa, el número de personas que permanecen en esa situación sigue siendo considerable.

Una de las consecuencias de la pobreza es la dificultad en el ejercicio pleno de los derechos. Además, la pobreza puede, en ocasiones, ser una de las consecuencias de la discriminación, al tiempo que agrava la situación de las personas que pertenecen a grupos discriminados. De acuerdo con el Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015:

Es evidente que la discriminación es un fenómeno complejo, contextual, de raíces profundas y diversas; un problema estructural que se manifiesta

¹⁴ Gloria Careaga Pérez, *La feminización de la pobreza en México*, México, Cámara de Diputados, 2011.

¹⁵ Agradecemos las ideas y propuestas planteadas a este respecto por el maestro Guillermo Ejea Mendoza, profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

¹⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2014. Evolución de la pobreza extrema y pobreza extrema en entidad federativa, 2010, 2012 y 2014*. México, Coneval [en línea]. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

de diversas formas, como la inequidad en la distribución de riqueza, la desigualdad en el acceso a oportunidades de desarrollo, la pobreza, la intolerancia traducida en expresiones de odio y desprecio a lo diferente, la violencia, el machismo, etcétera.¹⁷

Según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, la pobreza es una de las razones principales de discriminación. Este hecho obliga a dimensionar el fenómeno y las consecuencias que esto tiene en la vida de la ciudad. Es decir, si la discriminación implica la restricción de algún derecho humano, y, como ya se afirmó, la pobreza está vinculada con la discriminación, la magnitud de la problemática puede ilustrarse con los siguientes datos: en 2014, 28.4 por ciento de las y los habitantes de la Ciudad de México se encontraban en pobreza y 1.7% en pobreza extrema –de acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹⁸ En palabras del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

La pobreza y la discriminación son dos fenómenos que están estrechamente relacionados, incluso [...], la primera es la principal causa de la discriminación, pero también se ha evidenciado que la discriminación también puede ser un factor para que muchas personas no salgan de su condición de pobreza, porque al haberseles negado derechos como la educación, la salud o el trabajo se les niegan oportunidades que les permitiría superar dicha condición.¹⁹

¹⁷ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015*, México, Copred, 2015, p. 28.

¹⁸ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *op. cit.*, nota 16.

¹⁹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 23.

La relación entre pobreza y derechos humanos es esencial, pues tiene una repercusión directa en la falta de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ello, la medición de la pobreza se efectúa a partir del ingreso y de otras seis dimensiones: rezago educativo; acceso a servicios de salud; acceso a seguridad social; calidad y espacios de la vivienda; acceso a servicios básicos en la vivienda; y acceso a la alimentación. Así, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social registra que en la Ciudad de México se ubican dos de los 11 municipios²⁰ del país con el mayor número de personas en pobreza extrema: Iztapalapa y Gustavo A. Madero. Iztapalapa tiene una población en pobreza de 727 128 personas, de las cuales, 664 110 viven en situación de pobreza moderada, y 63 017, en pobreza extrema; en tanto que en Gustavo A. Madero viven 356 328 personas en pobreza, de las cuales, 333 237 viven en situación de en pobreza moderada y 23 091 en pobreza extrema.²¹

La desigualdad social es notoriamente territorial. Por ejemplo, las demarcaciones territoriales de Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón concentran en 50 por ciento las unidades de alta y muy alta marginación. En diez demarcaciones, más de la mitad de las y los habitantes viven en colonias con índices de desarrollo social bajo y muy bajo. Esto también se diferencia en la infraestructura y servicios urbanos, pues hay una carencia particularmente aguda y extendida en el oriente de la ciudad, y en menor medida en el nororiente.²²

²⁰ En la Ciudad de México, se llaman *demarcaciones territoriales*.

²¹ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la pobreza en México a escala municipal*, México, Coneval [en línea]. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx>

²² Guillermo Ejea Mendoza, “Pobreza y desigualdad socio-territorial en la Ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social”. En: *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre 2014, p. 98.

No obstante que el Gobierno de la Ciudad de México ha impulsado acciones como el incremento del salario mínimo al nivel de la línea de bienestar definida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la política social de la Ciudad ha privilegiado la estrategia de transferencias monetarias, es decir, no ha atacado las causas estructurales internas que producen estas carencias.²³

El cuadro 1 muestra que Iztapalapa y Gustavo A. Madero concentran una gran parte de la población capitalina con rezago educativo, hacinamiento, vivienda con piso de tierra, y bajos ingresos (y la primera sólo superada por Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta en la falta de agua entubada, sin mencionar el problema de su calidad).

Es un hecho que la pobreza y la discriminación se encuentran íntimamente relacionadas. Como bien lo sostiene el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

Si consideramos que la discriminación es un problema público y que debe ser enfrentado a partir de sus causas estructurales, que son por un lado la desigualdad económica y la pobreza, y por otro los factores socioculturales y desigualdad de trato, las políticas públicas debieran contemplar el problema por sus causas y no por sus efectos. Por ende, si pudiéramos reducir la pobreza estaríamos contribuyendo a eliminar la discriminación.²⁴

La discriminación tiene como resultado directo la exclusión en el cumplimiento de los derechos humanos de las personas, situación que se agrava por una serie de condicionantes que son valoradas como inferiores para determinados grupos de población. Por ejemplo, “mientras que el promedio nacional de personas en pobreza es de 45.5% de

²³ *Ibid.*, p. 119.

²⁴ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 24.

Cuadro 1. Población marginada (porcentajes)

Delegaciones	Población	Rezago educativo ¹	Sin agua entubada	Hacinamiento	Piso de tierra	Hasta 2 salarios mínimos
Iztapalapa	20.5	25.9	8.4	26	22.7	25.9
Gustavo A. Madero	13.4	14	2.2	14.3	11.9	14.9
Álvaro Obregón	8.2	8.8	3.5	8.5	8.9	6.8
Tlalpan	7.4	8	46.8	7.3	9.9	6.6
Xochimilco	4.7	5.5	17.6	5.9	10.3	5.4
Coyoacán	7	5.2	0.2	4.8	5.5	5
Tláhuac	4.1	4.6	3.7	5.2	5.6	5.5
Cuauhtémoc	6	4.4	0.3	4.5	1.8	5.5
Venustiano Carranza	4.9	4	0.1	5	1.9	4.9
Iztacalco	4.3	4	0.1	4.2	3	4
Azcapotzalco	4.7	3.8	0.4	4.2	2.6	4
Magdalena Contreras	2.7	3.4	5.4	3.2	3.4	2.6
Miguel Hidalgo	4.2	2.8	0.1	2.8	2	3
Cuajimalpa	2.1	2.3	2	2.4	3	1.8
Milpa Alta	1.5	2.3	8.8	2.4	5.7	2.7
Benito Juárez	4.4	1.5	0.1	1.1	1.1	2.6

Fuente: Guillermo Ejea Mendoza, *op. cit.*, nota 22, p. 99.

¹ Rezago educativo en población de 15 años o más analfabeta.

la población total, entre las personas hablantes de lenguas indígenas es de 76.8 por ciento”.²⁵

De tal manera, todos los derechos son susceptibles de ser afectados por la discriminación, ya sea directa o indirectamente. En el caso del empleo, por ejemplo, la falta de legislación adecuada puede favorecer la perpetuación de la desigualdad en el acceso y permanencia en el trabajo de las mujeres respecto a los hombres. “La modesta participación de las mujeres mexicanas en el mercado laboral se debe en gran parte a la carencia de políticas de conciliación entre trabajo y vida familiar, especialmente la insuficiente oferta de servicios de cuidado infantil (guarderías).”²⁶

Por esta razón, se considera pertinente analizar la relación entre las normas locales y su afectación diferenciada a los diferentes grupos de población.

Igualmente, se puede afirmar que una de las principales amenazas al cambio cultural para la eliminación de la discriminación reside en los mensajes que promueven la discriminación y estigmatización y que se transmiten a través de medios de comunicación. En este sentido, es importante evitar dichos mensajes, y, en su caso, contrarrestarlos a través del uso de los medios de comunicación que el gobierno tiene a su alcance.

Por otro lado, si bien es cierto que la discriminación se fortalece a través de los mensajes reproducidos por los medios de comunicación, que refuerzan estereotipos y prejuicios sociales,²⁷ también lo es que

²⁵ Mario Luis Fuentes, “Discriminación y exclusión social”. En *México Social en Excélsior*, México, 17 de septiembre de 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/360-discriminacion-y-exclusion-social>

²⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*, México, OCDE, 2012, p. 37.

²⁷ Para Alicia Castellanos Guerrero, por ejemplo, “los medios de comunicación [...] suelen difundir imágenes estereotipadas de los pueblos indios [sic], contribuyendo a la constitución de identidades excluyentes y deslegitimando sus

los medios de comunicación podrían jugar un papel fundamental en el desmantelamiento de los estereotipos. Podrían, por ejemplo:

... mostrar cómo hombres y mujeres, o subgrupos de mujeres, son tan humanos o valiosos como cualquier [persona] o comunidad. Cuando los medios muestran, en cambio, a las mujeres en formas demasiado estereotipadas, les niega la posibilidad de actuar de modo no estereotipado. Por el enorme poder institucional que tienen en la sociedad, es importante que los medios promuevan la tolerancia, la dignidad y una ética de respeto hacia las personas, y que también nombren e identifiquen los estereotipos negativos.²⁸

En este sentido, es preciso que el Gobierno de la Ciudad de México impulse acciones, en el marco de sus obligaciones y atribuciones, que contribuyan a eliminar esos contenidos discriminatorios y con ello incida en este cambio cultural que exige la modificación de prácticas, actitudes y conductas que estigmatizan y promueven la discriminación.

La existencia de leyes que aún no se encuentran armonizadas con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación, la situación de pobreza en la que se halla un número significativo de

derechos”. Alicia Castellanos Guerrero, “Notas para estudiar el racismo hacia los indios en México”. En: *Papeles de Población*, vol. 7, núm. 28, abril-julio 2001, p. 173.

²⁸ “Los estereotipos negativos son una enfermedad social” [entrevista de Carlos Bonfil a Rebecca Cook]. En *La Jornada*, suplemento *Letra S*, México, 7 de octubre de 2007 [en línea]. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/07/ls-portada.html>. Rebecca J. Cook es integrante del Colegio de Abogados de Washington, D. C., preside el área de Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto y es codirectora del Programa Internacional de Derecho en Salud Sexual y Reproductiva de esta universidad.

personas y la existencia de mensajes que promueven la desigualdad no se reconocen como los únicos factores que generan la discriminación. Como bien lo señala el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, la discriminación “es un problema estructural [que] tiene muchos nombres y rostros”.²⁹ Dentro de esos múltiples rostros, se encuentra, también, la incorporación en el quehacer público –aún en proceso–, de la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos. Las quejas o reclamaciones que registran la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, justifican la pertinencia y vigencia de la incorporación de dicho enfoque.

De acuerdo con el informe anual 2014 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, se registraron en aquel año 95 quejas por la presunta violación del derecho a la igualdad ante la ley y no discriminación, y 3 relativas al derecho a la no discriminación e igualdad en el trabajo, cometidas por autoridades o personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en la administración pública de la Ciudad de México.³⁰ En este mismo sentido, de las 3094 atenciones brindadas por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México de 2012 a 2015, se integraron 62 expedientes de reclamación que involucraban algún ente público o persona servidora pública.³¹ Un dato más: según la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, 44 por ciento de las personas consideraron

²⁹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 2.

³⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014. Principales acciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, vol. I, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, pp. 48-49.

³¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

que el principal responsable de que se cumpla el derecho a la igualdad y no discriminación es el gobierno.³²

El conjunto de estos datos evidencia la importancia de reconocer la igualdad y no discriminación como un elemento del enfoque de derechos humanos que posee la cualidad de orientar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las medidas que adopta el Estado para promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las personas. Tal y como lo sostiene el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México:

La no discriminación es una de las vías para alcanzar la igualdad, es un derecho en sí mismo y una condición previa para el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos. La no discriminación aplicada al diseño e implementación de políticas públicas, pone especial relieve en asegurar acceso a todas las personas a los bienes y servicios que el Estado ofrece a fin de generar condiciones específicas de equidad para el desarrollo de todas y todos.³³

La igualdad y no discriminación como elemento del enfoque de derechos humanos supone que todas las personas son iguales y son titulares de todos los derechos humanos, lo que compromete, necesariamente, una orientación explícita hacia las personas que viven en situación de exclusión social, lo cual las hace susceptibles a que se abuse de sus derechos. Es decir, este enfoque permite la identificación de los grupos o colectivos mayormente discriminados, y posibilita así la distribución equitativa de los recursos destinados a los programas y políticas públicas.³⁴ Esto significa, de acuerdo con el documento titulado *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos*

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ *Ibid.*, p. 2.

³⁴ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas*

humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, “que tenemos que preguntarnos cómo las problemáticas se diferencian para las mujeres, las personas indígenas, las personas desplazadas, las más pobres, entre otras”.³⁵

En suma, la distribución equitativa de los recursos y bienes públicos compromete, por una parte, el reconocimiento de los grupos de población mayormente discriminados y, por otra, el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de acciones y políticas públicas orientadas a la disminución de las brechas de desigualdad generada por la discriminación en dichos grupos de población. Por esta razón, el programa –que se presenta más abajo– propone la construcción de un documento de lineamientos que facilite el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación, la adecuación de las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, y el diseño de medidas positivas y compensatorias. La implementación de estas acciones favorecería la disminución de las brechas de desigualdad y contribuiría a la equidad de grupos o colectivos en situación de discriminación.

C. Conclusiones

En la Ciudad de México se cuenta con un andamiaje institucional que busca prevenir y eliminar la discriminación de manera más formal. Es decir, hay un órgano encargado de estas tareas –el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México–, y la ciudad cuenta con un nuevo marco legal específico –la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Distrito Federal–, que ha ampliado atribuciones y facultades en este sentido. Sin embargo, los

de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, PDHDF, 2013.

³⁵ *Ibid.*, p. 24

cambios culturales y prácticas cotidianas tanto de las personas como del grueso de las instituciones públicas de la Ciudad de México, no avanzan al mismo ritmo.

En una sociedad libre de discriminación, todas las personas gozan efectivamente de todos los derechos; pero en la realidad se advierte que existen brechas de desigualdad entre distintos grupos de población por distintos motivos, lo cual socava el disfrute de sus derechos. Por lo tanto, la prohibición de la discriminación no sólo está dirigida a los particulares, sino principalmente a las instancias públicas.

Está claro que existen grupos en una situación de discriminación especialmente agravada, entre otros factores, por la falta de empoderamiento de sus integrantes. Precisamente, es en ellos en quienes se debería fijar la atención, por ejemplo, al diseñar políticas públicas en contra de la discriminación. Es importante también entender los factores que agravan la discriminación, como la pobreza y la exclusión social. Además, es importante tomar en cuenta la existencia de la discriminación múltiple, en la que circunstancias concretas de la persona agravan la discriminación en su contra como parte de un grupo discriminado.

En el ámbito de la igualdad de oportunidades, un reto del gobierno es crear las condiciones para que todas las personas que viven y transitan en la Ciudad de México ejerzan sus derechos humanos sin distinción, favoreciendo a la población y a las zonas territoriales en situación de mayor exclusión. En este sentido, es fundamental fortalecer la política de igualdad y no discriminación mediante acciones de prevención y eliminación de este problema público, cerrando las brechas de desigualdad y construyendo y fomentando una cultura de la no discriminación, que favorezca la inclusión, el respeto y el trato igualitario.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, garantizar y promover el derecho a la igualdad y a la no discriminación de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
26. Elaborar programas permanentes de sensibilización y capacitación a personas servidoras públicas sobre la cultura de no discriminación, el respeto, la inclusión y la diversidad.	26.1. Al menos 40% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de sensibilización en materia de no discriminación. 26.2. Al menos 40% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de capacitación en materia de no discriminación.	Porcentaje del total de las personas servidoras públicas que cursaron y concluyeron procesos de sensibilización en prevención de la discriminación. Porcentaje del total de las personas servidoras públicas que cursaron y concluyeron procesos de capacitación en prevención de la discriminación.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 90% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de sensibilización. Al menos 60% de las personas servidoras públicas han cursado y concluido procesos de capacitación.
27. Transmitir contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación y espacios de difusión del Gobierno de la Ciudad de México.	27.1. Al menos 5 entes públicos competentes destinan espacios de difusión y programación a la transmisión de contenidos de prevención de la discriminación.	Número de emisiones con contenidos de prevención de la discriminación, desagregado por ente público competente y tipo de comunicación. Número de espacios con contenidos de prevención de la discriminación, desagregado por ente público y tipo de comunicación.	Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		Espacios de comunicación y difusión del Gobierno de la Ciudad de México sin contenidos discriminatorios.
28. Difundir y promover, con participación de la sociedad civil y la academia, la cultura de la no discriminación, la inclusión, el respeto a la diversidad y el trato igualitario.	28.1 Realización de una campaña anual con contenidos no discriminatorios.	Documentos de sistematización y evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de las campañas anuales.			Porcentaje de la población informada sobre contenidos no discriminatorios, a partir de campañas implementadas entre 2014 y 2020.

...Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
29. Ampliar la cobertura de los programas sociales (salud, educación, trabajo, vivienda, alimentación) para avanzar progresivamente y atendiendo el principio de no regresividad en los programas de reducción de la pobreza de los grupos en desventaja social.	29.1. Al menos 30% de los programas sociales aumentan en 30% la cobertura de la población en situación de desventaja social.	Porcentaje del total de programas sociales del Gobierno de la Ciudad de México que aumentan en 30% la cobertura de personas usuarias pertenecientes a grupos en situación de desventaja social.	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Asistencia e Integración Social</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> <p>Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 40% de los programas están orientados, en mayor medida, a incidir en la disminución de los efectos de la pobreza de grupos altamente discriminados.

...Objetivo específico 3.1. Prevenir la discriminación y generar una cultura de respeto, inclusión y trato igualitario					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
30. Sistematizar y evaluar cualitativa y cuantitativamente los resultados de las estrategias que establece el objetivo.	30.1. Diseño de la metodología, las estrategias y los instrumentos de evaluación de las estrategias que establece el objetivo.	Metodología, estrategias e instrumentos de evaluación de las estrategias que establece el objetivo.	<p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p>		Documentos de sistematización y evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de las estrategias que establece el objetivo.

Objetivo específico 3.2. Armonizar la legislación de la Ciudad de México con el marco internacional en materia de igualdad y no discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
31. Revisar el marco legal de la Ciudad de México, con participación de la sociedad civil y la academia, para conocer el avance en la armonización legislativa en materia de igualdad y no discriminación.	31.1. Diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación.	Diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación realizado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y Derechos Humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Actualización del diagnóstico sobre la legislación en la Ciudad de México y su vínculo con el derecho a la igualdad y no discriminación. Iniciativas de armonización del total de la legislación identificada en el diagnóstico.
	31.2. Iniciativas de armonización de por lo menos 50% de la legislación identificada en el diagnóstico.	Porcentaje de iniciativas de armonización respecto del total de la legislación identificada en el diagnóstico.	Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal		
32. Armonizar la legislación de la Ciudad de México con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.	32.1. Al menos 20% de la legislación local está armonizada con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.	Porcentaje de leyes armonizadas respecto del número total de leyes.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal		Al menos 40% de la legislación local está armonizada con los contenidos del derecho a la igualdad y no discriminación.

Objetivo específico 3.3. Implementar medidas positivas y compensatorias dirigidas a disminuir las brechas de desigualdad y que favorezcan la equidad de grupos en situación de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
33. Implementar medidas positivas y compensatorias para grupos en situación de discriminación.	33.1. Al menos se cuenta con una medida positiva y compensatoria por ente público para los grupos en situación de discriminación.	Número de medidas positivas y compensatorias implementadas, según ente público, tipo de acción y grupo de población a la que fue dirigida.	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Económico</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades</p> <p>Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p>	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Al menos 60% de los entes públicos implementan medidas positivas y compensatorias para los grupos en situación de discriminación.

Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
34. Incluir el derecho y el principio de igualdad y no discriminación en el diseño e implementación de documentos, acciones, programas, proyectos y políticas públicas.	34.1. Se cuenta con un diagnóstico anual sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención en la Ciudad de México.	Diagnóstico sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención elaborado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Se cuenta con un diagnóstico anual actualizado sobre el fenómeno discriminatorio y de su atención en la Ciudad de México
	34.2. Diseño de un documento de lineamientos para el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación elaborado.	Documento de lineamientos para el diseño de programas, proyectos y políticas públicas con enfoque de igualdad y no discriminación elaborado.	Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México		
	34.3. Elaboración de lineamientos y manual para el desarrollo de contenidos de las campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad.	Lineamientos para el desarrollo de campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad, elaborado.	Manual para el desarrollo de campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad, elaborado.	Oficialía Mayor del Gobierno de la Ciudad de México	Las instituciones aplican los lineamientos y el manual para el desarrollo de los contenidos de las campañas contra la discriminación y la exclusión, y a favor de la igualdad.

...Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
35. Realizar seguimiento y evaluación, con participación de la sociedad civil y la academia, de las acciones, proyectos, programas y políticas públicas que ejecutan los entes públicos de la Ciudad de México, en materia de igualdad y no discriminación, como parte del programa trianual.	34.4. Diseño e implementación de un programa trianual que considere a los entes públicos de la Ciudad de México con acciones, proyectos, programas y políticas de defensa, protección, promoción y garantía del derecho a la igualdad y a la no discriminación. 35.1. Registro y evaluación de las acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos de la Ciudad de México.	Programa trianual elaborado. Número de entes públicos que implementan acciones del programa. Número de acciones que desarrollan los entes públicos de la Ciudad de México para prevenir y eliminar la discriminación. Documento con la evaluación de las acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos en la Ciudad de México.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México	<p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	Al menos 90% de los entes públicos de la Ciudad de México implementan el Programa.
					Incremento del 30% en el número de acciones que desarrollan los entes públicos de la Ciudad de México para prevenir y eliminar la discriminación. Actualización de la evaluación de acciones para prevenir y eliminar la discriminación implementadas por los entes públicos en la Ciudad de México.

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>36. Adecuar las reglas de operación de los programas sociales de la Ciudad de México, a fin de favorecer el acceso y la inclusión de grupos de población altamente discriminados.</p>	<p>36.1. Al menos 30% de las reglas de operación de programas favorecen, en mayor medida, el acceso a derechos de grupos de población altamente discriminados.</p>	<p>Porcentaje del total de reglas de operación modificadas.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México Secretaría de Salud del Distrito Federal Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad de la Ciudad de México Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p>	<p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Al menos 50% de las reglas de operación de programas favorecen, en mayor medida, el acceso a derechos de los grupos de población altamente discriminados.</p>

...Objetivo específico 3.4. Garantizar la incorporación de los contenidos del derecho y el principio de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
			Instituto de la Juventud del Gobierno de la Ciudad de México Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México		

Objetivo específico 3.5. Promover una cultura de derechos humanos y apropiación del derecho a la igualdad y no discriminación para transitar a una ciudad libre de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
37. Propiciar la exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación en la Ciudad de México.	37.1. Realización de una campaña permanente sobre la cultura de la denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios.	Número de días en que entes públicos difunden contenidos dirigidos a promover la cultura de la denuncia y exigibilidad del derecho a la igualdad y no discriminación, con información desagregada por ente público y tipo de medio de difusión utilizado.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México, Metro Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal, Metrobus Red de Transporte de Pasajeros de la Ciudad de México Servicios de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 30% de la población de la Ciudad de México ha escuchado hablar sobre la importancia de la denuncia por actos de discriminación. Al menos 7200 atenciones a presuntas víctimas de discriminación que acudan a denunciar al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.
	37.2. Al menos 3700 atenciones a presuntas víctimas de discriminación que acudan a denunciar al Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.	Número de atenciones a presuntas víctimas de discriminación realizadas.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		

...Objetivo específico 3.5. Promover una cultura de derechos humanos y apropiación del derecho a la igualdad y no discriminación para transitar a una ciudad libre de discriminación					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
	37.3. Atención y canalización de al menos 150 personas anualmente a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia utilizado por los entes públicos de la Ciudad de México.	Atención y canalización a personas a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal	Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos Enfoque transversal: Derechos humanos	Atención y canalización de al menos 600 personas anualmente a través del mecanismo de referencia y contrarreferencia utilizado por los entes públicos de la Ciudad de México.
	37.4. Realización de, por lo menos, dos opiniones jurídicas al año derivadas de queja o reclamación.	Casos con opinión jurídica derivados de queja o reclamación.	Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México		Se cuenta con, al menos, diez opiniones jurídicas derivadas de queja o reclamación.

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>38. Favorecer y fortalecer la cultura de la denuncia de actos, conductas u omisiones discriminatorios o excluyentes.</p>	<p>38.1. Realización de un diagnóstico sobre las razones que obstaculizan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.</p> <p>38.2. Diseño, implementación y evaluación de las estrategias requeridas, de acuerdo con el diagnóstico realizado, que favorezcan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.</p>	<p>Diagnóstico sobre las razones que obstaculizan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación elaborado.</p> <p>Diseño, implementación y evaluación de estrategias, de acuerdo con el diagnóstico realizado, que favorezcan el inicio e integración de averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.</p>	<p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad: 1. Discriminación y derechos humanos</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Aumento del número de denuncias penales por el delito de discriminación.</p> <p>Análisis de las averiguaciones previas y sentencias por el delito de discriminación.</p>

III. Conclusiones

La actualización del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos permitió corroborar que la discriminación aún persiste en sus distintas formas, que hay grupos o colectivos mayormente discriminados (entre ellos, los pueblos y comunidades indígenas; mujeres embarazadas; la población lésbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual; las personas de piel morena; las que se encuentran en situación de pobreza; y las personas adultas mayores) y que, aunque la Ciudad de México ya cuenta con un andamiaje jurídico que busca prevenirla y eliminarla, todavía se encuentra presente en las instituciones, en sus procedimientos y leyes, y en sus acciones o programas públicos.

Por ello, el paquete de acciones públicas que consensaron los entes públicos y las organizaciones de la sociedad civil se ocupa de la desigualdad económica como una de las causas fundamentales de la discriminación. También busca incorporar el enfoque de igualdad y no discriminación como eje transversal en el diseño, implementación y evaluación de la política pública. La revisión y ampliación de la cobertura de los programas sociales, la promoción de procesos de capacitación y sensibilización, la emisión de contenidos de prevención de la discriminación en los medios de comunicación, y la armonización de la legislación de la Ciudad de México con los contenidos del enfoque de igualdad y no discriminación son algunas acciones que, en su conjunto, pretenden garantizar, en un proceso de seis años, el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas que viven y transitan por la Ciudad de México.

Así, la aspiración en este periodo es que la ciudad transite, progresivamente, a una sociedad cada vez más incluyente y respetuosa con la otredad, en donde la diferencia no signifique el no disfrute de los derechos humanos.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *La protección internacional. Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con la orientación sexual y/o la identidad de género de las personas LGBTI*. México, ACNUR, 2014.
- BRITO Ramírez, Nisaly. *Después de Dios, los médicos... Discriminación contra mujeres callejeras en el Hospital Materno Infantil Inguarán de la Ciudad de México*. Tesis para optar por el grado de maestra en Derechos Humanos y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, 2012.
- CASTELLANOS Guerrero, Alicia. “Notas para estudiar el racismo hacia los indios de México”. En: *Papeles de Población*, núm. 28, abril-junio, 2001.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2014. Principales acciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, vol. I. México, CDHDF, 2015.
- . *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México, 2006-2007*. México, CDHDF, 2007.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. Programa Anual para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Distrito Federal 2015. México, Copred, 2015.
- . *El fenómeno de la discriminación en la Ciudad de México*. México, Copred, 2016.
- EJEA Mendoza, Guillermo. “Pobreza y desigualdad socio-territorial en la ciudad de México: el problema estructural y los límites de la política social”. En: *Sociológica*, año 29, núm. 83, septiembre-diciembre 2014, pp. 87-127.
- ESQUIVEL Hernández, Gerardo. *Desigualdades extremas en México. Concentración del poder económico y político*. México, Oxfam, 2015.
- FUENTES, Mario Luis. “Discriminación y exclusión social”. En: *México Social en Excélsior*, México, 17 de septiembre de 2013 [en línea].

- Disponible en: <http://www.mexicosocial.org/index.php/mexico-social-en-excelsior/item/360-discriminacion-y-exclusion-social>
- GABAYET, Natalia, *et al.* *Diagnóstico sobre población indígena urbana que habita la Ciudad de México*. México, Secretaría de Cultura del Distrito Federal [en prensa].
- OEHMICHEN, Cristina. “La multiculturalidad de la ciudad de México y los derechos indígenas”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLVI, núm. 188-189, mayo-diciembre, 2003, pp. 147-169.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Mejores políticas para un desarrollo incluyente*. México, OCDE, 2012.
- PARRA Vera, Óscar. “Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano”. En: *Revista IIDH / Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 56, julio-diciembre 2012, pp. 273-320.
- PENAGOS Vásquez, Diana Paola. *El mercado de trabajo sexual de las mujeres en la Ciudad de México: el caso de la delegación Cuauhtémoc*. Tesis para optar al grado de maestra en Población y Desarrollo. México, Flacso, 2008.
- POMAR Fernández, Silvia, *et al.* “Política industrial de apoyo para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa”. En: *Institucionalidad*, febrero 2014.
- Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal. *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las poblaciones callejeras. Folleto de divulgación para la vigilancia social*. México, PDHDF, 2010.
- *Seguimiento a la institucionalización del enfoque de derechos humanos e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, PDHDF, 2013.
- REY Martínez, Fernando. “La discriminación múltiple. Una realidad antigua, un concepto nuevo”. En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2008.
- SÁNCHEZ Pérez, Alfonso. “Pigmentocracia y medios de comunicación en el México actual: la importancia de las representaciones

- socio-raciales y de clase en la televisión mexicana”. En: Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2012.
- SANTIAGO Juárez, Mario (coord.). *Acciones afirmativas*. México, Conapred, 2011.

Capítulo 4. Derecho a la libertad de expresión



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

En los últimos años, han sido notables el deterioro del ejercicio pleno de la libertad de expresión y la violencia contra la prensa en el país, lo que coloca a este derecho como un tema prioritario en la agenda de derechos humanos en la Ciudad de México. En esta actualización del diagnóstico se ha ampliado el espectro de derechos asociados a la libertad de expresión, tales como el relativo a defender derechos humanos; a la libertad, integridad y seguridad personales; a la protesta social; y en el caso de personas agredidas por agentes del Estado locales y federales, o no estatales, su derecho a que esas agresiones sean investigadas.

La libertad de expresión ha sido un tema de gran relevancia en el ámbito político desde el siglo XVII y a lo largo de las luchas por extender el poder de la ciudadanía sobre los gobiernos y otros actores.¹

¹ Véase, por ejemplo, Keith Werhan: *Freedom of Speech: A Reference Guide to the United States Constitution* (Westport, Praeger, 2004). Los debates en filosofía, teoría y ciencia política, al igual que en sociología, son demasiado amplios como

Este derecho cumple tres funciones positivas y al menos una negativa. En el plano positivo, ayuda a controlar las acciones gubernamentales (tiene una relación directa con el constitucionalismo y la democracia), coadyuva a la búsqueda de información factual (es un elemento fundamental en la transparencia gubernamental) y ayuda a promover la autonomía personal. En el plano negativo, en la tradición inglesa y estadounidense, se ha alegado que el control sobre la libertad de expresión por parte de los gobiernos se ha traducido en una sobrerregulación, que ha resultado en abusos. En este sentido, la libertad de expresión política, al igual que la libertad de expresión artística, se considera que debe ser absoluta en regímenes democráticos, mientras que otras formas de expresión pueden ser delimitadas y reguladas (como el discurso de odio, por ejemplo).²

La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental, inalienable e inherente a las personas. La falta de libertad de expresión menoscaba los otros derechos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado así sobre la importancia de este derecho:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine que non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.³

para hacer aquí referencia a ellos, pero debe considerarse que este tema, con múltiples facetas, tiene una historia que se remonta al siglo XVII.

² Por ejemplo, se puede determinar que la libertad, incluyendo la de expresión, termina en aquel momento en que resulta en acciones que dañan a otra persona.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de perio-

La libertad de expresión está reconocida en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;⁴ así como en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ e

distas (arts. 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, par. 70.

- ⁴ Véase también el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que a la letra dice: “... los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] *d*) Otros derechos civiles, en particular: [...] *viii*) El derecho a la libertad de opinión y de expresión”. Asimismo, el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece: “1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: *a*) para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o *b*) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas”. En tanto que el artículo 13 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares estipula: “... 2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección...”.
- ⁵ Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “Los derechos fundamentales previstos en los preceptos constitucionales citados garantizan que: *a*) la manifestación de las ideas no sea objeto de inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o perturbe el orden público; *b*) el derecho a la información sea salvaguardado por el Estado; *c*) no se viole la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia; *d*) ninguna ley ni autoridad establezcan censura, ni exijan fianza a los autores o

incluye “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.⁶

La libertad de expresión se rige por el principio de la “amplia protección y mínima restricción”.⁷ Esto se manifiesta en que no puede ser sujeta a censura previa,⁸ sino a responsabilidades ulteriores,⁹ que deben

impresores, ni coarten la libertad de imprenta; e) los límites a la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia sean el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ese sentido, estos derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa”. Acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. Partidos políticos Acción Nacional y Convergencia. 7 de diciembre de 2006. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno aprobó con el núm. 24/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, D.F., a 17 de abril de 2007.

⁶ Artículos 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁷ “... es conveniente recordar que la Corte Europea sostuvo que la libertad de expresión e información debe extenderse no sólo a la información e ideas favorables sino también a aquellas que ‘ofenden, resultan chocantes o perturban’. ‘Tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y apertura mental sin las cuales no existe una sociedad democrática.’ Dentro de este marco de amplia protección y mínima restricción como pilar de una sociedad democrática, debe ser evaluada la legislación relacionada con el derecho a la libertad de expresión.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 1999, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 3 rev., 13 de abril de 2000, vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, cap. II, apdo. B.

⁸ Esta especificación está expresada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Según el artículo 13.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con

estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás¹⁰ o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha expresado que estas restricciones al ejercicio del derecho no deberán poner en peligro el derecho mismo¹¹ y que los “criterios para sopesar la licitud de las restricciones a la libertad de expresión no dependen de la naturaleza de las ideas e información en cuestión”.¹²

Este derecho implica que ninguna persona puede ser molestada en sus opiniones y que no es posible restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos “tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.¹³

Por otro lado, la ley debe prohibir “toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar

el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia...”.

¹⁰ El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la referencia a “los derechos o la reputación de los demás” incluye los derechos de comunidades o grupos étnicos, lingüísticos o religiosos. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, “Caso Ballantyne y otros vs. Canadá” (1993) y “Caso Furisson vs. Francia” (1996, párr. 9.6). Daniel O’Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, pp. 670-672.

¹¹ Observación general núm. 10 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, párr. 4.

¹² Daniel O’Donnell, *op. cit.*, nota 10, p. 669, en referencia al “Caso Ballantyne y otros vs. Canadá” (1993) del Comité de Derechos Humanos (párr. 11.3).

¹³ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13.3.

contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.¹⁴ En el mismo sentido, el artículo 4, inciso *a*, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial establece:

Los Estados Partes condenan toda la propaganda [...] que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación, y, con ese fin [...] tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

- a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación [...].

La libertad de expresión abarca además la necesidad de pluralidad informativa. Como lo ha dicho la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “la pluralidad denota el carácter esencial de la libertad de expresión para la vigencia de un régimen democrático”.¹⁵ La doctrina ha ahondado en esta materia y establece que: “Las libertades de expresión e información garantizan la existencia de una opinión pública libre y plural, siendo condición inexcusable para la existencia de

¹⁴ *Ibid.*, art. 13.5. Véase también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 20.

¹⁵ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2004, cap. V, párr. 14.

una sociedad plural y democrática, sin la cual es impensable el respeto a la libertad de conciencia y a la dignidad de la persona”.¹⁶

El artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana reconoce como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales y la libertad de expresión y prensa. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido:

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se comienzan a tornar inoperantes y, en definitiva, se crea el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.¹⁷

En este marco, las autoridades de la Ciudad de México tienen la obligación de:

- Tomar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en todas sus manifestaciones: periodística, artística, académica, entre otras.
- Armonizar la legislación con los estándares internacionales y asegurar su adecuada aplicación.
- Asegurar que existan las condiciones para el ejercicio adecuado del periodismo.
- Prevenir e investigar agresiones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y asegurar una reparación integral a quienes las sufrieron.

¹⁶ *Ibid.*, cap. V, párrs. 14 y 15.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ricardo Canese vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111, párr. 86; y “Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107, párr. 116.

- Evitar cualquier acto que implique censura previa, salvo para la clasificación a efectos de “protección” de determinados sectores de la población.
- Establecer criterios equitativos en la asignación de la publicidad oficial.
- Brindar las condiciones para que exista pluralidad informativa, no sólo en los medios públicos, sino también en los privados y comunitarios.

Las principales actualizaciones en el marco jurídico de las obligaciones del Estado en materia de la libertad de expresión se han dado mediante sentencias de tribunales internacionales, especialmente en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos; así como mediante informes o posicionamientos de las y los relatores tanto del sistema interamericano, como del sistema universal. Estos avances normativos se utilizan como sustento en los siguientes apartados.

El derecho a la protesta social

El ejercicio de la protesta social¹⁸ debe realizarse desde el reconocimiento de su autonomía como derecho y su conexión con el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, y de reunión, entre otros.¹⁹ Además, las protestas son actos necesarios para la vida democrática, en tanto permiten la defensa y exigencia de otros derechos, abren canales de diálogo para sectores de la sociedad que se consideran no

¹⁸ Fernando Calderón Gutiérrez (coord.), *La protesta social en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (Cuaderno de Prospectiva Política 1), 2012.

¹⁹ Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, Audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Derechos humanos y protesta social en México, México, 30 de octubre de 2014, p. 2.

representados o en descontento con el actuar de gobierno, y transparentan el diálogo con el Estado ante la ineficacia de los medios tradicionales.²⁰ Así, las protestas sociales se convierten en el ejercicio de derechos por excelencia para las sociedades democráticas, con vocación de diálogo y transformación, por lo que debe evitarse su criminalización, generalmente llevada a cabo mediante su regulación y el consecuente control del espacio público, lugar indispensable para la expresión de las demandas sociales.²¹

La Comisión Interamericana de los Derechos Humanos ha determinado que, en el marco de la seguridad ciudadana, las autoridades encargadas de la seguridad deben implementar acciones encaminadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos durante las manifestaciones pacíficas, no únicamente sobre la integridad y libertad de las personas asistentes, sino además sobre la libertad de reunión y de expresión.²² También ha mencionado que cuando exista una colisión de derechos humanos debe buscarse la armonización de ambos derechos, considerando que la vulneración a la libertad de expresión afecta directamente a la vida democrática.²³ Al respecto, la Comisión Interamericana emitió una serie de recomendaciones con la intención de mantener un control más adecuado de los operativos y las personas encargadas de ellos, así como de los elementos de seguridad que los

²⁰ *Ibid.*, p. 3.

²¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *et al.*, *Control del espacio público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, México, 2014, pp. 11, 13 y 14 [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.] Disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INFORME_Protesta%20Final.pdf

²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, párr. 201.

²³ *Ibid.*, párr. 198.

llevan a cabo y de su interacción con manifestantes y periodistas que cubren la manifestación.²⁴

La obligación de investigar las agresiones

Los Estados tienen la obligación de proteger a periodistas que se encuentren ante un riesgo especial por ejercer su profesión, así como de investigar, juzgar y sancionar a quienes resulten responsables de estos hechos, no sólo como forma de reparación del daño a las víctimas y sus familiares, sino también para prevenir la ocurrencia de futuros hechos de violencia e intimidación.²⁵ De la misma manera, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el “Caso Perozo y otros vs. Venezuela” determina como obligaciones del Estado la debida diligencia en la investigación de casos en contra de personas periodistas, por lo que ordenó al Estado conducir eficazmente las investigaciones y procesos penales por hechos de violencia contra periodistas, así como la adopción de las medidas necesarias para evitar restricciones indebidas y obstaculizaciones directas o indirectas al ejercicio de su libertad de buscar, recibir y difundir información.²⁶ Asimismo, en la

²⁴ *Ibid.*, párr. 201; Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=951&IID=2>

²⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2015, vol. II, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/InformeAnual2015RELE.pdf>

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Perozo y otros vs. Venezuela”, Sentencia de 28 de enero de 2009 [en línea]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf

sentencia sobre el “Caso Uzcátegui y otros *vs.* Venezuela”, la Corte Interamericana estipula que es obligación de todo Estado “abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación [el ejercicio de la libertad de expresión]”. Instruir adecuadamente a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el papel de la prensa en una sociedad democrática constituye un paso importante para prevenir la violencia contra periodistas y personas trabajadoras de medios de comunicación.²⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que toda investigación debe ser “seria, imparcial, efectiva y orientada a la búsqueda de la verdad”,²⁸ y realizarse en un plazo razonable²⁹ y con

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.12/13 [en línea]. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Espinoza González *vs.* Perú”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C, núm. 289, párr. 238; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Veliz Franco y otros *vs.* Guatemala”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, serie C, núm. 277, párr. 183; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras”, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párrs. 174-177.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) *vs.* Colombia”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287, párrs. 505-506; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Radilla Pacheco *vs.* México”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párr. 244.

debida diligencia.³⁰ La falta de investigaciones adecuadas sobre violaciones a derechos humanos es un síntoma de impunidad evidente, el cual, de ser sistemático, genera la repetición de las violaciones.³¹ Ante estos escenarios, la Corte Interamericana ha señalado que es indispensable erradicar cada uno de los aspectos que propician la impunidad;³² y en particular ha reiterado que las autoridades tienen obligaciones reforzadas ante agresiones contra mujeres, como está establecido en el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém do Pará.³³

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *op. cit.*, nota 27, párr. 202.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, serie C, núm. 277, párr. 183; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, serie C, núm. 250, párr. 196; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 289.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) vs. Colombia”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101, párr. 277; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 274, párr. 178.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 287; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216, párr. 177; Corte Interamericana de Derechos Hum-

En cuanto a las agresiones contra periodistas, las autoridades encargadas de la investigación deben orientar y agotar la línea de investigación que permita conocer si la labor periodística de la víctima fue el motivo de la agresión.³⁴ Las agresiones contra la libertad de expresión generan un efecto inhibitorio en las personas que ejercen el periodismo y perpetúan el círculo de impunidad y repetición de agresiones.³⁵ En este orden de ideas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han afirmado que el combate a la impunidad sirve como una medida preventiva ante nuevas agresiones.³⁶

nos, “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 193.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213, párrs. 106-110 y 167; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 248, párr. 211; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *op. cit.*, nota 27, párr. 203.

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 36/08, Fondo, Caso 12.487, Rafael Ignacio Cuesta Caputi, Ecuador, 18 de julio de 2008, párr. 98; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, párr. 939; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II.100, Doc.7 rev.1, 24 de septiembre de 1998, párr. 649, p. 143.

³⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 36/08, *op. cit.*, nota 35, párr. 103; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 248, párr. 191.

Pluralidad y medios de comunicación

La libertad de expresión comprende dos dimensiones para su ejercicio y goce: una individual y otra colectiva. Ambas dimensiones se encuentran intrínsecamente relacionadas en su respeto y garantía.³⁷ En ese entendido, las personas y grupos de personas deben tener la oportunidad de difundir por cualquier medio sus opiniones,³⁸ así como de buscar, recibir y acceder a información y opiniones de cualquier índole.³⁹

De esta manera, el ejercicio de la libertad de expresión abarca la posibilidad de toda persona de allegarse opiniones e informaciones ajenas, mediante el acceso a medios de comunicación de diversa índole. Uno de los principales aspectos del respeto y garantía de la libertad de expresión en una sociedad democrática es la existencia de una pluralidad en los medios de comunicación.⁴⁰ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca la importancia del plu-

³⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 248, párr. 137; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2015, serie C, núm. 293, párr. 136.

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009, Doc. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.3/09, párrs. 3-5.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Granier y otros...”, *op. cit.*, nota 37, párr. 135; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, serie C, núm. 279, párr. 371.

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Granier y otros...”, *op. cit.*, nota 37, párr. 141.

ralismo en el marco del ejercicio del derecho a la libertad de expresión afirmando que éste “implica la tolerancia y el espíritu de apertura”.⁴¹ En el “Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, de reciente publicación, la Corte Interamericana se pronuncia sobre la necesidad de respetar y garantizar la pluralidad en los medios de comunicación. Al respecto, la pluralidad en los medios implica la disminución de las restricciones a la información y que los medios de comunicación estén abiertos a todas las personas, sin discriminación, pues “se busca que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos”.⁴² Cabe aclarar que la pluralidad no está ligada a la cantidad de medios de comunicación, sino a la información y opiniones que difunden.⁴³

Así, los medios de comunicación son las vías de garantía de la dimensión social de la libertad de expresión, por lo cual es indispensable que tengan la posibilidad de reunir y difundir cualquier tipo de información y opiniones.⁴⁴ Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresa que es fundamental la garantía de que las personas puedan acceder a medios de comunicación, pues son formas de ejercer un derecho humano de forma colectiva.⁴⁵ Garantizar la pluralidad en los medios de comunicación favorece la construcción de la universalidad de la libertad de expresión, al ampliar la cobertura de este derecho a todas las personas sin discriminación de cualquier índole.⁴⁶

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Ibid.*, párrs. 142 y 144.

⁴³ *Ibid.*, párr. 170.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 142.

⁴⁵ *Ibid.*, párr. 148.

⁴⁶ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información

Radios comunitarias e indígenas

Los medios de comunicación comunitarios son vías indispensables para aquellos sectores minoritarios de una sociedad. Su importancia radica en que constituyen una oportunidad de las minorías para expresar y difundir información concerniente a su cultura y tradiciones o sobre asuntos de su comunidad.⁴⁷ Un ejemplo de ello son los medios de comunicación creados por los pueblos indígenas. De acuerdo con el artículo 16 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es indispensable que éstos cuenten con la posibilidad de establecer sus propios medios de comunicación y acceder a los medios locales. De igual forma, hay una obligación imperiosa de promover la diversidad de la cultura indígena.⁴⁸ Particularmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas para la libertad de expresión han señalado que es indispensable que los Estados asuman obligaciones de apoyo y asistencia a favor de estos medios.⁴⁹

En este mismo sentido, los relatores de libertad de expresión recomendaron: *a)* crear ordenamientos jurídicos que permitan responder a las necesidades de comunicación y expresión de las distintas personas

de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

⁴⁷ United Nations, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Frank La Rue, A/HRC/14/23, April 20, 2010, párrs. 66-70.

⁴⁸ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 29 de octubre de 2007, doc. A/RES/61/295, art. 16.

⁴⁹ United Nations, Report of the Special Rapporteur, *op. cit.*, nota 47, párrs. 66-70; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión..., *op. cit.*, nota 38, párr. 93.

y grupos, b) brindar apoyo a medios de comunicación para responder a las necesidades de expresión y de recibir información por cualquier persona, y c) adoptar un marco normativo que promueva el acceso de cualquier persona al uso de medios y tecnologías digitales para la expresión y difusión de sus ideas e información.⁵⁰

Cabe mencionar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha manifestado sobre la importancia de las tecnologías digitales como medios para ejercer la libertad de expresión. Gracias a su cobertura, las tecnologías digitales deben ser una opción accesible para todas las personas y, por tanto, los Estados deberían promover y asistir a los medios comunitarios y personas indígenas en su uso.⁵¹

B. Principales problemáticas

Agresiones en contra de la libertad de expresión en la Ciudad de México

México se ha caracterizado por el aumento de las agresiones en contra de las y los periodistas. Al respecto, el Relator de libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos externó su preocupación por la escalada en los altos niveles de violencia en contra del ejercicio periodístico de 2010 a la fecha.⁵² En este escenario, la

⁵⁰ Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión, *op. cit.*, nota 46.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estándares de libertad de expresión..., *op. cit.*, nota 38, párrs. 79-80.

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en México 2010, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2011, Doc. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.8/12, párr. 52; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,

Ciudad de México aparece como una de las entidades federativas en donde más se agrede a periodistas.

De acuerdo con el informe *Estado de censura* de la organización Artículo 19, sólo en 2014 se documentaron 85 agresiones en la Ciudad de México, cifra que es excesivamente mayor si la comparamos con el total de agresiones ocurridas en todo el sexenio de la anterior administración, que fue de 95.⁵³ Es importante puntualizar que la mayoría de las agresiones contra periodistas se documentaron en el contexto de protestas sociales.⁵⁴ Dicha organización internacional afirma que durante el primer semestre de 2015, ocurrieron al menos 33 agresiones en contra de periodistas en la capital del país; de esas 33 agresiones, cinco fueron privaciones de la libertad.⁵⁵

Otro de los esfuerzos por documentar agresiones en contra de periodistas es el sitio periodistasenriesgo.com, que documentó cerca de cuarenta agresiones ocurridas en la Ciudad de México.⁵⁶ Asimismo, Comunicación e Información de la Mujer A.C. documentó un total de cuarenta casos de agresiones a mujeres periodistas en la ciudad entre 2002 y 2013.⁵⁷

aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 9 de marzo de 2015, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 13, párrs. 667-765.

⁵³ Article 19 Oficina para México y Centroamérica, *Estado de censura*, México, 2015, p. 18.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Véase: “En violencia contra la prensa, Guerrero y DF lideran, RMV es rey y Veracruz se tiñe de rojo”. En: *Sin Embargo*, 6 de julio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/06-07-2015/1404137>

⁵⁶ Véase: <https://www.periodistasenriesgo.com/reports/> [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.]

⁵⁷ Véanse: Comunicación e Información de la Mujer, A.C., “Violencia e impunidad contra mujeres periodistas en México”, s/l, s/f, p. 2 [en línea]. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/69085>

Comunicación e Información de la Mujer, A.C., “Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas en México 2010-2011”, México, CIMAC /

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión tiene un registro de cuatro homicidios de periodistas en la Ciudad de México de enero de 2000 a junio de 2015.⁵⁸ En cuanto a investigaciones, de julio de 2010 a junio de 2015, la Fiscalía Especial inició un total de 106 averiguaciones previas por agresiones contra periodistas en el Distrito Federal; 2013 destaca como el año con más expedientes abiertos,⁵⁹ y el Distrito Federal, como la entidad federativa con más averiguaciones durante el periodo mencionado. Se debe destacar también que la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión atrajo ocho casos de agresiones contra periodistas ocurridas en la Ciudad de México en 2014.⁶⁰

Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha documentado que, de las personas que presentaron quejas en el periodo de 2011 a septiembre de 2015, 127 alegaron una posible afectación a la libertad de expresión,⁶¹ y 2014 fue el año que más se alegó tal violación, con un total de 39 casos.

Heinrich Böll Stiftung, 2012 [en línea]. Disponible en: http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/Informe_violenciacontramujeresperiodistas.pdf

Comunicación e Información de la Mujer, A.C., *Impunidad. Violencia contra mujeres periodistas. Análisis legal*, México, CIMAC / Heinrich Böll Stiftung, 2014 [en línea]. Disponible en: http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/informe_impunidadcimac.pdf

⁵⁸ PGR, Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión, junio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/2015/ESTADISTICAS%202015%2006%20JUNIO%202015%20totales.pdf>

Véase también: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General núm. 20, Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante, 15 de agosto de 2013.

⁵⁹ *Idem*.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ Véase: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/transparencia/> [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.]

En el segundo semestre de 2015, ocurrieron diversos actos posiblemente constitutivos de agresiones en contra de la libertad de expresión que han sido emblemáticos de esta problemática, y que se encuentran bajo investigación. Tal es el caso de las agresiones sucedidas en el contexto electoral;⁶² el allanamiento a las oficinas del Centro Nacional de Comunicación Social, A.C., en junio;⁶³ el asesinato del fotoperiodista Rubén Espinosa a finales de julio,⁶⁴ en el que las actuaciones de las autoridades de la Ciudad de México en la investigación recibieron diversas críticas;⁶⁵ y el escrito de amenaza de

⁶² Véase: <http://eleccionesyagresiones.org/> [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.]

⁶³ Véanse: Alerta Urgente: “México: allanamiento y robo en las oficinas de CENCOS”. En el sitio de Front Line Defenders, 27 de junio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/node/29000>

“CDHDF condena el allanamiento en oficinas del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS A.C.)” En el sitio de Centro Nacional de Comunicación Social, A.C., 24 de junio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.cencos.org/comunicacion/cdhdf-condena-allanamiento-de-instalaciones-de-cencos>

⁶⁴ Véanse: “Asesinan en el DF a fotoperiodista que huyó de amenazas en Veracruz”. En: *La Jornada*, México, 2 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/02/politica/003n1pol>

“México: ONU condena el asesinato del fotoperiodista Rubén Espinosa y de cuatro mujeres”. En el sitio del Centro de Noticias de Naciones Unidas, 3 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=32960#.VnhhyfnhDIU>

⁶⁵ Véanse: “Abogado de Rubén Espinosa cuestiona investigación sobre su asesinato”. En: *Informador.mx*, 20 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/609894/6/abogado-de-ruben-espinosa-cuestiona-investigacion-sobre-su-asesinato.htm>

“Denuncian inconsistencias en investigación del asesinato de Rubén Espinosa”. En *am de Querétaro*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de

muerte contra la periodista Maite Azuela en diciembre de 2015,⁶⁶ por citar sólo algunos.

Debe mencionarse la labor de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el acompañamiento de colectivos, periodistas y medios de comunicación para la presentación de denuncias y quejas por estas agresiones, así como para acogerse al amparo del Mecanismo de Protección Federal y local, y las labores de monitoreo y documentación de nivel nacional.⁶⁷ Sin embargo, los recursos con los que cuenta son muy limitados, por lo que deben fortalecerse.

El ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México

El contexto de la protesta social en la Ciudad de México se caracteriza por constantes conflictos y agresiones por parte de elementos

consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://amqueretaro.com/el-pais/mexico/2015/11/30/denuncian-inconsistencias-en-investigacion-del-asesinato-de-ruben-espinosa>

“Dos de las víctimas asesinadas en Narvarte fueron amenazadas en Veracruz; la PGJDF apunta a robo”. En: *Animal Político*, 3 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/08/dos-de-las-victimas-asesinadas-en-narvarte-fueron-amenazadas-en-veracruz-la-pgjdf-apunta-a-un-robo/>

⁶⁶ Véanse: “Amenazan de muerte a la periodista Maite Azuela”. En: *Desinformémonos*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/11/30/amenazan-de-muerte-a-la-periodista-maite-azuela>

“Articulista Maite Azuela denuncia amenazas de muerte; ‘Artículo 19’ emite alerta”. En: *Plumas Libres*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2015/11/30/articulista-maite-azuela-denuncia-amenazas-de-muerte-articulo-19%E2%80%B2-emite-alerta/>

⁶⁷ Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014, vol. 1, Principales acciones realizadas por la CDHDF*, México, CDHDF, 2015, p. 25.

de seguridad y personas manifestantes, que afectan incluso a periodistas que cubren las movilizaciones. Manifestaciones como las del #1Dmx,⁶⁸ el 8 de noviembre de 2014, el 20 de noviembre de 2014 y el 26 de febrero de 2015, y los hechos de violencia y abuso de autoridad que en ellas ocurrieron, demuestran la dimensión de los retos vinculados a la garantía de la libertad de reunión y de expresión en la Ciudad de México. Falta mucho por hacer en materia de capacitación, sensibilización y rendición de cuentas sobre la actuación de los elementos de seguridad y la regulación del uso legítimo de la fuerza durante las manifestaciones.⁶⁹

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha emitido diversas recomendaciones por haberse comprobado violaciones a derechos humanos en el contexto de manifestaciones públicas.⁷⁰ Las recomendaciones emitidas están dirigidas a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de

⁶⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 7/2013, 10 de abril de 2013.

⁶⁹ Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, *Control del espacio público 3.0: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*, México, 2015, pp. 11-16.

⁷⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 7/2013, sobre las agresiones cometidas en el contexto del #1Dmx; Recomendación 17/2013, sobre agresiones contra habitantes de la delegación Azcapotzalco y del Distrito Federal en el contexto del ejercicio al derecho a la protesta social contra la “ejecución” de la Arena Ciudad de México; Recomendación 11/2014, sobre las agresiones en contra de personas que ejercen la libertad de expresión mediante la documentación de violaciones a derechos humanos; Recomendación 09/2015 sobre las agresiones cometidas por Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal durante la manifestación de aniversario de El Halconazo, el 10 de junio de 2013; Recomendación 10/2015 sobre las agresiones cometidas por Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal durante las manifestaciones del 2 de octubre de 2013; Recomendación 11/2015 sobre las agresiones cometidas por Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal durante la manifestación “El Silencio contra la Ley Telecom”.

México, la Secretaría de Gobierno, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en su calidad de colaborador.

Otro desafío importante se relaciona con el marco jurídico de la Ciudad de México que está orientado al control del espacio público y produce un efecto negativo en el ejercicio de la protesta social, lo cual contraviene diversos estándares internacionales de derechos humanos por su vulneración mediante regulaciones.⁷¹ Como primer punto, hay que señalar los delitos de “ultrajes a la autoridad” y “ataques a la paz pública”, que muchas veces son usados indebidamente por elementos de seguridad para criminalizar a las personas que ejercen la libertad de expresión mediante la protesta social, lo cual ha sido denunciado en reiteradas ocasiones por organizaciones de la sociedad civil y por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Como segundo punto, se debe modificar la Ley de Movilidad del Distrito Federal,⁷² la cual trajo consigo regresiones en el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión en espacios públicos. Dicho ordenamiento legaliza restricciones al ejercicio de la libre manifestación en la Ciudad de México, como el hecho de que la manifestación deba ser “perfectamente lícita”, dar aviso para manifestarse y prohibir el uso de “vías primarias” para hacerlo, además de facultar a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a adoptar “las medidas necesarias para evitar el bloqueo de vías primarias de circulación continua”.

El acceso a medios de comunicación de pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas residentes

El anteproyecto de iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal se elaboró

⁷¹ Fundar, Centro de Análisis e Investigación, *et al.*, *op. cit.*, nota 21, pp. 10-15.

⁷² *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de julio de 2014.

en mesas de consulta que iniciaron en julio de 2014 bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades,⁷³ y previa creación del Mecanismo de Consulta Indígena.⁷⁴ El 23 de marzo de 2015, se presentó ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el anteproyecto de iniciativa, en un acto público.⁷⁵ Sin embargo, la iniciativa no prosperó dentro de las discusiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷⁶

En materia de libertad de expresión, el anteproyecto reconoce el derecho de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México, de acceder a medios de comunicación, así como la obligación de las autoridades locales de otorgar financiamiento y el apoyo necesario para mantener los medios. Además, los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas tienen el derecho a participar en los medios de la ciudad.

⁷³ Véase: “Alista GDF ley de pueblos y barrios originarios”. En: *El Universal*, México, 27 de agosto de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/Ciudad-metropoli/2014/alista-gdf-ley-de-pueblos-y-barrios-originarios-1033483.html>

⁷⁴ Véase: “Proceso de la consulta indígena para la creación de una ley en la materia. Pronunciamiento del diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva sobre el proceso de la consulta indígena para la creación de una ley en la materia”. En: sitio del partido político Movimiento Ciudadano, 18 de marzo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://movimientoCiudadanodf.org/proceso-de-la-consulta-indigena-para-la-creacion-de-una-ley-en-la-materia/>

⁷⁵ Véase: “Recibe ALDF anteproyecto de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del DF”. En: sitio oficial de la Asamblea Legislativa, 23 de marzo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-recibe-aldf-anteproyecto-iniciativa-ley-pueblos-y-barrios-originarios-y-comunidades-indigenas-residentes-df--20940.html>

⁷⁶ Véase: “Acusan a ALDF de burlarse de pueblos y barrios originarios”. En: *Excelsior*, México, 28 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/05/28/1026550>

Estas acciones deben ser atendidas como afirmativas en el marco de la pluralidad de los medios y el reconocimiento de los medios comunitarios en la Ciudad de México, y, por ende, es necesaria su aprobación, entrada en vigor y su efectiva implementación.

Derecho de réplica

El 4 noviembre de 2015, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Reglamentaria del artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica. Un mes después, el 4 de diciembre de 2015, entró en vigor, y ese mismo día, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó una demanda de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la ley por considerarlos violatorios de distintos derechos, entre ellos el de libertad de expresión, pues dichos preceptos “carecen de precisión normativa [...]”, lo que genera “un efecto inhibitorio de la libertad de expresión y la ineficacia del derecho de réplica”.⁷⁷

Se debe resaltar que, con esta ley, la regulación y exigencia de cumplimiento judicial del derecho de réplica pasa a ser materia federal, por lo que el ámbito de competencia de las autoridades de la Ciudad de México es casi nulo.

Secreto profesional

El secreto profesional se mantiene como un derecho expresamente reconocido mediante la Ley del Secreto Profesional del Periodista

⁷⁷ Demanda de acción de inconstitucionalidad 125/2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de diciembre de 2015 en contra de diversos artículos de la Ley Reglamentaria del artículo 6to., primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Derecho de Réplica, p. 7. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Acciones/Acc_Inc_2015_125.pdf

en el Distrito Federal.⁷⁸ Se considera un avance la reforma a esta ley efectuada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en junio de 2014 y publicada en septiembre de ese año,⁷⁹ con la cual se ampliaron los conceptos de periodista, colaboradora/colaborador periodístico, libertad de expresión, opinión e información, entre otros, con definiciones más protectoras.

Medios públicos

A diferencia de hace seis años, en la actualidad el Gobierno de la Ciudad de México ya cuenta con permiso para transmitir televisión pública, lo que se puede considerar como un avance dentro de este rubro. Canal 21 es un canal de televisión digital operado a través del Sistema de Radio y Televisión Digital de la Ciudad de México⁸⁰ y que transmite una variada programación por el 21.1 de la televisión digital terrestre. De la misma manera, el Canal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal inició transmisiones a finales del año 2015 por el canal 21.2 de televisión digital abierta.

Se debe considerar también como un avance la puesta en operación de medios de comunicación públicos del Gobierno de la Ciudad de México a través de internet. Aunque no tienen la misma penetración que los medios tradicionales, su cobertura puede ir aumentando de manera paralela al crecimiento del acceso a internet en la ciudad, por lo que deberán seguir las mismas reglas para ser medios de comunicación plurales y diversos. Tal es el caso de CDMX Radio, Radio Raíces, de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las

⁷⁸ Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de junio de 2006.

⁷⁹ Reforma a la Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2014.

⁸⁰ Órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada del Distrito Federal adscrito a la Secretaría de Gobierno.

Comunidades, o de Código CDMX Radio Cultural en línea, de la Secretaría de Cultura.

B. Conclusiones

En la Ciudad de México, como capital del país y sede de los órganos federales de gobierno, se concentran miles de protestas al año, gran parte de ellas de impacto nacional y de gran concurrencia. En un enorme número de ocasiones, la violencia en contra de las y los periodistas, y en general las agresiones en contra de la libertad de expresión en la Ciudad de México, se presentan en este contexto.

Las cifras de agresiones en contra de periodistas cometidas en la ciudad son inquietantes, y la sitúan en los primeros lugares del país. Aunado a ello, la impunidad en la que prevalecen dichas agresiones no ayuda a frenar el ciclo de agresión-impunidad-agresión en el que se desarrollan. A su vez, la falta de capacitación de los elementos de seguridad pública en materia de uso de la fuerza y del necesario respeto a los derechos humanos, como la libertad de expresión, ha favorecido su aumento.

Tales violaciones sistemáticas y generalizadas han inhibido el derecho a la protesta social, e indirectamente han censurado el ejercicio de la libertad de expresión en la capital del país.

En materia legislativa, ha habido avances y retrocesos. La aprobación de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁸¹ y la reforma a la Ley del Secreto Profesional del Periodista son muestra de progreso. Por el contrario,

⁸¹ Esta ley crea el Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, como un organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal (art. 2). Véase: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 14 de marzo de 2016.] Documento disponible en: http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/efa2bb1ace52714bfa754d1633b38846.pdf

algunos artículos de la Ley de Movilidad inhiben y restringen el uso del espacio público para el ejercicio de la protesta social en la Ciudad de México. Existen pendientes en este rubro, como la aprobación de la iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en el Distrito Federal con su apartado de medios de comunicación; la derogación de los delitos de “ataques a la paz pública” y “ultrajes a la autoridad”, que inhiben y restringen la protesta; y la reforma de la misma Ley para la Protección Integral y de la Ley de Movilidad para adecuarlas con los más altos estándares internacionales.

Se precisa que diversas consideraciones, objetivos y recomendaciones en torno al derecho a la protesta y otros, que repercuten directamente en el derecho a la libertad de expresión, han sido tomados en cuenta en el capítulo relativo al derecho a defender derechos humanos de la presente actualización.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de expresión de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 4.1. Implementar la Ley de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
39. Garantizar un presupuesto específico y suficiente para las actividades que se derivan de esta ley.	39.1. Propuesta de presupuesto específico y suficiente para el funcionamiento del Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.	Presupuesto para el Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos	Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con presupuesto específico y suficiente para su funcionamiento. Informe de acciones realizadas para cumplir los acuerdos alcanzados en la mesa de trabajo multisectorial.
40. Instalar la Mesa de Trabajo Multisectorial, contemplada dentro de la Ley, donde participen entes de gobierno y sociedad civil para proponer y dar seguimiento a las políticas públicas relacionadas con la libertad de expresión.	40.1. Mesa de Trabajo Multisectorial instalada y con resultados de seguimiento.	Acuerdos alcanzados en la Mesa de Trabajo Multisectorial.	Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas		
41. Crear un sistema de información y seguimiento para atender las agresiones vinculadas a la libertad de expresión.	41.1. Sistema de información y seguimiento en funcionamiento a partir del Mecanismo de Protección Integral para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.	Informes periódicos sobre el sistema de información y seguimiento a las agresiones vinculadas con la libertad de expresión.			Reducción de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en relación con la cifra de 2018.
	41.2. Agresiones atendidas a partir de la información derivada del sistema de información y seguimiento.	Número de personas atendidas en relación con el número de agresiones registradas en el sistema de información y seguimiento.			

Objetivo específico 4.2. Fortalecer el respeto del derecho a la libertad de expresión por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
42. Capacitar y sensibilizar a las y los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en temas relativos a la libertad de expresión y la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, con presupuesto específico y suficiente para estas actividades.	42.1. Al menos 30% de las y los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal recibieron capacitación y sensibilización en temas relativos a la libertad de expresión y a la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.	Porcentaje de las y los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, que recibieron capacitación y sensibilización en temas relativos a la libertad de expresión y a la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 60% de las y los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México recibieron capacitación y sensibilización en temas relativos a la libertad de expresión y a la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos.
43. Implementar mecanismos de mediación de conflictos desde el enfoque de derechos humanos como medida preventiva.	43.1. Las y los tomadores de decisión en la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y Secretaría de Gobierno recibieron capacitación en mecanismos de mediación de conflictos desde el enfoque de derechos humanos.	Porcentaje de funcionarias y funcionarios públicos tomadores de decisiones de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México y de la Secretaría de Gobierno con capacitación y sensibilización en temas relativos a mecanismos de mediación de conflictos desde el enfoque de derechos humanos.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Secretaría de Gobierno		Reducción de acciones violentas por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México ante manifestaciones, mediante el establecimiento de mecanismos de mediación de conflictos desde el enfoque de derechos humanos.

Objetivo específico 4.3. Implementar protocolos que garanticen la libertad de expresión

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>44. Revisar y modificar el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes de 2013 a fin de establecer como prioridad el principio de paz y no violencia, y considerar la garantía de derechos, especialmente los relativos a la libertad de expresión, a defender derechos humanos, a documentar, a la seguridad, así como el trato digno en las manifestaciones.</p>	<p>44.1. Instalar mesa de trabajo para adecuar el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes de 2013, de manera que incorpore el principio de paz y no violencia, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, personas periodistas, personas que ejerzan la libertad de expresión, personas defensoras de derechos humanos, y entes públicos.</p>	<p>Número de organizaciones de la sociedad civil, personas defensoras de derechos humanos y personas que ejerzan la libertad de expresión que participaron en el proceso de adecuación del Protocolo, mediante mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Presupuesto para las actividades de la mesa de trabajo en el proceso de adecuación del Protocolo.</p> <p>Publicación e implementación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para el Control de Multitudes con las adecuaciones acordadas en la mesa de trabajo.</p>	<p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Reducción de incidentes en manifestaciones, en los que se vulnera el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.</p> <p>Evaluación externa del Protocolo y recomendaciones para su mejora.</p>

...Objetivo específico 4.3. Implementar protocolos que garanticen la libertad de expresión

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>45. Implementar un Protocolo de Diálogo y Concertación Política en el contexto del ejercicio del derecho a defender derechos humanos, libertad de expresión y derechos políticos, que incluya los más altos estándares internacionales.</p>	<p>45.1. Elaborar el Protocolo de Diálogo y Concertación Política con la participación de la sociedad civil, personas defensoras de derechos humanos y personas de derechos políticos, que ejerzan la libertad de expresión, mediante mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Número de organizaciones de la sociedad civil, personas periodistas, personas defensoras de derechos humanos y personas que ejerzan la libertad de expresión que participaron en el proceso de elaboración del Protocolo de Diálogo y Concertación Política, mediante mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Presupuesto para las actividades de mecanismos de participación ciudadana empleados en el proceso de elaboración del Protocolo de Diálogo y Concertación Política.</p> <p>Publicación e implementación del Protocolo de Diálogo y Concertación Política.</p>	<p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Reducción de incidentes en manifestaciones, en los que se vulnera el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.</p> <p>Evaluación de la implementación del Protocolo y recomendación para su mejora.</p>

Objetivo específico 4.4. Garantizar el acceso a la justicia a periodistas y a personas que ejercen la libertad de expresión					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
46. Elaborar y aprobar propuesta de reforma al Código Penal del Distrito Federal que tipifique delitos en contra de la libertad de expresión.	46.1. Mesas de diálogo con personas expertas en el tema, sociedad civil, personal de la academia y funcionarias y funcionarios públicos para realizar una propuesta de reforma que tipifique delitos en contra de la libertad de expresión.	Propuesta de reforma que tipifique delitos cometidos en contra de la libertad de expresión elaborada.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Aprobación de la reforma al Código Penal del Distrito Federal que tipifique delitos cometidos en contra de la libertad de expresión.

Objetivo específico 4.5. Garantizar el acceso a medios de comunicación a los pueblos y barrios originarios y a comunidades indígenas residentes

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
47. Aprobar una Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal, con un apartado de medios de comunicación dirigido a este grupo de población.	47.1. Aprobación de la Ley por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el apartado de medios dirigido a este grupo de población.	Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal aprobada.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	<p>Eje:</p> <p>1. Equidad e inclusión social para el desarrollo humano</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y derechos humanos</p>	Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal con el apartado de medios de comunicación dirigido a este grupo de población, vigente y en operación.
48. Aprobar y publicar el Reglamento de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas de la Ciudad de México, que contemple regular dicho apartado y que se realice de manera participativa.	48.1. Elaboración del Reglamento de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas de la Ciudad de México elaborado.	Reglamento de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas de la Ciudad de México publicado en la <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> .		<p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Reglamento de la Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas del Distrito Federal en operación.

III. Conclusiones

Los retos en materia de libertad de expresión en la Ciudad de México son muy diversos. Esta actualización tomó como base la priorización de temas que se efectuó en los Espacios de Participación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y en las mesas de trabajo específicas para su realización. Sin embargo, existen diversos temas aún pendientes que deberán analizarse para el quehacer público en una siguiente etapa.

Uno de ellos consiste en evitar la imposición de sanciones desproporcionadas a los usos abusivos del derecho a la libertad de expresión. Es preciso eliminar por completo en materia penal dichas puniciones y revisar con cautela las sanciones en materia civil impuestas judicialmente por rebasar los límites de la libertad de expresión, de manera específica aquellas impuestas por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal a periodistas en la Ciudad de México en la aplicación de la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la Propia Imagen en el Distrito Federal.

Otro tema que deberá revisarse es el de los derechos laborales de las y los periodistas que viven o habitan en la Ciudad de México, pues sin duda ello afecta el ejercicio de la libertad de expresión en la metrópoli.

La Ciudad de México debe aspirar a colocarse en el último lugar en las cifras de agresiones en contra de la libertad de expresión y de periodistas, para dejar atrás las primeras posiciones que actualmente ocupa. La capital del país debe convertirse en un sitio donde existan las condiciones sociales, económicas y políticas, así como las garantías jurídicas, para que toda persona que habite o transite en ella pueda disfrutar plena y libremente del derecho a la libertad de expresión.

Bibliografía

- “Abogado de Rubén Espinosa cuestiona investigación sobre su asesinato.” En *El Informador*, 20 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2015/609894/6/abogado-de-ruben-espinosa-cuestiona-investigacion-sobre-su-asesinato.htm>
- “Acusan a ALDF de burlarse de pueblos y barrios originarios.” En *Excélsior*, 28 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/05/28/1026550>. Última consulta el 21 de diciembre de 2015.
- “Alista GDF ley de pueblos y barrios originarios.” En *El Universal*, 27 de agosto de 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/Ciudad-metropoli/2014/alista-gdf-ley-de-pueblos-y-barrios-originarios-1033483.html>
- “Amenazan de muerte a la periodista Maite Azuela.” En *Desinformémonos*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/nacional/2015/11/30/amenazan-de-muerte-a-la-periodista-maite-azuela>
- Anteproyecto de Iniciativa de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del Distrito Federal [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.obrasweb.mx/construccion/2015/03/23/comite-avala-anteproyecto-sobre-ley-de-pueblos-y-barrios-del-df>
- Article 19 Oficina para México y Centroamérica. *Estado de censura*. México, 2015.
- “Articulista Maite Azuela denuncia amenazas de muerte; ‘Artículo 19’ emite alerta.” En *Plumas Libres*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://plumaslibres.com.mx/2015/11/30/articulista-maite-azuela->

- denuncia-amenazas-de-muerte-articulo-19%E2%80%B2-emite-alerta/
- “Asesinan en el DF a fotoperiodista que huyó de amenazas en Veracruz.” En *La Jornada*, 2 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/02/politica/003n1pol>
- CALDERÓN Gutiérrez, Fernando (coord.). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (Cuaderno de Prospectiva Política 1), 2012.
- “CDHDF condena el allanamiento en oficinas del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos A.C).” En el sitio del Centro Nacional de Comunicación Social, 24 de junio de 2015. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.cencos.org/comunicacion/cdhdf-condena-allanamiento-de-instalaciones-de-cencos>. Última consulta el 21 de diciembre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2013. Volumen III, Promover y visibilizar derechos para empoderar personas*. México, CDHDF, 2014.
- *Informe Anual 2014. Volumen 1, Principales acciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, CDHDF, 2015.
- Recomendación 07/2013, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 10 de abril de 2013, México.
- Recomendación 09/2015, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 14 de septiembre de 2015, México.
- Recomendación 10/2015, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 14 de septiembre de 2015, México.
- Recomendación 11/2014, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 28 de octubre de 2014, México.
- Recomendación 11/2015, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 14 de septiembre de 2015, México.

- Recomendación 17/2013, emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal el 9 de octubre de 2013, México. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 30 de diciembre de 2009. Doc. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 3/09.
- Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 9 de marzo de 2015. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 13.
- Informe especial sobre la situación de la libertad de expresión en México 2010. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de marzo de 2011. Doc. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.8/12.
- Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, Organización de los Estados Americanos, Ser. L/V/II.100, Doc.7 rev.1, 24 de septiembre de 1998, párr. 649, p. 143.
- Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57.
- Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia, 2013. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2013. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización de los Estados Americanos. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2015. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2015. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/15 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anauales/InformeAnual2015RELE.pdf>

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación General núm. 20, Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante, 15 de agosto de 2013.
- Comunicación e Información de la Mujer A.C. “Informe diagnóstico. Violencia contra mujeres periodistas en México 2010-2011.” México, CIMAC / Heinrich Böll Stiftung, 2012 [en línea]. Disponible en: http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/Informe_violenciacontramujeresperiodistas.pdf
- *Impunidad. Violencia contra mujeres periodistas. Análisis legal.* México, CIMAC / Heinrich Böll Stiftung México, Centroamérica y el Caribe, 2014. Disponible en: http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/informe_impunidadcimac.pdf
- “Violencia e impunidad contra mujeres periodistas en México” [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/69085>
- “Denuncian inconsistencias en investigación del asesinato de Rubén Espinosa.” En *am de Querétaro*, 30 de noviembre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://amqueretaro.com/el-pais/mexico/2015/11/30/denuncian-inconsistencias-en-investigacion-del-asesinato-de-ruben-espinosa>
- “Dos de las víctimas asesinadas en Narvarte fueron amenazadas en Veracruz; la PGJDF apunta a robo.” En *Animal Político*, 3 de agosto de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/08/dos-de-las-victimas-asesinadas-en-narvarte-fueron-amenazadas-en-veracruz-la-pgjdf-apunta-a-un-robo/>. Última consulta: 21 de diciembre de 2015.
- “En violencia contra la prensa, Guerrero y DF lideran, RMV es rey y Veracruz se tiñe de rojo.” En *Sin Embargo*, 6 de julio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/06-07-2015/1404137>
- Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social. *Control del espacio público 3.0: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno.* México, 2015.

- “Derechos humanos y protesta social en México.” Documento presentado en la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, octubre de 2014.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, et al., “Control del espacio público. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno”. México, 2014. Disponible en: http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INFORME_Protesta%20Final.pdf. Página consultada el 22 de marzo de 2016.
- O’DONNELL, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.
- “México: allanamiento y robo en las oficinas de Cencos.” En el sitio de Front Line Defenders, 27 de junio de 2015. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/node/29000>
- “México: ONU condena el asesinato del fotoperiodista Rubén Espinosa y de cuatro mujeres.” En el sitio del Centro de Noticias de Naciones Unidas, 3 de agosto de 2015. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=32960#.VnhhyfnhDIU>
- PGR. Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión. México, junio de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Documents/INFORMES/2015/ESTADISTICAS%202015%2006%20JUNIO%202015%20totales.pdf>. Última consulta el 21 de diciembre de 2015.
- “Proceso de la consulta indígena para la creación de una ley en la materia. Pronunciamiento del diputado Cuauhtémoc Velasco Oliva sobre el proceso de la consulta indígena para la creación de una ley en la materia.” En el sitio del partido político Movimiento Ciudadano, 18 de marzo de 2015. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://movimientoCiudadanodf.org/proceso->

de-la-consulta-indigena-para-la-creacion-de-una-ley-en-la-materia/
“Recibe ALDF anteproyecto de Ley de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes del DF.” En sitio de la Asamblea Legislativa, 23 de marzo de 2015. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-recibe-aldf-anteproyecto-iniciativa-ley-pueblos-y-barrios-originarios-y-comunidades-indigenas-residentes-df--20940.html>

Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP). Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2>

Relator Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos. Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2015.] Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=951&IID=2>

Sitio Agresiones y Elecciones: <http://eleccionesyagresiones.org/> [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.]

Sitio Periodistas en Riesgo: <https://www.periodistasenriesgo.com/reports/> [Fecha de consulta: el 21 de diciembre de 2015.]

United Nations. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Frank La Rue, A/HRC/14/23, April 20, 2010, párrs. 66-70.

Legislación y jurisprudencia

Código Penal del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 16 de julio de 2002.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Espinoza González vs. Perú”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, serie C, núm. 289.

——— “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.

——— “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

——— “Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de junio de 2015, serie C, núm. 293.

——— “Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213.

——— “Caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 4 de septiembre de 2012, serie C, núm. 250.

——— “Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101, párr. 277.

——— “Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de mayo de 2014, serie C, núm. 279.

——— “Caso Osorio Rivera y Familiares vs. Perú”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 274.

——— “Caso Perozo y otros vs. Venezuela”, Sentencia de 28 de enero de 2009 [en línea]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/>

- casos/articulos/seriec_195_esp.pdf
- “Caso Radilla Pacheco *vs.* México”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209.
- “Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C, núm. 111, párr. 86; y “Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107.
- “Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) *vs.* Colombia”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 14 de noviembre de 2014, serie C, núm. 287.
- “Caso Rosendo Cantú y otra *vs.* México”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C, núm. 216.
- “Caso Vélez Restrepo y Familiares *vs.* Colombia”, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 248.
- “Caso Velásquez Rodríguez *vs.* Honduras”, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- “Caso Veliz Franco y otros *vs.* Guatemala”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 19 de mayo de 2014, serie C, núm. 277.
- Sentencia Perozo y otros *vs.* Venezuela, 2009 [en línea]. [Fecha de consulta: 21 de diciembre de 2015.] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf
- Ley de Movilidad del Distrito Federal. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de julio de 2014.
- Ley del Secreto Profesional del Periodista en el Distrito Federal. En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de junio de 2006.

Capítulo 5. Derechos políticos



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Desde el punto de vista de los derechos humanos, los derechos políticos contribuyen a la promoción y consolidación de la democracia, así como a la creación de un Estado democrático, social y de derecho.

Distintos instrumentos internacionales se han establecido en relación con los derechos políticos. Destacan del Sistema Universal de Derechos Humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹ la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer,² el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,³ normatividad que se precisa y se extiende con las observaciones y los mecanismos de los comités que prevén los tratados;⁴ por su parte, del Sistema Interamericano de Derechos

¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 21.

² Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, arts. 1, 2 y 3.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

⁴ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Observación general número 25: La participación en los asuntos públicos, los derechos político-electorales y el acceso igualitario al servicio público.

Humanos resaltan la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,⁶ la Carta Democrática Interamericana,⁷ así como la jurisprudencia y tesis relevantes emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁸ Este marco de protección internacional de los derechos políticos es el piso del cual se parte para analizar la efectividad, eficacia, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos políticos.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.⁹ La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos asimismo ha reiterado que las y los titulares de los derechos políticos no sólo deben gozar de derechos, sino también de oportunidades; es decir, no basta con gozar de los derechos, sino que se debe tener “la oportunidad real de ejercerlos”.¹⁰ Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los

⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23.

⁶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, arts. 20, 24, 32 y 34.

⁷ Carta Democrática Interamericana, arts. 1 al 6.

⁸ Criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Yatama vs. Nicaragua”, “Garrido y Baigorria vs. Argentina”, entre otros criterios, que tratan de la contraposición entre usos y costumbres de los grupos minoritarios y el derecho positivo en las sociedades modernas.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso López Mendoza vs. Venezuela”, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, serie C, núm. 233, párr. 108.

¹⁰ Véase: Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Luna López vs. Honduras”, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 10 de octubre de 2013, serie C, núm. 269, párr. 143; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso López Mendoza vs. Venezuela”, *op. cit.*, nota 9.

derechos políticos puedan ejercerse de forma efectiva¹¹ respondiendo al principio de progresividad.

Los mencionados instrumentos internacionales establecen obligaciones del Estado en materia de derechos políticos: crear las condiciones necesarias para que la participación ciudadana se ejercite plenamente en todos los aspectos de la vida; garantizar la participación de la sociedad en los asuntos públicos; promover la democracia,¹² el derecho de votar y el derecho de ser elegida o elegido; fortalecer la vigencia y eficacia del Estado de derecho, así como garantizar el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas.

Los derechos políticos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos experimentan en la actualidad un proceso de expansión y diversificación, ampliando su alcance hacia otros grupos sociales que con anterioridad fueron excluidos de su goce por ser minoritarios o que han sido históricamente excluidos de la esfera pública. La participación en las elecciones no es la única forma en que la ciudadanía puede expresarse, ya que también existen, o pueden existir, diferentes mecanismos de participación para incidir en la toma de decisiones.

La reforma constitucional de 2011 que elevó a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos es el punto de partida que permite el desarrollo de una nueva dimensión jurídica que permea el proceso democrático en curso y ha dado lugar a avances en la construcción de un marco jurídico acorde con las realidades de nuestro tiempo. Esto ha traído como consecuencia inmediata la necesidad de modificar la visión de algunos derechos, en especial los relacionados con la intervención en materia política de la ciudadanía. Actualmente, la calidad de los distintos sistemas de gobierno

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Luna López vs. Honduras”, *op. cit.*, nota 10.

¹² Comisión de Derechos Humanos de la ONU, resoluciones 1999/57 y 2000/47.

se mide en función de su respeto a los derechos humanos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es enfática cuando establece los derechos políticos que tiene la ciudadanía sin distinción alguna: votar, ser votada(o), asociarse y afiliarse libremente.¹³

Los derechos políticos encuentran su concreción plena y su máxima expresión cuando se vinculan con la libertad de manifestación, el derecho de petición, el derecho de acceso a la información y el derecho de asociación, pero también cuando se expresan a través de otras formas de participación política y social directa, lo que constituye, en parte, una dimensión aspiracional.

El núcleo central de los derechos políticos se integra a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1º, 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen el principio *pro persona*, que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo y es voluntad de éste constituirse en república representativa, democrática, laica y federal, y dan una dimensión a sus contenidos respecto a los derechos humanos.

Además de lo establecido por la Constitución, el marco jurídico nacional y local de la Ciudad de México que tutela los derechos políticos encuentra concreción en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁴ la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,¹⁵ la Ley General en Materia de Delitos Electorales,¹⁶ la Ley General de Partidos Políticos,¹⁷ la Ley Federal de Consulta Popular,¹⁸ la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México,¹⁹ la Ley de

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 35 y 41.

¹⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.

¹⁵ *Ibid.*, 22 de noviembre de 1996.

¹⁶ *Ibid.*, 23 de mayo de 2014.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibid.*, 17 de enero de 2014.

¹⁹ *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, 6 de mayo de 2016.

Participación Ciudadana del Distrito Federal.²⁰ Además, para la adecuada protección del derecho humano a la participación ciudadana, también pueden invocarse diferentes jurisprudencias y tesis relevantes en materia de derechos políticos.²¹

Existe la convicción de que la plena igualdad política entre las personas sólo es posible sobre la base de un Estado democrático, social y de derecho. Un Estado en cuyo marco jurídico se desarrollen políticas públicas que ayuden a prevenir y erradicar las históricas y persistentes asimetrías que afectan a los derechos humanos estableciendo parámetros suficientemente claros sobre los alcances de la interpretación jurisdiccional de las normas que sustentan los derechos políticos.²²

Los derechos políticos aseguran a las personas la posibilidad de participar en la formación de la voluntad social y en la estructuración política de la comunidad a través de la ciudadanía. Además, el pleno ejercicio de los derechos políticos otorga un estatuto de igualdad a las personas para expresarse y participar en la toma de decisiones. Se

²⁰ *Ibid.*, 17 de mayo de 2004.

²¹ Destacadamente sobre temas como: acciones afirmativas, actos procesales, campañas y cargos de elección popular, candidaturas independientes, cláusula de gobernabilidad, derecho a votar y ser votada/votado, delitos electorales y muchas otras. *Cfr. Compendio tematizado de jurisprudencia y tesis. Procesos electorales federal y locales 2014-2015*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.

²² “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tienen opiniones encontradas sobre el contenido de los derechos, y al ser ambos órganos terminales con competencia para emitir criterios obligatorios para los demás órganos generan un estado de incertidumbre sobre la interpretación que debe darse a esos derechos.” *Cfr.* Iván Castillo Estrada, “Los derechos político-electorales establecidos en el artículo 35 constitucional y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación”, en *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo II, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / UNAM / Fundación Konrad Adenauer, 2013, pp. 1295-1296.

trata de facultades o, mejor dicho, de titularidades de derechos que se proyectan a través del ejercicio más amplio de la participación política. Representan el derecho humano a decidir sobre el sistema de gobierno, la representación política y el ejercicio de los cargos públicos e intervenir en la definición y elaboración de normas, políticas y acciones públicas y comunitarias.

Aunque algunos de estos derechos aún deben conquistarse, los avances que se han producido en el plano local son significativos dado que se encuentran a disposición de la ciudadanía trece instrumentos participativos de la democracia directa y la democracia participativa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, Red de Contralorías Ciudadanas, audiencia pública, recorridos del/la jefe/jefa delegacional, organización ciudadana y asamblea ciudadana,²³ **así como el presupuesto participativo**. Dichos instrumentos se complementan con tres órganos de representación ciudadana: el Comité Ciudadano, el Comité de los Pueblos y el Consejo Ciudadano Delegacional,²⁴ **instancias que aplican las decisiones de la Asamblea Ciudadana como máximo órgano de decisión en cada barrio, colonia, fraccionamiento, unidad habitacional y pueblo de la Ciudad de México**. En el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2009 se señalan las limitaciones que tienen los diversos instrumentos y que es necesario modificar para garantizar su aplicabilidad y efectividad, lo que a su vez contribuirá a la maduración de la ciudadanía.²⁵

²³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, actualizada con las reformas publicadas el 18 de diciembre de 2014, título cuarto, De los instrumentos de la participación ciudadana.

²⁴ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, título quinto, De la representación ciudadana, y título sexto, De los consejos ciudadanos delegacionales.

²⁵ Véase el capítulo 9, Derechos políticos, del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, pp. 167-173.

Debe reconocerse que la participación ciudadana y el ejercicio de los derechos políticos existen de múltiples maneras, aun de formas no institucionalizadas, **y que es necesario ampliar y fortalecer mecanismos de diálogo de las y los ciudadanos con las instituciones, garantizando su derecho a participar e involucrarse, de manera individual y colectiva, en los asuntos de interés público.** Ante los límites impuestos por la Federación a los derechos políticos, corresponde elaborar una legislación de avanzada en el espacio local.

B. Principales problemáticas

La Ciudad de México ha experimentado grandes transformaciones en materia de organización jurídica y política; sin duda, la más trascendente de ellas es la reforma política, la cual fue publicada el 29 de enero de 2016.²⁶ La realidad es que, a pesar de que se intentó modificar las limitaciones a la autonomía y el estatus de la Ciudad en el pacto federal mexicano, que repercuten en la vigencia plena de los derechos políticos de quienes la habitan, éstos aún se ven restringidos en puntos clave. Por ello, la necesidad de contar con derechos plenos para la ciudad y la ciudadanía continúa vigente.

Entre los derechos políticos, el derecho a votar se reconoce plenamente. Sin embargo, persisten carencias y rezagos, sobre todo, aunque no exclusivamente, en las posibilidades reales de participación y manifestación política de los distintos grupos sociales y en los diferentes espacios públicos. Para alcanzar los objetivos más amplios de los derechos políticos en la Ciudad de México, se han identificado diversos aspectos que limitan su ejercicio y que se describen a continuación.

²⁶ Decreto por que se declara reformada y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, art. 122, frac. VI, inciso e, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

Obstáculos para la participación de la ciudadanía

La participación ciudadana es un derecho y una vía poderosa para la construcción de una sociedad democrática incluyente y con apego al respeto de los derechos humanos; además, para un buen gobierno, garantiza la gobernabilidad y la orientación adecuada de las políticas y acciones públicas a partir de la decisión colectiva. El ejercicio de la ciudadanía permite que las personas, a título individual o colectivo, desarrollen acciones tendientes a vincular el ámbito público con el ámbito político.²⁷

Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la participación ciudadana se entiende como:

... proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.²⁸

En el marco jurídico local, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal incluye como parte importante la participación de la sociedad durante todo el proceso de los actos de gobierno, desde la planeación hasta el seguimiento y la evaluación; asimismo establece sus principios.²⁹

²⁷ Norberto Bobbio plantea que lo importante no es preguntarse “cuántos votan” sino “dónde votan”, en alusión a los espacios en que la ciudadanía participa en la toma de decisiones. *Cfr.* Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 214.

²⁸ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD), Lisboa, 2009, epígrafe 2.

²⁹ Los principios de la participación son: respeto, corresponsabilidad, responsabilidad social, solidaridad, pluralidad, tolerancia, autonomía, ciudadanía plena, transparencia y rendición de cuentas, derechos humanos y democracia (Ley de Participación Ciudadana, art. 3).

Se espera que la participación contribuya a resolver problemas de interés colectivo y genere cambios que beneficien y mejoren las formas de organización de la sociedad. Además, se otorga a la participación ciudadana un atributo rector en la aprobación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en el fortalecimiento de la contraloría social.

La Ciudad de México es una entidad económica y socialmente muy heterogénea, así como territorial y culturalmente diversa, por lo que reclama de un orden democrático incluyente, sustentado en las diversas formas de la democracia: representativa, directa, participativa y autónoma en la perspectiva de una democracia sustantiva; es decir, demanda garantizar un régimen de derechos plenos. Para asegurar el fortalecimiento de una cultura cívica democrática y de derechos en la Ciudad, deberá garantizarse el pleno ejercicio de la participación en las diversas formas de la democracia.

El ejercicio de la *democracia representativa* debe garantizarse mediante el voto universal, directo y secreto, para la elección de los diversos poderes federales, locales y de las alcaldías; así como la elección de los diversos órganos e instancias de representación ciudadana y de los pueblos, además de los que se conformen para una efectiva participación en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. La eliminación de un conjunto de prácticas irregulares durante la jornada electoral y las diversas fases del proceso –varias de aquéllas tipificadas como delitos– sigue siendo uno de los principales pendientes para lograr el pleno respeto al sufragio, la transparencia del proceso y el cumplimiento cabal de responsabilidades de parte de todas las instancias que intervienen en los procesos electorales.

La *democracia participativa* tiene lugar en los ámbitos territorial (colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios), sectorial (mujeres, jóvenes, personas mayores, niñas y niños, estudiantes, diversidad sexual, etcétera) y temático (cultura, género, medio ambiente, áreas del desarrollo social o urbano, entre otros). En este campo de la participación tienen lugar diversos niveles, desde los más básicos:

información, consulta, colaboración, gestión de proyectos, hasta los de mayor incidencia: control y toma de decisiones en los asuntos públicos: deliberación, supervisión, definición de políticas públicas y presupuestos, así como diversos espacios de evaluación y exigibilidad.

La *democracia directa* debe garantizar a la ciudadanía el derecho a ejercer su capacidad de iniciativa para intervenir, aprobar o vetar decisiones o actos de gobierno, mediante instrumentos y procedimientos claros y accesibles a las condiciones de maduración de la propia ciudadanía. Algunos instrumentos ya están consignados en la legislación local –referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana–, pero es imprescindible que la ciudadanía cuente con otros, como son la revocación de mandato y el juicio político contra las personas servidoras públicas que incurren en violaciones a los derechos humanos o en el incumplimiento de sus obligaciones. Estos instrumentos deben ser obligatorios y de resultados vinculatorios.

La *democracia autónoma* se desarrolla mediante la participación que ejercen las ciudadanas y ciudadanos como un derecho a organizarse por cuenta propia de manera sectorial y temática (asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, organizaciones sociales, organizaciones vecinales, colectivos culturales, organizaciones no gubernamentales, y otros); mediante la participación comunitaria (cooperativas, organizaciones culturales, y similares); en redes de pueblos y barrios originarios; y de modo individual (artistas, profesionistas, investigadores, periodistas, etcétera). El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal³⁰ reconoce la existencia de la diversidad de formas de acción colectiva e individual que ha desarrollado la población de la Ciudad de México y que tienen lugar en todo momento en la vida cotidiana de las comunidades y las personas.

No obstante que el marco jurídico local reconoce diversas formas de participación de la ciudadanía, aún deben atenderse los déficits en

³⁰ Véase el capítulo 9, “Derechos políticos”, del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2008, pp. 164-172.

esta materia, tales como la carencia de formas de participación ciudadana distintas a las institucionales y la ampliación de sus ámbitos de incidencia. Por ello, el reto es pensar y crear nuevas formas de organización ciudadana que tengan verdadera repercusión en la toma de decisiones dentro de los diferentes niveles de gobierno.

Para ello, es indispensable lograr la democratización de las instituciones del Estado y las de la propia sociedad civil, es decir, lograr una cultura democrática en todos los ámbitos de la vida social. Al visibilizar los retos que aún se enfrentan, es posible buscar la forma de dar respuesta para alcanzar los objetivos de la participación y estar en posibilidades reales de organizarse para resolver, tanto autoridades como ciudadanía, los problemas de la Ciudad, así como para tender puentes de comunicación con las autoridades, a fin de acordar de manera conjunta las acciones para evaluar y dar seguimiento a las acciones de las autoridades, proponer o solicitar mejoras en la calidad de los servicios públicos,³¹ entre otros.

La movilización política y social es un elemento esencial del orden democrático y una garantía de derechos: “es un dispositivo de protección y autotutela, entendida como un mecanismo de acción en el que las personas titulares de un derecho emplean vías directas para su exigencia o defensa”.³² El derecho político a la manifestación social integra los derechos establecidos en la Constitución referentes a libertad de reunión, expresión, asociación y petición.³³ Su compleja

³¹ Instituto Electoral del Distrito Federal, “Principios de la participación ciudadana”, en *Capacitación en participación ciudadana* [en línea]. [Fecha de consulta: 10 de marzo de 2016.] Disponible en: www.iedf.org.mx.

³² Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social en México, “Derechos humanos y protesta social en México”, presentado en la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de octubre de 2014, p. 2.

³³ Existe jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece el vínculo entre derechos político-electorales y libertad

naturaleza jurídica deriva de que es un derecho político integrado por otros derechos que sirven de medio para su protección, exigencia y vigencia.³⁴

Es necesario asegurar la mayor protección a las personas que ejercen su derecho a la manifestación política en el espacio público, así como a quienes habitan y transitan en la Ciudad de México.³⁵ En ella durante 2013 se registraron, en promedio, más de cinco mil marchas, de las cuales, más de 50 por ciento correspondieron a temas locales.³⁶ En el periodo de agosto de 2014 a julio de 2015, el Gobierno del Distrito Federal atendió 3139 manifestaciones, de las cuales, 39.43 por ciento (1238) fue del ámbito local; 54.57 por ciento (1713) del ámbito federal; y el 5.98 por ciento restante (188) era respecto de asuntos entre particulares que requirieron mediación para solucionar los conflictos generados.³⁷ Lo anterior obedece a la naturaleza jurídica de la Ciudad de México, como sede de los poderes de la Unión.

de expresión: TEPJF, Jurisprudencia 11/2008, Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político, en *Gaceta en Materia de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 2, núm. 3, 2009, pp. 20-21.

³⁴ Simón Hernández León, “10 tesis (mínimas) sobre protesta social”, en *Blogs de El Universal*, México, 17 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://goo.gl/EIWovJ>.

³⁵ El ejemplo más preocupante está representado por las manifestaciones del 1° de diciembre de 2012, durante las cuales la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó 99 casos de detenciones ilegales, 24 violaciones a la integridad personal y seis casos de tortura. *Cfr.* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 07/2013.

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Manifestación, movilidad y derechos humanos. Una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*, México, CDHDF-CIADH (Propuesta General 01), diciembre 2013, p. 7.

³⁷ Gobierno de la Ciudad de México, 3er. Informe de Gobierno, p. 498 [en línea]. [Fecha de consulta: 17 de marzo de 2016.] Disponible en: <http://www.informe.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/09/Tercer-Informe-de-Gobierno.pdf>

Para favorecer el derecho político a la protesta social,³⁸ es necesario modificar la legislación en la materia;³⁹ por ejemplo, aquellas normas que limitan el pleno ejercicio de este derecho político estableciendo el requisito de dar aviso previo para llevar a cabo una manifestación pública,⁴⁰ lo que de alguna manera podrían inhibir, restringir e incluso castigar el libre ejercicio del derecho a la manifestación.⁴¹ Al respecto, debe tomarse en cuenta que el propio sistema de las Naciones Unidas considera que las manifestaciones constituyen una alternativa a la violencia que pueden suscitar las necesidades e intereses confrontados entre las personas y el Estado.⁴² A las iniciativas legislativas para restringir la manifestación política concreta,⁴³ les acompañan también intentos de limitar la libertad de manifestación política virtual.⁴⁴

³⁸ Véase el capítulo “Derecho a la libertad de expresión”, sobre el derecho a la protesta social y el ejercicio de la protesta social.

³⁹ Véase el capítulo “Derecho a defender derechos humanos”, sobre el uso excesivo de la fuerza, especialmente en el contexto de la protesta social.

⁴⁰ Además, sin especificar las consecuencias que podría tener la falta de aviso y la connotación establecida de “perfectamente lícitas”. *Cfr.* Ley de Movilidad para el Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 14 de julio de 2014, arts. 212, 213 y 214.

⁴¹ Véase la Iniciativa que expide la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal, presentada en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el Partido Acción Nacional en octubre de 2013.

⁴² *Cfr.* Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social en México, *op. cit.*, nota 32, p. 5.

⁴³ Véase la ya citada Iniciativa que expide la Ley de Manifestaciones Públicas en el Distrito Federal.

⁴⁴ Son frecuentes las iniciativas legislativas para reglamentar los contenidos de Internet, como ilustra el caso del proyecto de Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Informáticos. *Cfr. Reforma*, México, 31 de octubre de 2015.

Insuficiente educación cívica

La cultura ciudadana está unida al tema de la participación, puesto que implica una cultura corresponsable, de convivencia ciudadana, toda vez que sólo fomentando la cultura cívica tendremos una cultura democrática y, a su vez, la concreción de los derechos humanos.

La garantía de la participación, del ejercicio de los derechos humanos y de la democracia sólo puede alcanzarse mediante un largo y permanente trabajo de educación y formación cívica política en los más variados ámbitos de la vida institucional y social. Las instituciones públicas y de gobierno deben contar con programas permanentes dirigidos a las y los servidores públicos de todos los niveles, en especial a las y los directivos y a quienes trabajan en contacto con la comunidad, para lograr su sensibilización y comprensión en torno a la importancia de la participación ciudadana en las decisiones sobre asuntos públicos. En la sociedad, es preciso fortalecer todos los esfuerzos de formación, capacitación, información y comunicación ciudadanos dirigidos a la formación de la cultura ciudadana, la corresponsabilidad y la participación en los asuntos de su interés.

El Instituto Electoral del Distrito Federal cuenta con un Plan de capacitación a los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos, así como a los Consejos Delegacionales, en el que se abordan temas como los derechos humanos y la resolución de conflictos, que desarrolla mediante un calendario anual.⁴⁵ Estos cursos se comparten a través de las coordinaciones distritales, quienes a su vez tienen el acercamiento con los Comités y los Consejos de los Pueblos. Cabe señalar que estos cursos pueden tomarse de manera presencial o en el aula virtual y se cuenta con tutoras y tutores.

La Escuela de Administración Pública del Distrito Federal efectúa actividades institucionales de las cuales se desprenden proyectos

⁴⁵ Los cursos impartidos pueden consultarse en el sitio del Instituto Electoral del Distrito Federal: <http://secure.iedf.org.mx/depc/capacitacion/index.html>

dirigidos a la profesionalización de las personas servidoras públicas en materia de derechos humanos.⁴⁶ Esto implica una incidencia directa para cambiar la relación entre ciudadanía y gobierno, porque la capacitación genera la posibilidad de influir en el trato directo entre las y los servidores públicos y la ciudadanía, fomentando el diálogo y la verdadera participación democrática. Además, esto sin duda contribuye a cambiar el ejercicio del poder.

Sin embargo, a la fecha aún son escasos los esfuerzos que desarrollan las instituciones públicas en esta materia, por lo que es necesario ampliar iniciativas, programas, procedimientos y procesos formativos en todos los espacios públicos y con la ciudadanía. El esfuerzo por alcanzar una cultura cívica de la participación, la democracia y los derechos humanos es una tarea permanente.

Los mecanismos institucionales de participación ciudadana y sus obstáculos

El principal patrimonio de una ciudad son sus habitantes, y es en la ciudad donde la política se constituye como actividad propia y la persona define su pertenencia al conjunto social. La ciudad se ha convertido en el espacio público donde alcanza su plenitud la autoridad del Estado, la participación organizada, así como la comunión de derechos y deberes, que son marcas distintivas de la ciudadanía.⁴⁷ Sin embargo, a pesar de

⁴⁶ La Escuela cuenta en 2016 con un diplomado en derechos humanos y programas orientados a funciones específicas (que en términos de temas de derechos humanos incluye trabajo infantil y derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia y acoso escolar, y sensibilización en materia de discapacidad). Véase el detalle de los cursos en http://www.eap.cdmx.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=273 y en http://www.eap.cdmx.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=272

⁴⁷ Elinor Ostrom *et al.*, *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*, México, UNAM, 2012.

poseer estas características, la participación ciudadana en el ámbito local ha encontrado límites legislativos e institucionales. Los mecanismos institucionales de participación ciudadana son diversos e incluyen, al menos, tres: consejos consultivos, consejos ciudadanos y contralorías.

La ciudadanía tiene derecho a estar representada en las diferentes instancias públicas, en algunas de ellas por medio de la figura de consejo consultivo. En la Ciudad de México se cuenta con presencia en los siguientes: Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable, Consejo Consultivo del Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México, Consejo de Gobierno de la Procuraduría Social, Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, Consejo de Mejoramiento Barrial, Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, Consejo Directivo del Instituto de Vivienda, Consejo Consultivo Ciudadano para la Prevención y Combate a la Corrupción, Consejo Consultivo de Equidad para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Étnicas del Distrito Federal, Asamblea Consultiva del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, Consejo para la Prevención y la Atención Integral del VIH-SIDA del Distrito Federal, Consejo Técnico Consultivo para las Actividades de las Organizaciones Civiles⁴⁸ y el Mecanismo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Derechos Humanos. Además, existe la participación directa en los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la presencia ciudadana es testimonial y sus opiniones y propuestas no tienen carácter vinculatorio, por lo que en la mayoría de los casos no son tomadas en cuenta.

⁴⁸ La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil establece en su artículo 26 que el Consejo Técnico Consultivo es un órgano de asesoría y consulta, de carácter honorífico, que tendrá por objeto proponer, opinar y emitir recomendaciones respecto de la aplicación y cumplimiento de esta ley y que concurrirá anualmente con la Comisión para realizar una evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Sin duda es recomendable que en todas las instancias públicas existan consejos consultivos con participación de la ciudadanía. Otra problemática es que en algunas instituciones se instalaron, pero no funcionaron o no lograron fungir como garantes de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es necesario que las opiniones ciudadanas en los diferentes consejos sean vinculatorias y que exista una forma real de incidencia en la toma de decisiones. Si bien estas estructuras han sido un avance importante, es necesario un autodiagnóstico de todos y cada uno de los consejos que se encuentran instalados, una evaluación clara y efectiva de los consejos y de quienes los integran, así como del impacto e incidencia en la toma de decisiones, toda vez que algunos no cuentan con una representación ciudadana adecuada, y el impacto político no es el que se requiere; incluso, en algunos, su integración se deja a la discrecionalidad de las y los titulares de las instancias públicas. Es fundamental que se garantice la participación ciudadana en todas las instancias y que su opinión se considere en la toma de las decisiones.

En cuanto a los Consejos Ciudadanos, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal les confiere un conjunto de atribuciones. El pleno de estos consejos está facultado para emitir opinión sobre programas y políticas por aplicarse en la Ciudad de México y en la demarcación territorial; informar a las autoridades de la Ciudad de México y de la demarcación territorial sobre los problemas que afecten a sus representados; proponer soluciones y medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y privados, así como sugerir nuevos servicios; conocer y opinar sobre los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de las delegaciones; conocer y opinar sobre el Programa Operativo y los Programas Operativos Anuales de las delegaciones; conocer y opinar sobre los informes trimestrales que acerca del ejercicio de sus atribuciones presenten las y los jefes delegacionales, entre otras.⁴⁹

⁴⁹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, art. 131.

En materia de control, en 2011 se publicó el Aviso por el cual se da a conocer el Manual Administrativo de la Dirección General de Contralorías Ciudadanas.⁵⁰ Las y los contralores ciudadanos forman la red de contralorías ciudadanas, que son el instrumento de participación por el que la ciudadanía, de forma voluntaria e individual, asume el compromiso de colaborar de manera honorífica con la Administración Pública local, para vigilar, supervisar y garantizar la transparencia, eficacia y eficiencia del gasto público.⁵¹ Sin embargo, la opinión ciudadana aún es débil y no existen mecanismos de seguimiento a las observaciones y preocupaciones que plantea.

Se han establecido nuevos mecanismos de entrada en el sistema democrático hacia las estructuras de decisión en su conjunto. Se prevé que distintas políticas públicas, como los planes de desarrollo urbano, se sometan a consulta para que personas en lo individual o en lo colectivo puedan expresar sus opiniones. Desde 2010 se cuenta con la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, elaborada de manera colectiva mediante un proceso de diálogo y confluencia de la sociedad civil, para aportar una mirada que postula como objetivos relevantes la necesidad de contribuir a la construcción de una ciudad incluyente, habitable, justa, democrática, sustentable y disfrutable, además de impulsar procesos de organización autónoma y fortalecer el tejido social.⁵² Este instrumento, impulsado por organizaciones sociales y de la sociedad civil, fue firmado con autoridades e instancias de diferentes niveles.

Cabe destacar que el planteamiento y contenido de la Carta por el Derecho a la Ciudad ha sido propuesto por el Comité Promotor de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad –junto con el Programa de Derecho Humanos del Distrito Federal– como soporte de la próxima Constitución Política de la Ciudad de México. Sin

⁵⁰ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 29 de marzo de 2011.

⁵¹ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, art. 61.

⁵² Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio 2010, p. 10.

embargo, es preciso que toda la Administración Pública local retome estos importantes documentos como ejes rectores de su actuación y refuerce su aplicación en las políticas públicas de la Ciudad.

Es necesario identificar y desarrollar las buenas prácticas en la producción de decisiones incluyentes, y sobre todo es necesario fortalecer el marco normativo y procedimental de la Ciudad para garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en todos los espacios de la Administración Pública y dar cumplimiento a una gestión de gobierno democrática, participativa y acorde al interés de la mayoría de las y los habitantes de la Ciudad de México.

*Los retos de la Ley de Participación Ciudadana
y la política de fomento a las actividades
de las organizaciones de la sociedad civil*

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal prevé la participación de las personas que habitan en su territorio, incluidas las extranjeras,⁵³ y ha sido modificada en doce ocasiones, la última el 25 de mayo de 2016. A pesar de ello, se requieren nuevas adecuaciones con objeto de que, en los casos de referéndum o iniciativa popular, los porcentajes de participación ciudadana sean más asequibles. Se evitaría así posponer o diferir sin causa justificada la discusión o aprobación de los instrumentos participativos. Al mismo tiempo, las modificaciones deben abrir los procesos para garantizar la pluralidad de voces interesadas en el cumplimiento de la agenda de los derechos políticos en la capital del país, en el nuevo marco que se derivará de la recién aprobada reforma política para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Asimismo, se requiere ampliar la participación a otras esferas de la vida pública para construir nuevas formas de gestión del territorio

⁵³ Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, artículos 5 y 8.

a través de iniciativas participativas. Para ello es necesario que la democracia y su ejercicio no se agoten en la elección de gobernantes y representantes populares, y permitan, en cambio, una participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a través de mecanismos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular,⁵⁴ cuya concreción efectiva todavía representa un reto.

Aún deben eliminarse diversas restricciones a la intervención ciudadana en los asuntos de interés general, como el alto porcentaje requerido para activar los mecanismos e instrumentos participativos. Al respecto, la autoridad jurisdiccional electoral federal ha interpretado las posibles restricciones a la participación política, determinando que, cualquier limitación debe respetar su contenido esencial “conforme a los tratados internacionales de derechos humanos y a los criterios emitidos por los órganos encargados de su interpretación y aplicación”.⁵⁵ La jurisprudencia en la materia sostiene que, en caso de duda, debe aplicarse la norma más favorable al ejercicio de los derechos políticos.⁵⁶

Por otra parte, se debe ampliar la participación política para favorecer la capacidad asociativa de la sociedad civil, su desarrollo y fortalecimiento, así como facilitar su participación en la promoción, protección, defensa y garantía del derecho humano a la participación política directa.

⁵⁴ Contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 7.

⁵⁵ “Restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales: los estándares internacionales de derechos humanos como criterios para su interpretación”, en *Diálogo Jurisprudencial*, núm. 3 (julio-diciembre 2007), p. 269.

⁵⁶ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación considera que “los instrumentos o procesos de democracia directa, como el plebiscito, quedan comprendidos dentro de la materia propiamente electoral, en la medida que constituyen modelos a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía en actos de gobierno”. *Cfr.* Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-118/2002, 30 de agosto de 2002.

Una limitante de los derechos políticos en la ciudad es que los ejercicios participativos que no representan asuntos exclusivamente político-electorales con frecuencia enfrentan obstáculos.⁵⁷ Otras tareas pendientes son establecer jurídicamente los entes responsables de llevar a cabo los ejercicios participativos y garantizar los mecanismos para mantener el carácter democrático y representativo de tales ejercicios.

En 2012 se estableció el derecho constitucional a votar en las consultas populares sobre temas trascendentes, por lo que la consulta popular debe ser posible y efectiva en la Ciudad de México. Este mecanismo de democracia directa puede enriquecer el contenido de la convivencia social. Conocer la opinión de la ciudadanía sobre temas de interés general contribuye a mejorar la representación política y enriquece el quehacer público.

En números relativos, la población indígena representa cerca de uno y medio por ciento del total de la población capitalina, según el criterio de condición de hablante de lengua indígena. El mayor de los grupos étnicos que habitan en la ciudad es el náhuatl. Se concentran sobre todo en los pueblos originarios de Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac y Tlalpan. El resto de grupos indígenas que habitan en la Ciudad de México son migrantes de origen, aunque algunas personas del grupo son de segunda o tercera generación. Sin embargo, el reconocimiento de sus derechos político-electorales en la Ciudad de México todavía es insuficiente. La democracia se sustenta en el principio de la participación efectiva de la ciudadanía y no puede entenderse sin

⁵⁷ Por ejemplo, la Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre la Reforma Energética del 27 de julio de 2008 fue impugnada por no pertenecer a la materia propiamente electoral, y a Sala Superior del Tribunal Electoral determinó, por unanimidad, que las presuntas omisiones atribuidas al Instituto Electoral del Distrito Federal relacionadas con la convocatoria para la consulta eran improcedentes. Cfr. Raúl Ávila Sánchez, “Nota introductoria”, en Irma Méndez de Hoyos, *Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Serie Cometarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, 27), 2010, p. 19.

normas que promuevan y regulen el respeto a los derechos humanos de todas las personas y grupos de población, como son los pueblos y comunidades indígenas.⁵⁸ Existe una amplia convicción en el sentido de que los derechos políticos deben permitir a estos pueblos elegir a sus representantes a través de sus propias reglas, usos y costumbres.⁵⁹ Estos métodos están representados por aquellas disposiciones que los pueblos indígenas aplican y observan en el interior de sus comunidades y que son producto de los sistemas normativos tradicionales de tipo jurídico, político, religioso o parental, mantenidos a través de generaciones. Por ello, es importante que dichos mecanismos sean incorporados de pleno derecho en los ordenamientos legales, el electoral y el de la participación.

El principio de igualdad se ha impuesto como requisito para facilitar el acceso de las personas a las decisiones públicas promoviendo la concertación, la programación negociada y la más amplia participación a través de métodos que aseguren igualdad de oportunidades. A pesar de la persistencia de problemas de exclusión y de “muchísima discriminación”,⁶⁰ se identifican avances; por ejemplo, la autoridad electoral local garantiza que las personas transexuales, transgénero o travestis puedan acceder a ejercer su voto sin discriminación, al reconocer que no necesariamente la imagen que presenta la credencial para votar se corresponde específicamente con quien se identifica con

⁵⁸ Alicia Puyana, *Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de políticas*, México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas, 161), 2015, p. 16.

⁵⁹ Lelia Jiménez Bartlett y Marisol Aguilar Contreras, *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*, México, TEPJF, 2013, p. 34.

⁶⁰ “Existe mucha discriminación en el Distrito Federal considerando que su calificación es de 7.2, donde 10 significa que existe mucha discriminación y 0 representa que no existe.” *Cfr.* Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013 (Edis-CdMx 2013), Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México, junio 2013, p. 22.

ella.⁶¹ Otro avance es que durante el último ejercicio sobre Presupuesto Participativo 2016, se seleccionaron 1261 casillas para colocar carteles en lenguas indígenas (mazahua, triqui y náhuatl) sobre el proceso participativo.

La respuesta registrada en los mecanismos de participación ciudadana es muy baja a pesar de que la legislación local abarca doce instrumentos específicos, a través de los cuales las personas pueden involucrarse de manera organizada en la toma de decisiones públicas. En promedio acude alrededor de 10 por ciento del universo posible, como se puede observar en el cuadro 1.

Los casos más significativos de desinterés ciudadano han sido las consultas sobre presupuesto participativo. En el proceso en que se eligieron los Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos para el periodo 2013-2016, así como en la Consulta sobre Presupuesto Participativo 2014, la votación se mantuvo abierta durante tres días y se utilizaron instrumentos electrónicos para recibir la votación, lo que permitió un incremento de la participación que, posteriormente, volvió a sus bajos niveles históricos. Es importante mencionar la causa de estas abstenciones y considerar que la poca o casi nula participación ciudadana en algunos de estos ejercicios institucionalizados tiene que ver con una cuestión profunda, histórica, cultural. Se debe reconocer, por ejemplo, el comportamiento clientelar; la intervención de las autoridades locales y delegacionales en la exclusión de proyectos, y en forzar a los comités a votar por algún tema específico; la falta de información sobre los proyectos a votar; el funcionamiento de los comités bajo criterios de mayorías impositivas y excluyentes, problemáticas que inducen la pasividad de la ciudadanía, poco dispuesta a participar en procesos corruptos y sesgados, que provocan desencanto y desmotivación.

El modelo del presupuesto participativo se ha agotado; las experiencias desarrolladas han mostrado los límites de su diseño inicial y

⁶¹ Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*, México, Conapred / CIDE, 2012, p. 30.

*Cuadro 1. Participación de la ciudadanía
en perspectiva histórica*

Año	Evento	Votos	Porcentaje
1999	Comités Vecinales	573 251	9.5
2002	Plebiscito sobre segundos pisos	420 536	6.6
2007	Consulta Verde	1'033 190	14.5
2008	Consulta Ciudadana del Distrito Federal sobre Reforma Energética	826 028	11.4
2010 ^a	Comités Vecinales	655 835	8.9
2011	Consulta Presupuesto Participativo 2012	142 482	2.1
2012	Consulta Presupuesto Participativo 2013	144 277	2.0
2013	Consulta Presupuesto Participativo 2014	147 737	1.9
2013-2016 ^b	Elección Conjunta de Comités Ciudadanos y de Consejos de los Pueblos ^c	880 934	12
2014 ^d	Consulta Presupuesto Participativo 2015	188 764	2.6
2015	Consulta Presupuesto Participativo 2016 ^e	276 285	3.8
2015	Consulta Corredor Cultural Chapultepec ^f	22 370	4.8

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Distrito Federal.

^a IEDF, “Sistema de consulta de resultados de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010”, Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral, 2011.

^b IEDF, “Estadística de la elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014, Resultados”, México, IEDF, 2014, pp. 15 y 225.

^c La votación para los Consejos de Pueblos fue de 876 910 y se instituyeron por mandato de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, art. 6.

^d IEDF, “Concentrado de opiniones por delegación”, Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, 12 noviembre 2014.

^e Participaron 178 047 ciudadanas y ciudadanos en las mesas receptoras y 98 238 a través de Internet.

^f Correspondiente al listado nominal de electores de la delegación política Cuauhtémoc donde se instalaron 75 casillas en 64 colonias. *Cfr. Reforma*, México, 7 de diciembre de 2015.

los vicios de aplicación provocados en gran medida por la intervención de las instancias de gobierno en estos ejercicios que deberían ser de plena soberanía ciudadana. Es urgente revisar y actualizar la metodología de aplicación, corregir objetivos, procedimientos, calendario, instrumentos de promoción, contenidos de educación cívica y participativa corresponsable, entre otros temas, a fin de recuperar el espíritu profundo del presupuesto participativo como un instrumento de la democracia participativa y una herramienta de la gobernabilidad democrática.

Asimismo, es imprescindible el rediseño de los Comités Ciudadanos y de los Pueblos, a fin de evitar que sigan siendo *correos de transmisión* de las y los funcionarios de los órganos político-administrativos y de los partidos políticos, y poder recuperar su misión como instancias de coordinación y gestión ciudadana en el territorio, dependientes de la Asamblea Ciudadana, instancia máxima de participación de las comunidades y a la que deben rendir cuentas acerca de su desempeño.

Más allá de la conformación de los Comités Ciudadanos y de la distribución del presupuesto participativo, el organismo público local electoral tiene la función de realizar ejercicios participativos, consultas ciudadanas y educación cívica. Sin embargo, frente a la centralización electoral en el ámbito federal, la autonomía local debería permitir expandir este ámbito de acción ciudadana. Nuevamente, las y los habitantes de la Ciudad de México se ven orillados a aceptar que decisiones fundamentales que involucran a los derechos políticos tengan que compartirse o subsumirse a la autoridad federal, limitando en los hechos, su pleno ejercicio. En este aspecto, la autonomía de la ciudad aún queda limitada al poder federal, a pesar de la reciente reforma política.

Por todo lo anterior, es necesario modificar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal respecto a las formas de brindar formación y capacitación a las y los habitantes de la Ciudad de México acerca de los mecanismos de participación ciudadana que abarca la legislación local para fomentar las prácticas democráticas. También se deben reformar los criterios sobre los plazos y porcentajes del

plebiscito,⁶² referéndum⁶³ e iniciativa popular⁶⁴ y para considerar su carácter vinculante.⁶⁵

Se requiere un nuevo diseño institucional que revitalice los espacios de la participación vecinal. Una gestión democrática necesita la participación ciudadana “en todos los espacios y hasta el más alto nivel posible (decisión, control, cogestión) en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones y políticas públicas, la planeación, presupuestación y control de los procesos urbanos”.⁶⁶ Por otro lado, persiste la necesidad de fortalecer a las instancias vecinales para que sean reales contrapesos al poder de las autoridades delegacionales y contar con facultades e instrumentos de contraloría social ante los actos de gobierno y las personas servidoras públicas. La necesidad de revigorizar las instancias vecinales es más evidente cuando se constata que las y los habitantes de la ciudad están cada vez más desligados de su entorno.

⁶² Reformar el artículo 18 para reducir a 0.25% el porcentaje de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de la Ciudad de México requerido para solicitar la celebración de un plebiscito, e incluir en la Ley un plazo razonable para presentar la propuesta que anuncie cómo y cuándo se implementará la decisión aprobada por plebiscito, con las respectivas sanciones en caso de que el término se incumpla, así como que dicho instrumento de participación ciudadana pueda llevarse a cabo el mismo día de las elecciones.

⁶³ Reformar los artículos 29 y 30, fracción II, inciso *a*; el primero de ellos para reducir el número de las y los diputados necesarios para convocar a referéndum a 30% del total de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y el segundo para reducir a 0.25% el porcentaje requerido para solicitar la celebración de un referéndum.

⁶⁴ Reformar el artículo 41 para reducir a 0.25% el porcentaje requerido para presentar una iniciativa popular.

⁶⁵ Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, líneas de acción de 164 a 178.

⁶⁶ “Sus objetivos son el fortalecimiento de la democracia mediante la creación de espacios y mecanismos de decisión y gestión democrática directa.” *Cfr.* Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, *op. cit.*, nota 52, pp. 13-14.

En cuanto a la participación de la sociedad civil organizada –el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil tiene inscritas a 6517 asociaciones con domicilio en la Ciudad de México–, pese a su vigorosa participación en los ámbitos legislativo y de políticas públicas, las acciones de fomento no son lo suficientemente efectivas, ni consistentes con lo establecido en la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y su Reglamento, lo cual no está abonando a la generación de un entorno favorable para su quehacer, condiciones que ponen en riesgo la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones. Por un lado, se observan restricciones que minan sus capacidades internas: limitado financiamiento, exigencia de múltiples informes financieros y narrativos que restan tiempo para realizar actividades sustantivas, escasos incentivos legales y fiscales y baja institucionalidad de los escasos órganos públicos financiadores y/o con los que se tiene interlocución para incidir en los problemas públicos. Por otro lado, no están funcionando o no se han creado los mecanismos y herramientas para el fomento como el Consejo de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones en el Distrito Federal y tampoco se ha elaborado el Programa General de Fomento.⁶⁷

⁶⁷ Las organizaciones de la sociedad civil en la Ciudad de México han sido fundamentales en temas tan relevantes como el impulso de las modificaciones al Código Penal del Distrito Federal para garantizar que las mujeres ejerzan su derecho a interrumpir de manera segura su embarazo, la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas, la formulación de la Carta por el Derecho a la Ciudad, la promoción de los derechos de la diversidad sexual, la armonización e impulso de iniciativas de ley, además de su participación en espacios e implementación de programas que implican un avance en materia de derechos humanos, entre otras acciones.

Participación político-electoral y sus obstáculos

La participación política de la ciudadanía en cierto sentido se ha interrumpido al circunscribirse a los procesos y tiempos electorales. Por ser ahora la función electoral una facultad exclusivamente federal, la participación ciudadana se puede ampliar a otros campos, dado que la Ciudad de México cuenta con instituciones y un servicio profesional de carrera especializado en la organización de procesos participativos. Una democracia de calidad exige también derechos políticos en constante evolución y cambio, por lo que el establecimiento del sistema de medios de impugnación, que asegure la exigibilidad y respeto de una parte de estos derechos, es sin duda un avance.

Se está desarrollando un modelo de competencia política que paulatinamente resta influencia a la ciudadanía. Nuestro modelo de democracia expresa un desinterés por lo colectivo, que, sumado a la partidización de la vida pública, genera una participación desarticulada y un déficit de estructura institucional para recibir las demandas. A esto se suma que, si bien el actual Estatuto de Gobierno del Distrito Federal precisa la posibilidad de participar de manera individual y colectiva en distintos temas de la ciudad, no indica quién es el ente obligado, lo que difumina responsabilidades.⁶⁸ En este contexto, los partidos tienen problemas para integrar una proyección representativa de la sociedad civil y en ocasiones se presentan como estructuras cuya principal motivación consiste en perpetuarse en las distintas posiciones de poder.

Se observa un país pobre y desigual con partidos e instituciones electorales cuyos presupuestos son exorbitantes. Los enormes recursos públicos a disposición de los partidos y de los entes públicos electorales contravienen la idea misma de una democracia ciudadana, y, por el contrario, proyectan las desigualdades económicas y sociales al

⁶⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 20.

plano político. El dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático.⁶⁹

Sin proyectos o ideologías claras, los partidos representan el descrédito de la política, sobre todo ante escándalos de corrupción, clientelismo, compra y coacción del voto. Diversos estudios sostienen que la desconfianza ciudadana en los partidos políticos es superior a 80 por ciento.⁷⁰ El deterioro de nuestra vida pública se refleja en las campañas electorales; el espacio de la confrontación creativa y constructiva que las campañas representan en el mercado político democrático, se transforma en guerra sucia y campañas negras que alejan a las y los ciudadanos de las urnas.

No se debe olvidar que los partidos tienen la importante tarea de garantizar un anclaje sólido entre la sociedad civil y el terreno de la democracia, a través de una obra de educación política de la sociedad que tenga efectos positivos sobre el crecimiento de los valores democráticos.⁷¹ Pero si los partidos políticos son poco democráticos en su vida interna y en sus prácticas con la sociedad, es muy difícil llevar a cabo esta tarea.⁷² La relevancia del tema implica una reflexión, en primer lugar, sobre su democratización, en cuanto si son los portadores de proyectos de transformación social y desarrollo de la institucionalidad democrática, y en segundo lugar, sobre el hecho de que la ciudadanía manifieste su insatisfacción con el tipo de democracia que se ha generado. En la Ciudad de México las personas tienen altas expectativas y

⁶⁹ Iván Briscoe *et al.*, *Redes ilícitas y política en América Latina*, Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014, pp. 34-36.

⁷⁰ “80% de los mexicanos no confía en los partidos políticos: Parametría”, en Parametría, Investigación Estratégica. Análisis de Opinión y Mercado, 26 octubre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleParMedios.php?PM=1012>

⁷¹ Instituto Federal Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, IFE / Colmex, 2014, pp. 42-49.

⁷² Latinobarómetro, *Informe 2015*, Santiago de Chile, p. 41.

crecientes grados de empoderamiento y, al mismo tiempo, opiniones cada vez más críticas respecto a los partidos tradicionales.

El fenómeno de la partidocratización también genera dos problemas para la democracia en la capital del país: de un lado, la existencia de un enorme grado de discrecionalidad de los órganos directivos partidarios en la vida interna de la propia organización, y del otro, la expansión de su influencia determinante hacia los entes públicos, administrativos y jurisdiccionales, de carácter electoral. La incompatibilidad de tales intervenciones con los esquemas democráticos es muy grande. En este ámbito, la justicia electoral local tiene todavía un camino por recorrer para alcanzar los estándares internacionales.⁷³ Este conjunto de problemas obliga a pensar en un nuevo diseño institucional, que permita restablecer los límites al creciente poder de los partidos sobre la vida social y política de la capital del país.

Uno de los avances es que se potenció la igualdad política entre hombres y mujeres (paridad política). La VII Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que se instaló durante la elaboración del presente diagnóstico, se integra por 30 legisladoras (45 por ciento) y 36 legisladores (55 por ciento), una composición muy cercana a la plena paridad política por primera vez en su historia. Este proceso tomó cauce cuando en 2011 la autoridad electoral jurisdiccional emitió sentencia para obligar a los partidos políticos a respetar la denominada *cuota de género*. La reforma electoral de 2014 impuso a los partidos políticos la obligación constitucional de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas y acabó así con diversas prácticas de simulación que durante años permitieron evadir este compromiso democrático. Más mujeres con perspectiva de género, con voz e influencia en la toma de decisiones políticas conlleva una gestión institucional más incluyente.

⁷³ Gerardo de Icaza y Aidé Macedo (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, México, DBI / TEDF, 2014, p. 23.

La reforma política de 2012 introdujo la figura de las candidaturas independientes en la arena electoral nacional; antes de esta reforma constitucional, la facultad de postular candidaturas a puestos de elección popular era exclusiva de los partidos políticos. Debe señalarse que, a pesar de que la reforma fue aprobada en 2012, la figura de la candidatura independiente no fue reglamentada sino hasta el mes de mayo de 2014.

La reforma constitucional de 2014 estableció un nuevo sistema nacional de elecciones que modificó estructuralmente la administración electoral de todo el país. Con la superposición de competencias entre la autoridad electoral nacional y las locales, se complejizó la organización de los procesos participativos. La autoridad nacional tiene ahora la obligación de garantizar la aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, para lo que tiene a su cargo la designación y remoción de las y los consejeros del organismo público local electoral.⁷⁴ Centralizar quiere decir limitar la participación autónoma de la ciudadanía en el espacio local de su vida cotidiana.

El proceso electoral de junio de 2015 fue el primero de nivel federal en el que contendieron candidatos y candidatas independientes. La capital del país no fue ajena a este avance en las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos, pues el Instituto Electoral del Distrito Federal lanzó una convocatoria para el registro de candidaturas independientes para contender por los puestos de jefaturas delegacionales y diputaciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.⁷⁵

⁷⁴ Instituto Nacional Electoral, *La reforma electoral en marcha. Avance en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, INE, 2014, pp. 13-14.

⁷⁵ Cfr. IEDF, “Convocatoria a la ciudadanía del Distrito Federal interesada en obtener registro a las candidaturas independientes a los cargos de jefatura delegacional y diputaciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en el Proceso Electoral Ordinario 2014-2015”.

La nueva estructura nacional y el monopolio de la función electoral que posee posterga la posibilidad de otorgar a los derechos políticos locales una dimensión más amplia. Se requiere una reforma que realmente modifique de raíz la relación entre política y sociedad, y que haga posible una ciudadanía activa. La centralización restringe los esfuerzos para renovar los parámetros de nuestra política y hacerla acorde con las exigencias de las democracias modernas. Es deseable el retorno de la autonomía local electoral y el cambio del actual modelo centralizador, en donde la autoridad nacional puede asumir directamente la realización de todas las actividades de la función electoral local, además de poseer capacidad de atracción al poder conocer sobre cualquier asunto de competencia local que se considere trascendente o para sentar un criterio de interpretación.⁷⁶

Al cambiar la fisonomía de la administración electoral y al abrirse la posibilidad de una intervención extraordinaria en las contiendas locales, se ha complejizado la forma en que se estima el costo de las elecciones. Cuando en el proceso político fallan los mecanismos para regular los recursos económicos, o si la regulación existente es ineficaz, la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas puede estar en peligro, ya que las y los ciudadanos percibirán que las elecciones y los gobiernos no reflejan sus demandas e intereses.⁷⁷ Además, la tendencia más probable es que aumenten los importes destinados para este fin, dado que se dispuso la creación, entre otras cosas, de un sistema de contabilidad en línea centralizado para fiscalizar en tiempo real los ingresos y egresos de partidos políticos locales, precandidaturas, candidaturas independientes, candidatas y candidatos postulados por partidos

⁷⁶ Instituto Federal Electoral, “Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral”, México, IFE, 2014, p. 7.

⁷⁷ Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto, *El costo de la democracia. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*, Nueva York, Latin America Initiative / Foreign Policy at Brookings, julio 2015, p. 2.

o coaliciones, así como organizaciones que pretendan su registro como partido político local. No obstante los enormes gastos, el máximo órgano jurisdiccional determinó en la fiscalización múltiples fallas que impactaron en la equidad política. Ésta es una alerta que debe tenerse en consideración.

Por otro lado, se modificó el modelo para el voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero facilitando su ejercicio. Ahora, podrán votar para elegir, además de la o el presidente de la República, a quien ocupe la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México. El sufragio podrá emitirse por vía postal, electrónica y personalmente en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados de México en el exterior. De igual forma, las y los ciudadanos mexicanos que vivan fuera del territorio nacional podrán obtener su credencial para votar en las embajadas o sedes consulares de México en el extranjero. Se reconoce el valor y la importancia del voto de las y los ciudadanos originarios de la Ciudad de México en el extranjero, pero también se apunta que éste sólo considera la elección de jefa/jefe de Gobierno y omite la elección de senadoras/senadores, diputadas/diputados y otras autoridades locales. Internet constituye una herramienta de primer orden en la tarea de avanzar para facilitar a quienes nacen en la Ciudad de México el ejercicio de su derecho a votar desde el extranjero; sin embargo, las decisiones por tomar no son fáciles, pues además de la definición técnica, la garantía de la puesta en operación y la construcción del consenso político que dé transparencia al proyecto, debe cuidarse que el ejercicio de este derecho no se convierta en un elemento que incremente aún más el costo de la democracia capitalina.⁷⁸

⁷⁸ Instituto Electoral del Distrito Federal, “Análisis estadístico relativo a la ubicación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero”, documento presentado en la tercera sesión ordinaria del Comité coordinador del voto en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2012, 26 de mayo de 2011.

Las recientes reformas del sistema electoral no han logrado corregir prácticas irregulares en los procesos electorales, por lo que hace subsiste el riesgo de reducir la credibilidad y legitimidad de los resultados o bien perpetuar los vicios de nuestro sistema electoral. Es importante consolidar la labor de las autoridades encargadas de las contiendas electorales para intervenir en la penalización y erradicación de dichas prácticas.

Permanece en la opinión pública la preocupación de buscar mecanismos eficaces para atender las denuncias que se llevan a cabo durante las jornadas electorales, por prácticas de la “cultura política” como la compra de votos, entre otros. La autoridad electoral no debe ver la atención de las denuncias como una parálisis de sus actividades, ya que la dilación en la respuesta a las denuncias no brinda certidumbre sobre el proceso a la ciudadanía. La atención a las violaciones a la ley que son denunciadas por participantes en la contienda, la construcción de una cultura democrática y la consiguiente ampliación de la participación ciudadana en los comicios son tareas actuales para continuar la construcción de la democracia en la Ciudad de México.

Frente a las desviaciones, el fomento de una cultura cívica permitirá la articulación de un proyecto democratizador de la vida pública y social en el país. Esto es una tarea permanente por atender desde la perspectiva de los derechos humanos, como vehículo para la construcción democrática; y tendrá como consecuencia una mayor vigilancia social de los órganos de procuración de justicia electoral para que realicen sus funciones con estricto apego a la ley, a fin de generar nuevos paradigmas de la participación política.

En la Ciudad de México y en el resto del país se buscan otras formas de representación y gobierno, por la insatisfacción con la representación de los partidos y del sistema político-electoral, lo que ha dado lugar a la construcción de alternativas (juntas de buen gobierno, policía comunitaria). No se debe omitir que dentro de los elementos caracterizadores de la función político-democrática “destacan aquellos que cumplen los niveles territoriales locales, sus gobiernos, en

tanto parte de las múltiples manifestaciones del principio democrático, como expresión de la soberanía nacional que reside en el pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado”.⁷⁹

Reforma política de la Ciudad de México

El 29 de enero de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el cual se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

El alcance principal de la reforma es que la ciudad podrá contar por primera vez, con su Constitución Política, con poderes locales y facultad para intervenir en reformas constitucionales, a la vez que continúa siendo la capital de la República. Sin embargo, por tratarse de la sede de los poderes de la Unión, no se le otorga soberanía al igual que los estados del país; se le otorga un régimen de autonomía que, a su vez, es limitada por un conjunto de condicionantes establecidas en el propio decreto. Es decir, la ciudadanía capitalina podrá tener su propia Constitución, pero sujeta a diversas limitaciones y definiciones impuestas en la reforma. La Ciudad de México permanece en un régimen especial contenido en el artículo 122 constitucional y está sujeta a cierto marco que será definido en una ley de coordinación entre los poderes locales y los poderes federales que intervienen en la capital.

El artículo 122 constitucional decreta la existencia de un marco centralizado para la administración pública y la hacienda de la Ciudad, en tanto que, en el nivel local, las demarcaciones territoriales serán administradas por alcaldías, órganos integrados por un alcalde y

⁷⁹ Cayetano Núñez Rivero y Santiago García Aranda, “La autonomía de los entes locales”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 31, UNED, 2013, p. 417.

concejales, cuyas atribuciones⁸⁰ y funciones⁸¹ están lejos de parecerse a las de los municipios del país. Se trata de un diseño de gobierno y administración pública que acota las facultades de estos órganos de gobierno en materia fiscal, educativa, laboral y de servicios por mencionar algunas, además de limitar la participación ciudadana.

Para la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México que entrará en vigor a partir de 2018, el decreto de la reforma política incluye la instalación de una Asamblea Constituyente a partir del 15 de septiembre de 2016, que deberá concluir sus trabajos el último día del mes de enero de 2017, con el propósito de que la Constitución sea promulgada el 5 de febrero de 2017.

La Asamblea Constituyente estará integrada por cien diputaciones constituyentes, sin embargo, esta disposición de la reforma negó derechos plenos a la Ciudad, al determinar que sólo se elegirá a 60 por medio del voto libre y secreto de la ciudadanía, que seleccionará entre las listas de los partidos y candidaturas independientes, en tanto que las restantes 40 provienen de un mecanismo de designación que distribuye 14 entre el Senado, otros 14 entre las y los diputados federales actuales, y otorga a la Presidencia de la República y al Ejecutivo local la facultad de designar a seis asambleístas por cada una de estas instancias ejecutivas. Es decir, 40 por ciento de las y los integrantes de la Asamblea Constituyente no emanarán del voto secreto y directo, sino que serán producto de los mecanismos señalados.

⁸⁰ Una de las diferencias es que los municipios se rigen por el artículo 115 constitucional, en tanto que las demarcaciones territoriales lo hacen por el artículo 122.

⁸¹ “Las alcaldías no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos”. *Cfr.* Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, art. 122, frac. VI, inciso e, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016.

A lo antes mencionado se debe agregar que la reforma mandata que quien se encargará de presentar el proyecto constitucional será el actual titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, medida que deja de lado los procesos de participación ciudadana que tienen como objeto generar proyectos constitucionales.

Este proceso será fundamental para la Ciudad, y tendrá importantes repercusiones en el ejercicio y alcance de todos los derechos humanos, incluidos los derechos políticos. No obstante, una limitante es que en este proceso no se permite la participación directa de la ciudadanía, no se recogen las propuestas ciudadanas, no existen candidaturas ciudadanas y ante los innumerables obstáculos las candidaturas independientes.

Las transformaciones derivadas son profundas: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se convertirá en Legislatura de la Ciudad de México, la cual tendrá funciones de Congreso local; desaparecerán las delegaciones políticas y se crearán demarcaciones territoriales denominadas *alcaldías*, cuyas competencias deberán distribuirse entre el alcalde y el concejo de la alcaldía.⁸² Aun con esta reforma política, el titular del Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública. Así, a pesar de que la principal transformación es que la Ciudad de México contará con su propia Constitución, la reforma política se ha quedado corta, pues los órganos ejecutivo y legislativo de la Ciudad de México aún comparten algunas competencias con los correspondientes de la Federación.⁸³ Una situación es clara, en esa Constitución, deberán mantenerse y profundizarse las libertades y los derechos de las personas que habitan y transitan por la capital del país.

⁸² *Idem.*

⁸³ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el Congreso de la Unión en materia local y la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal con el presidente de la República.

C. Conclusiones

Una ciudad democrática hace referencia a que existan las condiciones para establecer un sistema participativo coherente y diverso que valore las mejores prácticas y experiencias participativas, facilitando la identificación de objetivos y medios compartidos entre los actores territoriales, administración pública, asociaciones de representación económica, social y cultural, empresas, familias y ciudadanía.

El malestar social o disenso político debe ser visibilizado y atendido. En los últimos años, el abstencionismo político no sólo ha estado presente en las urnas, sino también en los diferentes espacios públicos, y representa un comportamiento a través del cual la ciudadanía expresa, pacíficamente, un llamado a las y los gobernantes para ponerse en sintonía. Para abatirlo se debe estar en sintonía con las transformaciones sociales y culturales del momento, y con los reclamos de participación ciudadana cada vez más presentes y consistentes.

Una forma de superarlo es mediante la educación cívica y una mejor cultura política para el ejercicio pleno de los derechos políticos. La participación política representa el componente principal de la ciudadanía, dado que la pertenencia a una colectividad se origina, justamente, en la intervención directa en los asuntos públicos, es decir, ciudadanizando la democracia.

Para garantizar la pluralidad, es necesario promover la educación cívica y fortalecer los valores democráticos entre las personas servidoras públicas y la sociedad en general, así como la capacitación a funcionarios y funcionarias con la finalidad de profesionalizar su labor y cumplir su compromiso con la ciudadanía. Formar una ciudadanía democrática y fortalecer la cultura de la legalidad en los procesos electorales empodera a la ciudadanía, labor en la que es preciso proteger los derechos político-electorales de las personas con discapacidad y grupos en situación de desventaja social.

A pesar de que la paridad está prevista en la normatividad electoral y representa un avance que promueve la igualdad política, esto resulta

insuficiente, ya que su finalidad únicamente busca asegurar una representación de las mujeres en las candidaturas propuestas por los partidos a cargos de elección popular. Es necesario ampliar esa paridad a otras esferas de la vida pública, donde existe un amplio marco jurídico de protección.⁸⁴ No debe olvidarse la persistencia de situaciones de desigualdad, discriminación y violencia –física, psicológica, patrimonial, económica, sexual– que enfrentan las mujeres en todos los ámbitos de su vida, y que se agravan cuando forman parte de grupos poblacionales en condición de exclusión social, lo que afecta el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Ciudadanía y gobierno deben establecer nuevas relaciones para la gobernanza, orientándolas a modificar de raíz la relación entre política y sociedad, en un esfuerzo por renovar los parámetros de la política y hacer posible una ciudadanía activa con nuevos e incluyentes procesos de toma de decisiones.

Para el ejercicio pleno de los derechos políticos, es preciso restituir el espacio público a la ciudadanía. El espacio público no puede ser considerado un espacio residual entre calles y edificios, y tampoco un espacio vacío que es público simplemente por razones jurídicas. Por el contrario, es un sistema de redes que ordenan cada zona de la metrópoli y le dan sentido, es el ámbito físico de la expresión ciudadana y de la diversidad social y cultural. Debe garantizarse, en términos de igualdad, la apropiación del espacio público por parte de los diferentes grupos sociales. El espacio público es un indicador de la calidad urbana y un instrumento de la política para “hacer ciudad sobre la ciudad”, es decir, para mantener y renovar los antiguos espacios y producir nuevas centralidades, para suturar los tejidos urbanos y para dar un valor ciudadano a las infraestructuras.⁸⁵ En el espacio público, las

⁸⁴ Véase el capítulo “Derechos de las mujeres”.

⁸⁵ Shelley Buckingham, “Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género”, en *Dfensor*, CDHDF, núm. 4 (abril de 2011), pp. 6-11.

personas reivindican su papel como actoras principales, trascendiendo al de meras espectadoras.

Si bien es cierto que la reforma de 2012 representa un avance, también es cierto que se trata de un proceso que necesita refinarse, ya que integrantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil han afirmado que los requerimientos que se establecen a la ciudadanía para registrar una candidatura independiente son excesivos. Además, una vez logrado el registro, las y los candidatos independientes enfrentan desventajas frente a las candidaturas impulsadas por medio de los partidos políticos,⁸⁶ por lo que se deben impulsar acciones que, en concordancia con el principio de progresividad, busquen generar mejores condiciones para que la ciudadanía pueda ejercer de forma efectiva y con cada vez menores restricciones su derecho a la participación política, mediante la figura de las candidaturas independientes y/o generar nuevas figuras.

Los derechos políticos más conculcados de los pueblos indígenas son el derecho a la consulta y al consentimiento previo.⁸⁷ Se mantiene la necesidad de aprobar un nuevo marco legal que reconozca plenamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por lo que su plena inclusión política es, todavía, un pendiente de la democratización de la Ciudad de México.

Como parte de las reformas para propiciar mayor presencia ciudadana en la toma de decisiones públicas, actualmente es posible convocar a consultas populares. Sin embargo, como los temas electorales están excluidos constitucionalmente, esto representa una importante limitante a los derechos políticos. Las consultas ciudadanas son condición *sine qua non* de la construcción de una democracia de alta calidad, pues los clásicos controles horizontales, como la división de poderes,

⁸⁶ Cfr. Mauricio Torres, “Ser candidato independiente, posible, pero con muchas trabas: especialistas”, en *CNN México*, 9 de junio de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/Qy2I0q>

⁸⁷ Fundación para el Debido Proceso y Oxfam, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina*, Washington, 2015, p. 57.

operan efectivamente si todos los órganos de gobierno están sometidos también a controles verticales, esto es, mediante la obligación de rendir cuentas de manera directa a las y los gobernados y ser sujetos de responsabilidad respecto a su gestión pública. En ese sentido, se hace necesaria la creación de espacios para la toma de decisiones colectivas, que reposicionen a la ciudadanía en el centro de la vida política y social y le aseguren que sus derechos se cumplan efectivamente.

La Ciudad de México es reconocida como una entidad federativa, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; a pesar de ello, aún no se reconoce su autonomía plena en ciertos temas ni, por ende, los derechos políticos de sus habitantes, conculcados prácticamente desde el inicio de la nación independiente. Los derechos políticos de las personas que viven en la Ciudad de México deben ser plenos, efectivos y justiciables, indisociables de los derechos individuales y colectivos.

En esta perspectiva de derechos, hubiese sido deseable que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fuera electa en forma democrática y plural, y que la nueva Constitución hubiera reunido el mayor de los consensos posibles a través del referéndum u otros mecanismos de participación, no como lo aprobó el Poder Legislativo y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*. Su convocatoria debió incluir la representación y participación directa de la ciudadanía y se debió dotar a las alcaldías de una autonomía real. Lo anterior deriva en una falta de legitimidad democrática.

Se requiere un cumplimiento a cabalidad del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México por parte de las instancias públicas, órganos político-administrativos y órganos impartidores de justicia del Gobierno de la Ciudad de México. Mientras no exista este compromiso institucional, la perspectiva de los derechos humanos estará ausente de la política pública.⁸⁸ Por ello es necesario garantizar

⁸⁸ Carlos Manuel Rosales y María Lucía Arreguín, “Perspectiva de los derechos político-electorales conforme a la reforma constitucional de los derechos humanos en

una pluralidad de actores y concepciones en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones para la promoción de la participación política. Es recomendable, además, rediseñar las actividades institucionales y su normatividad interna tomando en consideración el marco legal aplicable en la materia, incluyendo la nueva Constitución, que contenga como eje transversal el enfoque de derechos humanos. Sólo así se podrá transformar la desigualdad política respecto a la Federación y avanzar en la construcción de una ciudad incluyente e igualitaria.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos políticos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

México”, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, año II, núm. 2, 2012, Corte IDH, pp. 189-202.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 5.1. Fortalecer y ampliar los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana				
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018
49. Consolidar mecanismos de participación de la ciudadanía, la sociedad civil y la academia para que sus resoluciones y propuestas relativas a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno sean vinculantes en la construcción de políticas públicas de la Ciudad de México.	49.1. Participación ciudadana en el proceso de adecuación del marco normativo de la Ciudad de México para que las políticas públicas que en él se contemplan sean acordes al mandato constitucional de la ciudad.	Porcentaje de iniciativas elaboradas con participación ciudadana para la elaboración y/o armonización del marco normativo que derive de la Constitución de la Ciudad de México, respecto al total de iniciativas.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Gobierno de la Ciudad de México Instituto Electoral del Distrito Federal	<p>Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>
	49.2. Mecanismos de participación ciudadana fortalecidos, asignándose recursos específicos. 49.3. Al menos 60% de las iniciativas aprobadas y 30% de los proyectos y políticas de la ciudad son consultados y generados con participación ciudadana.	Porcentaje de iniciativas, proyectos y políticas generados y procesos participativos, respecto al total.	Secretaría de Desarrollo Social de México Secretaría de Gobierno Órganos político-administrativos	

...Objetivo específico 5.1. Fortalecer y ampliar los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
50. Diseñar y desarrollar campañas y aplicar nuevas tecnologías para promover la efectiva participación de la ciudadanía.	50.1. Al menos una nueva estrategia, método y/o técnica está en ejecución para promover la participación.	Estrategia, método o técnica utilizados para promover la participación ciudadana.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos	Generalización del uso de nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía para hacer efectiva la participación ciudadana.
	50.2. Una estrategia desarrollada que utilice dispositivos electrónicos para establecer la "democracia en casa", y que permita dar seguimiento en tiempo real a la participación ciudadana en las políticas públicas.	Estrategia de monitoreo electrónico de la participación ciudadana.	Gobierno de la Ciudad de México Instituto Electoral del Distrito Federal		
51. Ampliar y fortalecer las diferentes formas de participación ciudadana, dotando las de instrumentos adecuados.	51.1. La obligación de las autoridades de establecer comunicación y dar respuesta a las diferentes formas de participación ciudadana queda establecida en la Ley de Participación de la Ciudad de México.	Establecimiento por ley de mecanismos de respuesta a la participación ciudadana.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Seguimiento y evaluación de los mecanismos establecidos por ley y recomendaciones para su actualización.
	51.2. Instrumentos diseñados para dotar de validez a los acuerdos de las diferentes formas de participación ciudadana.	Número de instrumentos creados para verificar la aplicación de acuerdos sobre participación ciudadana.	Secretaría de Gobierno Órganos político-administrativos		
52. Contar con una Ley de Derechos Humanos para la Ciudad de México.	52.1. Ley de Derechos Humanos para la Ciudad de México publicada en la <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> .	Publicación de la Ley de Derechos Humanos de la Ciudad de México en la <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> .			Los instrumentos para verificar acuerdos de participación ciudadana funcionan plenamente. Implementación de la Ley de Derechos Humanos de la Ciudad de México consolidada.

Objetivo Específico 5.2. Fomentar y fortalecer la cultura política a través de la participación ciudadana				
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018
53. Desarrollar programas y/o acciones permanentes para promover la educación cívica, los derechos políticos, la responsabilidad social y la cultura política mediante acciones conjuntas entre sociedad civil, academia y gobierno.	53.1. Programas de capacitación para las personas servidoras públicas y ciudadanía en materia de participación ciudadana desarrollados.	Número de personas servidoras públicas que concluyeron capacitación en materia de participación ciudadana	Instituto Electoral del Distrito Federal Secretaría de Gobierno	Eje: 2. Gobernabilidad y protección ciudadana
	53.2. Convenios para la capacitación establecidos con el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Escuela de Administración Pública y organismos de la sociedad civil, con amplia participación de la ciudadanía.	Número de convenios de colaboración entre el Instituto Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal y organismos de la sociedad civil.	Número de ciudadanos y ciudadanas que participaron en la capacitación.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
54. Impulsar el empoderamiento de los grupos en situación de exclusión para lograr el pleno ejercicio de sus derechos políticos.	53.3. Al menos una evaluación realizada de los programas y acciones para promover la educación cívica.	Evaluación de los programas y acciones para promover la educación cívica.	Órganos político-administrativos	
	53.4. Mecanismos de colaboración con organismos de jóvenes promovidos.	Número de jóvenes participantes en la capacitación.		
	54.1. Acciones afirmativas para el acceso a una representación real y efectiva de los grupos de población excluidos, establecidas en la legislación y en las políticas públicas.	Número de acciones afirmativas implementadas.		Mecanismos que aseguran el empoderamiento de los grupos en situación de exclusión.

Objetivo específico 5.3. Elaborar y proponer la discusión y reformas al marco legislativo para mejorar los mecanismos de participación ciudadana

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
55. Reformar la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para garantizar el ejercicio pleno de sus mecanismos.	55.1. Procesos de consulta ciudadana sobre la reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 55.2. Iniciativa de reforma a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.	Número de consultas realizadas sobre la reforma a la Ley de Participación Ciudadana. Reforma a Ley de Participación Ciudadana publicada en la <i>Gaceta Oficial de la Ciudad de México</i> .	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Instituto Electoral del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Reforma política	Elaboración de un análisis de la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana como fuente de propuestas para la formulación de políticas públicas. Aumenta al menos 15% el uso de los mecanismos de participación ciudadana, respecto al ejercicio 2020.
56. Medir permanentemente la participación ciudadana, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y de la academia.	55.3. Contenidos del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México referidos a los derechos políticos quedan incorporados, previa revisión, en la nueva Ley de Participación Ciudadana. 56.1. Informe sobre la participación ciudadana presentado y publicado.	Número de mecanismos de participación modificados. Informe presentado y publicado.	Instituto Electoral del Distrito Federal	Enfoque transversal: Derechos humanos	Actualización del informe sobre la participación ciudadana elaborado y publicado. Recomendaciones instrumentadas.
57. Aplicar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Participación Ciudadana.	56.2. Recomendaciones basadas en el informe para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la cultura cívica. 57.1. Los mecanismos contenidos en la Ley son aplicados.	Recomendaciones para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la cultura cívica. Mecanismos ciudadanos funcionando.	Instituto Electoral del Distrito Federal		Uso efectivo de la Ley de Participación Ciudadana y sus mecanismos.

Objetivo específico 5.4. Construir un espacio público más democrático donde la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
58. Fortalecer los consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México.	58.1. Diagnóstico sobre los diferentes consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México elaborado y publicado.	Diagnóstico elaborado y publicado.	Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Órganos político-administrativos	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Reforma política Enfoque transversal: Derechos humanos	Consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos instalados y operando en todas las instancias públicas, con capacidad de incidencia en las decisiones. Consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos con incidencia en evaluaciones y propuestas alternativas a la ejecución de obras públicas o políticas sociales que beneficien a su comunidad. Evaluación de los mecanismos de evaluación de los consejos y formulación de recomendaciones para su actualización.
	58.2. Acciones de capacitación generadas para los consejos ciudadanos de los órganos político-administrativos de la Ciudad de México, destinadas a evaluar y proponer alternativas a la ejecución de políticas públicas que beneficien a su comunidad.	Número de acciones de capacitación a los consejos ciudadanos. Número de acciones para evaluar la ejecución de obras públicas o políticas sociales.	Secretaría de Gobierno Consejo Económico y Social de la Ciudad de México		
	58.3. Mecanismos fortalecidos de evaluación de los consejos sobre políticas públicas en las diferentes instancias de gobierno.	Mecanismos de evaluación de los consejos diseñados y en operación.			

...Objetivo específico 5.4. Construir un espacio público más democrático donde la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>59. Impulsar la ciudadanía de los órganos consultivos y de decisión de las instituciones con las que cuenta la Ciudad de México.</p>	<p>59.1. Diagnóstico sobre la composición de los órganos consultivos y de decisión realizado.</p> <p>59.2. Diseño y aplicación de medidas compensatorias para garantizar a todas las personas el ejercicio de su derecho a la participación ciudadana.</p> <p>59.3. Aplicación de medidas afirmativas para disminuir la subrepresentación de las mujeres en los órganos de consulta y decisión.</p>	<p>Diagnóstico concluido y recomendaciones aplicadas.</p> <p>Número de mecanismos de participación ciudadana estructurados con medidas compensatorias con relación al total de mecanismos de participación ciudadana vigentes.</p> <p>Número de medidas afirmativas aplicadas para disminuir la subrepresentación de las mujeres en los órganos de consulta y decisión.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>La totalidad de los órganos de consulta y decisión ciudadanos en la Ciudad de México.</p>

<p>60. Regularizar la instalación y funcionamiento de consejos consultivos de las dependencias en la Ciudad de México, de modo que se garantice la incorporación de las propuestas y aportes que formulen sus integrantes.</p>	<p>60.1. Consejos consultivos inician funciones.</p> <p>60.2. Normativa de los consejos consultivos revisada con la finalidad de garantizar la plena participación de la ciudadanía.</p> <p>60.3. Agendas de los diferentes consejos consultivos identificadas y evaluadas, con formulación de recomendaciones.</p> <p>60.4. Entes del Gobierno de la Ciudad de México, con sus instrumentos adecuados a fin de garantizar la incorporación de las propuestas y aportes que formulen los representantes de la sociedad civil, participantes de los consejos consultivos.</p>	<p>Consejos consultivos en funcionamiento.</p> <p>Evaluación del funcionamiento de los consejos consultivos.</p> <p>Entes del Gobierno de la Ciudad con instrumentos que garanticen la incorporación de propuestas ciudadanas.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>La totalidad de los consejos consultivos constituidos, instalados y en operación.</p> <p>Normativa actualizada para fortalecer el diálogo social.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

...Objetivo específico 5.4. Construir un espacio público más democrático donde la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
61. Fortalecer la coordinación entre el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad México y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México para darle un enfoque de equidad de género y una perspectiva de derechos humanos a las políticas públicas.	<p>61.1. Espacios generados para la colaboración entre el Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México y el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.</p> <p>61.2. Recomendaciones emitidas por el Consejo respecto a la política económica y social del Gobierno de la Ciudad revisadas y con seguimiento.</p>	<p>Políticas públicas con enfoque de equidad de género y una perspectiva de derechos humanos.</p> <p>Porcentaje de recomendaciones emitidas por el Consejo Económico y Social de la Ciudad de México con enfoque de equidad de género y perspectiva de derechos humanos, respecto al total de recomendaciones.</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Políticas públicas con enfoque de equidad de género y una perspectiva de derechos humanos.

<p>62. Identificar, analizar y adaptar las experiencias nacionales e internacionales en la promoción de los derechos políticos y la participación ciudadana.</p>	<p>62.1. Espacio constituido para el estudio y análisis con propuestas de aplicación de nuevas formas de organización ciudadana y las experiencias de aplicación adaptadas a la Ciudad.</p>	<p>Número de acciones que se implementan para fortalecer la participación ciudadana con base en el aprovechamiento de la experiencia internacional.</p>	<p>Secretaría Social de la Ciudad de México Órganos político-administrativos</p>	<p>Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad: 1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>El total de instancias públicas reconocen e incluyen las nuevas formas de organización ciudadana.</p>
	<p>62.2. Portal constituido que permita el intercambio de experiencias y análisis de las diversas formas de organización ciudadana para la construcción de un espacio público más democrático.</p>	<p>Portal en funcionamiento. Porcentaje de instancias públicas que reconocen que incluyen las nuevas formas de organización ciudadana, respecto al total de instancias.</p>	<p>Secretaría de Gobierno Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>		

...Objetivo específico 5.4. Construir un espacio público más democrático donde la ciudadanía cuente con acceso real a la toma de decisiones

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
63. Crear la figura de la Defensoría de la Participación Ciudadana.	63.1. Se cuenta con un marco normativo que permite el funcionamiento de la Defensoría de la Participación Ciudadana.	Creación de la Defensoría de la Participación Ciudadana.	<p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Instituto Electoral del Distrito Federal</p> <p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Defensoría de la Participación Ciudadana en operación.

<p>64. Revisar el protocolo de control de multitudes de conformidad con el derecho internacional de derechos humanos, donde se proteja el derecho político a la protesta social y se considere el establecimiento de canales de diálogo con organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>64.1. Se reduce en al menos 50% el índice de detenciones arbitrarias en contra de las personas defensoras de derechos humanos, respecto al año 2015.</p> <p>64.2. Se reduce en al menos 50% el índice del uso indebido del derecho penal en contra de las personas que hacen uso de la protesta social, respecto al año 2015.</p>	<p>Número de detenciones arbitrarias en contra de personas defensoras de derechos humanos.</p> <p>Porcentaje de utilización del derecho penal en contra de las personas que hacen uso de la protesta social.</p> <p>Porcentaje de personas agredidas en acciones de protesta social por parte de los cuerpos de seguridad pública, respecto al año 2015.</p>	<p>Órganos político-administrativos</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Las detenciones arbitrarias en contra de las personas defensoras de derechos humanos se han erradicado completamente.</p> <p>El uso indebido del derecho penal en contra de las personas que hacen uso de la protesta social se ha erradicado completamente.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Objetivo específico 5.5. Aumentar la incidencia de la participación ciudadana

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
65. Elaborar una iniciativa de reformas a la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal y actualizar el Reglamento de la Ley de Fomento para favorecer la sustentabilidad y sostenibilidad de las actividades que realizan las organizaciones.	65.1. Iniciativa de reforma de la Ley elaborada. 65.2. Actualización del Reglamento.	Iniciativa de reformas de la Ley. Reglamento actualizado.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Reglamento de la Ley de Fomento con actualización y vigentes.
66. Establecer y consolidar los mecanismos y herramientas establecidos en la Ley de Fomento y su Reglamento actuales.	66.1. Consejo de Fomento reinstalado y puesto en funcionamiento. 66.2. Programa General de Fomento elaborado. 66.3. Programa de Coinversión ampliado, fortalecido y transparentado.	Consejo de Fomento instalado y en funcionamiento. Programa General de Fomento. Reglas de operación con mecanismos claros de difusión y dic-taminación de los proyectos.			Consejo de Fomento funcionando con programas anuales. Mecanismos y herramientas establecidas en la ley, y Reglamento vigente.

<p>67. Revisión del esquema de incentivos fiscales y legales con el propósito de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>67.1. Quedan establecidos requisitos y condiciones accesibles para organizaciones civiles.</p> <p>67.2. Se incrementa el porcentaje de organizaciones que recibieron estímulos fiscales y legales respecto a las solicitudes formuladas conforme a la normativa.</p>	<p>Lineamiento que establece condiciones accesibles para que las organizaciones de la sociedad civil obtengan estímulos fiscales y legales.</p> <p>Incremento de organizaciones que recibieron estímulos fiscales y legales.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>1. Reforma política</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Mayor presupuesto para el trabajo de organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>Se duplica el número de organizaciones que reciben estímulos fiscales o legales respecto al año 2015.</p>
<p>68. Incrementar los recursos que se destinan al Programa de Coinversión.</p>	<p>68.1. Se incrementan los recursos del Programa de Coinversión en proporción al incremento del producto interno bruto.</p>	<p>Aumento del porcentaje de recursos destinados al financiamiento de proyectos de coinversión.</p>			<p>Recursos incrementados del Programa de Coinversión en proporción a las solicitudes formuladas conforme a la normativa.</p>

Objetivo específico 5.6. Ampliar el ámbito de la participación política electoral, garantizando que en los procesos electorales no exista discriminación, incluso con la utilización de lenguaje incluyente y la accesibilidad durante las jornadas electorales					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
69. Impulsar acciones que beneficien e incentiven la participación ciudadana mediante la figura de las candidaturas independientes.	69.1. Queda concretada al menos una acción legislativa que beneficie a las candidaturas independientes. 69.2. Se han emprendido acciones para fomentar el registro de candidaturas independientes.	Número de acciones legislativas emprendidas para incentivar la participación ciudadana mediante la figura de las candidaturas independientes. Incremento del número de candidaturas independientes registradas en el proceso electoral de 2018, en relación con el proceso electoral de 2015.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Instituto Electoral del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Reforma política	La legislación no obstaculiza de ningún modo las candidaturas independientes.
70. Desarrollar acciones para lograr el reconocimiento de usos y costumbres indígenas y el voto de personas con discapacidad, y otras medidas orientadas a abatir la discriminación de grupos discriminados políticamente.	70.1. Al menos una acción concertada para el reconocimiento de usos y costumbres indígenas, y una acción concertada para el voto de personas con discapacidad.	Número de acciones emprendidas para lograr el reconocimiento de usos y costumbres indígenas y el voto de personas con discapacidad.		Enfoque transversal: Derechos humanos	Pleno ejercicio de los derechos políticos de las personas con discapacidad. Pleno reconocimiento de usos y costumbres indígenas. Pleno acceso a derechos políticos de otros grupos discriminados.
71. Diseñar campañas adecuadas a los diversos grupos de población para fomentar la participación ciudadana en los procesos electorales.	71.1. Campañas diseñadas por grupo de población.	Incremento de la participación en los procesos electorales por parte de los diferentes grupos de población a quienes se dirigieron las campañas.			Mayor participación de los diferentes grupos de población en los procesos electorales.

Objetivo específico 5.7. Garantizar que la nueva Constitución Política de la Ciudad de México tenga como eje transversal las perspectivas de derechos humanos y de género					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
72. Incluir las perspectivas de derechos humanos y de género en la Constitución Política de la Ciudad de México para garantizar las libertades de las personas que habitan y transitan en la Ciudad y el cumplimiento de las obligaciones del Gobierno local.	72.1. La Constitución Política de la Ciudad de México reconoce los derechos humanos. 72.2. Con base en la Constitución Política de la Ciudad de México, queda establecida la obligación de contemplar el eje transversal de derechos humanos en la legislación secundaria.	Constitución promulgada que incluye perspectivas de derechos humanos y de género.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Reforma política Enfoque transversal: Derechos humanos	El marco jurídico de la Ciudad de México está armonizado con la Constitución Política de la Ciudad de México.
73. Impulsar una propuesta legislativa ante el Congreso de la Unión que amplíe la autonomía constitucional, legislativa, política y financiera de la Ciudad de México, conforme a las atribuciones de las entidades federativas.	73.1. Iniciativa de reforma constitucional elaborada.	Iniciativa de reforma presentada.			Iniciativa al menos en proceso de discusión en el Congreso de la Unión.

III. Conclusiones

En el corto plazo deben ganar espacio aquellas modalidades de participación ciudadanía que pueden incidir de manera directa sobre las políticas públicas. La igualdad democrática reside en la ciudadanía, y en esa virtud, se deben ampliar los alcances de la incidencia social. Esto sería más relevante sobre todo en aquellos procesos que amplían democráticamente el poder de decisión de todas y todos, es decir, una ampliación de los derechos políticos.

Es necesario disminuir la distancia entre gobernantes y ciudadanía creando espacios deliberativos y participativos para mejorar la calidad de la democracia en la Ciudad de México. Todas y todos los ciudadanos son iguales ante la ley, en el mismo territorio y bajo las mismas leyes, por lo tanto, no caben las distinciones entre ciudadanía de primera y ciudadanía de segunda. La ciudadanía acepta la diferencia, pero no la desigualdad, toda vez que la ciudadana y el ciudadano modernos han ganado derechos que le deben permitir acceder en igualdad de oportunidades al espacio de la decisión pública. Una de las aspiraciones de la democracia de todos los tiempos ha sido la conformación de un gobierno que socialice el poder entre todas y todos.

En cuanto al horizonte deseable hacia 2021, se expondrán acciones legislativas para una democracia exigente y de calidad, y políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

En el largo plazo debe establecerse una democracia de calidad, es decir, una buena democracia: “una estructura estable que hace posible la libertad y la igualdad de las y los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos”.⁸⁹

⁸⁹ “Una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a las y los ciudadanos (calidad en términos de resultado); donde gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido), y donde tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene al Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos).” *Cfr.* Leonardo Morlino,

En tal horizonte, aún está pendiente la construcción de un sistema de democracia con mecanismos de participación, los cuales puedan generar una auténtica proyección representativa de la sociedad civil. La crisis de credibilidad política de nuestro tiempo se caracteriza por el declive de los partidos tradicionales como elemento central del sistema político en su conjunto. Para “democratizar a los democratizadores” debe reforzarse el vínculo entre ciudadanía e instituciones, el cual influye directamente en la calidad de la democracia. Necesitamos formas confiables para evaluar nuestro progreso democrático y la calidad de la democracia existente, sobre todo cuando se desarrollan conflictos que afectan la legitimidad política. Las transformaciones de la democracia deben orientarse hacia nuevos estándares de eficiencia y calidad en la toma de decisiones y al aumento de los actores políticamente relevantes.

Es posible hacer realidad la aspiración ciudadana de participar cotidianamente en los temas que se discuten en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en los diferentes órganos de decisión del Gobierno de la Ciudad de México, para ello son necesarias nuevas e imaginativas formas de participación ciudadana, que hagan congruentes los cambios sociales con el desarrollo democrático, junto a la democracia representativa debe desarrollarse una democracia directa. Es la aspiración a un sistema en el que cualquiera pueda ser su propia o propio representante.⁹⁰ A través de Internet se puede opinar, plantear propuestas y manifestar decisiones de manera directa. La ciudadanía expresa así sus necesidades e intereses a las y los políticos en tiempo real, a través de las redes sociales o de medios electrónicos y digitales, integrando una representación virtual de carácter permanente. No sus-

La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional, San José (Costa Rica), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014, pp. 39-40.

⁹⁰ Julio Téllez Valdés, *Voto electrónico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Temas Selectos de Derecho Electoral, 14), 2010, p. 10.

tituye a las y los representantes políticos. Este tipo de participación fortalece a la democracia representativa y es mucho más dinámica, una democracia interactiva que devuelve el poder de decisión a las y los ciudadanos en su calidad de usuarias y usuarios de los servicios públicos.⁹¹

La clase política debe frenar la erosión de la participación, y para hacerlo debe regresar a pensar desde abajo, porque los grandes desafíos al consenso encuentran respuesta, solamente, en un sistema difuso de participación de la sociedad en la toma de decisiones. Las reformas institucionales no son suficientes si no se articulan positivamente con iniciativas que sean capaces de recuperar una amplia dimensión participativa. Las nuevas tecnologías están cambiando la relación entre instituciones y personas usuarias de los servicios públicos abriendo una formidable ventana de oportunidades a la participación en las distintas esferas de la vida cotidiana.

Se requiere favorecer el tema de la inclusión y del pluralismo, atender categóricamente estos principios democráticos significa establecer la obligatoriedad legal de facilitar el ejercicio de los derechos políticos de todas las personas, como la población con discapacidad, de la misma forma en que se ha avanzado en garantizar los derechos de la población lesbico, gay, bisexual, transexual, travesti, transgénero e intersexual en los procesos participativos. Debe ser posible una circunscripción electoral indígena en la ciudad, de modo tal que exista representación de los grupos étnicos en el órgano legislativo.

Uno de los temas más presentes en el debate político de los últimos años es el diseño democrático y la puesta en práctica de las políticas públicas. Identificar problemas, formular estrategias, tomar decisiones, ejecutarlas y proceder a su evaluación integran un proceso para la toma de decisiones. Afortunadamente, se ha comenzado a discutir

⁹¹ Christopher Ballinas Valdés, *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Temas Selectos de Derecho Electoral, 25), 2010, p. 19.

el papel de los derechos humanos en esta materia. Si este enfoque está hoy en el corazón de todos los espacios de la cultura, las leyes, la ética, la economía, la educación y en otros ámbitos, no hay razones por las cuales debería estar ausente en las políticas públicas. Y ciertamente los derechos humanos deben estar presentes con una perspectiva o enfoque de derechos políticos. Las políticas públicas deben impedir las privaciones arbitrarias de los derechos políticos, y, al mismo tiempo, lograr una mejora continua de las condiciones de existencia de quienes habitan en la Ciudad de México. Si bien el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, ahora de la Ciudad de México, ha representado un avance en este rubro, lo cierto es que aún falta mucho por realizar y que efectivamente las políticas públicas con enfoque de derechos humanos permeen en los diferentes espacios políticos.

Para eliminar cualquier diferencia en el ejercicio de los derechos políticos, es necesario asumir las características de la organización social y el conjunto de relaciones que la identifican, así como las normas de reciprocidad y confianza en los otros que facilitan la cooperación y el logro de los beneficios comunes. El capital social mejora a las instituciones, por lo que la promoción de los derechos políticos debe ser parte de la política pública, que garantice a todas y todos, incluidas las personas mexicanas nacidas en la Ciudad de México, pero residentes en el extranjero, el ejercicio de sus derechos.

La autoridad administrativa también debe contribuir a promover procesos democráticos, brindando apoyo y asistencia técnica en los diversos ejercicios participativos que se promuevan. La política pública tomará como objetivos principales de su intervención a los grupos minoritarios, de manera especial a las y los jóvenes y a otros grupos en situación de exclusión social,⁹² garantizando, además, que los mensajes de los partidos puedan difundirse en lenguas indígenas. A los

⁹² Población indígena, con discapacidad, LGBTTTI, callejera, personas adultas mayores, mujeres, entre otras.

partidos que incumplan las diferentes acciones afirmativas se les impondrán sanciones severas.

Se precisa una radical reforma que restituya a la ciudadanía el derecho al autogobierno y que restablezca los confines del poder que los partidos tradicionales han acumulado. Requerimos modificar el esquema donde cuentan más los aparatos, el dinero y el clientelismo que las propuestas de solución a los problemas económicos y sociales. El correcto funcionamiento de un sistema democrático depende de la ciudadanía, así como de la influencia que tiene sobre quienes toman las decisiones políticamente significativas. Las ciudadanas y los ciudadanos se integran como actores relevantes de su comunidad. La activa presencia ciudadana produce gobierno con eficacia, eficiencia y calidad, lo que proporciona legitimidad y define nuevas formas de intervención gubernamental.

La acción especial o afirmativa se refiere a aquellos programas de intervención adoptados por el gobierno para favorecer a los grupos en desventaja social. Tales programas son el efecto del conjunto de decisiones del poder ejecutivo, de reglas administrativas y de sentencias jurídicas adoptadas en el curso del tiempo. Estas políticas concluyen cuando la discriminación inicial se considera profundamente reducida o anulada. Las medidas afirmativas son necesarias porque la discriminación tiene un impacto en el ordenamiento político y en las modalidades de funcionamiento de la sociedad, y porque se transforma rápidamente. Es necesario imponer un principio de igualdad que no se defina a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia, otorgando el mismo valor a las personas.

La promoción permanente de los derechos políticos es la planificación y ejecución de acciones destinadas a sensibilizar y brindar alternativas viables a las personas o comunidades para que participen políticamente de manera activa en los procesos que les permitan mejorar su situación y desarrollo colectivo. Es el despliegue de acciones organizadas y planificadas, orientadas a cambiar las formas de pensar y actuar en torno a los derechos políticos con el fin de lograr su

cumplimiento. Las campañas de promoción permanente de los derechos políticos deben ser intervenciones cuyo éxito radique en la capacidad de movilizar los recursos humanos e institucionales existentes.

La democracia y su ejercicio no se agotan en la elección de gobernantes y representantes populares, abarcan también la participación activa de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Por ello se debe facilitar el acceso a los mecanismos e instrumentos participativos, reduciendo el alto porcentaje requerido para activarlos, así como favorecer la capacidad asociativa de la sociedad civil y, por lo tanto, su desarrollo y fortalecimiento. Para ello se requieren campañas permanentes específicas y programas de capacitación para funcionarias y funcionarios públicos, orientadas al ejercicio permanente de los derechos políticos. El concepto de defensa y promoción activa se refiere al proceso político diseñado para influir en la toma de decisiones sobre políticas, en el nivel local. Dicho proceso parte de una iniciativa ciudadana y está encaminado a transformar los intereses y necesidades sociales en políticas definibles, en prácticas eficientes y en nuevos derechos. Una defensa y promoción activa exitosa de los derechos políticos deriva con frecuencia en el reconocimiento y respeto de los derechos ciudadanos y, por lo tanto, en el fortalecimiento de la democracia.

Bibliografía

- ÁVILA Sánchez, Raúl. “Nota introductoria”. En: *Mecanismos de participación ciudadana. Regulación de consultas en el Distrito Federal*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, 27), 2010.
- BALLINAS Valdés, Cristopher. *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Temas Selectos de Derecho Electoral, 25), 2010.

- BRISCOE, Iván, *et al.* *Redes ilícitas y política en América Latina*. Estocolmo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- BUCKINGHAM, Shelley. “Análisis del derecho a la ciudad desde una perspectiva de género.” En: *Dfensor*, CDHDF, núm. 4 (abril 2011).
- Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, julio 2010.
- CASAS-ZAMORA, Kevin y Daniel Zovatto. *El costo de la democracia. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina*. Nueva York, Latin America Initiative / Foreign Policy at Brookings, julio 2015.
- CASTILLO Estrada, Iván. “Los derechos político-electorales establecidos en el artículo 35 Constitucional y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación.” En: *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo II. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Manifestación, movilidad y derechos humanos. una propuesta de aproximación desde los estándares internacionales*. México, CDHDF-CIADH (Propuesta General 01), 2013.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Observación general número 25: La participación en los asuntos públicos, los derechos político-electorales y el acceso igualitario al servicio público. *Compendio tematizado de jurisprudencia y tesis. Procesos electorales federal y locales 2014-2015*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015.
- Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación de la Ciudad de México. Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso López Mendoza vs. Venezuela”, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 1 de septiembre de 2011, serie C, núm. 233.

- “Caso Luna López vs. Honduras”, Fondo, Reparaciones y costas, Sentencia de 10 de octubre de 2013, serie C, núm. 269.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación Konrad Adenauer. “Restricciones al ejercicio de los derechos político-electorales: los estándares internacionales de derechos humanos como criterios para su interpretación”. En: *Diálogo Jurisprudencial*, núm. 3 (julio-diciembre 2007).
- DE ICAZA, Gerardo, y Aidé Macedo (coords.). *Estándares internacionales de justicia electoral*. México, DBI/TEDE, 2014.
- Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomos I y II. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.). México, Suprema Corte de Justicia de la Nación / UNAM / Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, Cámara de Diputados-LXIII Legislatura. En: *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4421-V, 8 de diciembre de 2015.
- DUSSEL, Enrique. *La democracia participativa articulada con la democracia representativa*. Conferencia de Filosofía Política organizada por el Instituto de Filosofía de la Universidad de Praga, del 10 al 14 de mayo del 2011. México, 2011.
- Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social en México. “Derechos humanos y protesta social en México”. Presentado en la Audiencia Temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 30 de octubre de 2014.
- Fundación para el Debido Proceso y Oxfam. *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, Libre e informado en América Latina*. Washington, 2015.

- Instituto Electoral del Distrito Federal. “Análisis estadístico relativo a la ubicación de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero”. Documento presentado en la tercera sesión ordinaria del Comité coordinador del voto en el extranjero para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 2012, 26 de mayo de 2011.
- . “Concentrado de opiniones por delegación”. Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana, 12 noviembre 2014.
- . “Estadística de la elección de los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos 2013 y de la Consulta Ciudadana para el Presupuesto Participativo 2014, Resultados.” México, IEDF, 2014.
- . “Sistema de consulta de resultados de la elección de Comités Ciudadanos y Consejos de los Pueblos 2010.” Dirección Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral, 2011.
- Instituto Federal Electoral. *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México, IFE / Colmex, 2014.
- . “Nota técnica en torno a la reglamentación de la reforma constitucional en materia electoral.” México, IFE, 2014.
- Instituto Nacional Electoral. *La reforma electoral en marcha. Avance en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*. México, INE, 2014.
- JIMÉNEZ Bartlett, Lelia, y Marisol Aguilar Contreras. *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.
- Ley de Gobierno Electrónico del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de octubre de 2015.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de mayo de 2004.
- Ley para Hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 7 de octubre de 2015.
- MORLINO, Leonardo. *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. San José (Costa Rica),

- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014.
- NÚÑEZ Rivero, Cayetano, y Santiago García Aranda. “La autonomía de los entes locales.” En: *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 31, 2013.
- OSTROM, Elinor, *et al.* *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México, UNAM, 2012.
- PUYANA, Alicia. *Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos. Notas analíticas para una propuesta de políticas*. México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas, 161), 2015.
- RAPHAEL de la Madrid, Ricardo (coord.). *Reporte sobre la discriminación en México 2012. Derechos políticos*. México, Conapred / CIDE, 2012.
- ROSALES, Carlos Manuel, y María Lucía Arreguín. “Perspectiva de los derechos político-electorales conforme a la reforma constitucional de los derechos humanos en México.” En: *Revista Internacional de Derechos Humanos*, CorteIDH, año II, núm. 2, 2012.
- SIMÓN Hernández León. “10 tesis (mínimas) sobre protesta social.” En: Blogs de *El Universal*, 17 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://goo.gl/EIWovJ>
- TÉLLEZ Valdés, Julio. *Voto electrónico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Temas Selectos de Derecho Electoral, 14), 2010.
- TORRES, Mauricio. “Ser candidato independiente, posible, pero con muchas trabas: especialistas.” En: CNN México, 9 de junio de 2014. Disponible en: <http://goo.gl/Qy2I0q>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia 11/2008, Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político. En: *Gaceta en Materia de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, año 2, núm. 3, 2009.
- ZOVATTO, Daniel. “Las instituciones de la democracia directa.” En: *Democracias en movimiento. mecanismos de democracia directa y*

participativa en América Latina. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

“80% de los mexicanos no confía en los partidos políticos: Parametría”. En Parametría, Investigación Estratégica. Análisis de Opinión y Mercado, 26 octubre de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleParMedios.php?PM=1012>

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 2. Núcleo Democracia y derechos humanos se imprimió en julio de 2016
en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V. (Comisa).

El tiro consta de mil ejemplares más sobrantes para reposición.

