

dfensar



REVISTA DE DERECHOS HUMANOS - MAYO DE 2011

05

Recomendación: instrumento que exige justicia

4/2010: una Recomendación paradigmática

MERCEDES BARQUET MONTANÉ

Fuerza y debilidad de las recomendaciones

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY

La sinrazón de una Recomendación no aceptada

MANUEL FUENTES MUÑIZ



Número 5, año IX, mayo de 2011

Órgano oficial de difusión de la Comisión
de Derechos Humanos del Distrito Federal

DIRECTORIO

PRESIDENTE

Luis González Placencia

CONSEJO

Mercedes Barquet Montané
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz
Patricia Galeana Herrera
Clara Jusidman Rapoport
Ernesto López Portillo Vargas
Nashielí Ramírez Hernández
Carlos Ríos Espinosa
José Woldenberg Karakowsky

VISITADORÍAS GENERALES

Primera Yessenia Mercedes Peláez Ferrusca
Segunda Rosalinda Salinas Durán
Tercera Luis Jiménez Bueno
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

SECRETARÍAS

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espíndola
Vinculación con la Sociedad Civil José Antonio Guevara Bermúdez

CONSULTORÍA GENERAL JURÍDICA Y DE LO CONTENCIOSO

Fernando Francisco Coronado Franco

DIRECCIONES GENERALES

Quejas y Orientación Mario Ernesto Patrón Sánchez
Administración Irma Andrade Herrera
Comunicación por los Derechos Humanos Hugo Morales Galván
Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Mónica Martínez de la Peña

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

COORDINACIONES

Asesores María José Morales García
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta
Tecnologías de Información y Comunicación Rodolfo Torres Velázquez
Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz*
Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos Leonardo Mier Bueno
Relatorías Gerardo Sauri Suárez

* Encargado de despacho

Órgano oficial de difusión mensual de la CDHDF número 5, año IX, mayo de 2011. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

COMITÉ EDITORIAL: Mercedes Peláez Ferrusca, Rosalinda Salinas Durán, Luis Jiménez Bueno, Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez, Rosa María Cruz Lesbros, José Luis Gutiérrez Espíndola, José Antonio Guevara Bermúdez, Irma Andrade Herrera, Hugo Morales Galván, Paz Echeñique Pascal, Mario Ernesto Patrón Sánchez, Montserrat Matilde Rizo Rodríguez, Mónica Martínez de la Peña y Gerardo Sauri Suárez.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO Y FORMACIÓN: María Eugenia Lucero Saviñón, Ana Lilia González Chávez y Gabriela Anaya Almáguera. COORDINACIÓN DE CONTENIDOS, INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN: Karen Trejo Flores. CORRECCIÓN DE ESTILO: Haidé Méndez Barbosa y Karina Rosalía Flores Hernández.

CRÉDITOS DE IMÁGENES: Antonio Vázquez Hernández, Ernesto Gómez Ruiz, Alejandro Cuevas Romo, Edgar Sáenz Lara (CDHDF), y Joaquín J. Abdiel.

Publicación editada por la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. Impresión: Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa 09830 México, D. F. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext. 2027, av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tiraje: 3 500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. ISSN: 1665-8086.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

CONTENIDO

EDITORIAL

- 2** Recomendación: instrumento
que exige justicia

opinión y debate

- 6** 4/2010: una Recomendación
paradigmática
Mercedes Barquet Montané

- 13** Fuerza y debilidad
de las recomendaciones
José Woldenberg Karakowsky

- 18** La sinrazón de una Recomendación
no aceptada. Dudas en torno al caso
de Adrián Juan Bosco Treviño
Manuel Fuentes Muñiz

- 24** Niñas y niños de La Casita del Sur:
incertidumbre e impunidad
Gerardo Sauri Suárez

acciones CDHDF

- 32** Presenta ombudsman
Informe anual 2010 de la CDHDF
- 36** Pronunciamiento de la CDHDF sobre la violencia armada en México
- 37** Posicionamiento de la CDHDF sobre el hallazgo de los cuerpos de 59 personas asesinadas en Tamaulipas
- 38** Pronunciamiento de la CDHDF sobre el rechazo e incumplimiento de recomendaciones
- 40** CDHDF inicia queja por acto discriminatorio y privación ilegal de la libertad hacia el consejero Carlos Ríos Espinosa



Fotografía: Antonio Vázquez Hernández/CDHDF.

Referencias

- 44** La importancia del seguimiento de recomendaciones.
Caso New´s Divine
HUMBERTO FRANCISCO GUERRERO ROSALES
- 50** Modelo de seguimiento de recomendaciones de la CDHDF
- 53** Supervía Poniente:
Razones por que se atenta contra el derecho a un medio ambiente sano
JUAN CARLOS ARJONA ESTÉVEZ
- 57** Casitas del Sur:
Dos años de impunidad y omisiones institucionales
JUAN MARTÍN PÉREZ GARCÍA
- 62** Programa de Atención Integral a Mujeres en Reclusión



Recomendación: instrumento que exige justicia

Un Estado democrático de derecho no es ese donde no se violan derechos, sino aquel cuyas autoridades son capaces de reconocer tales violaciones, de indignarse por que sucedan, de sancionar a quienes son responsables, de disculparse y de estar más que dispuestas a reparar los daños a las víctimas.

Para vigilar que los gobiernos cumplan estas obligaciones de forma legal, los organismos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos han adquirido facultades cuasi jurisdiccionales que implican la investigación, resolución y seguimiento de casos, reconocidas en instrumentos internacionales como los Principios de París y en la Constitución mexicana, las cuales les permiten asumir una actitud de crítica severa y de señalamiento público constante respecto de las acciones u omisiones de las autoridades que son responsables de violaciones a los derechos humanos. El instrumento recomendatorio se presenta, entonces, como la vía que pugna para que las autoridades cumplan con su responsabilidad en caso de violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

En este tenor y, al asumir esta ardua labor, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) exhortó recientemente a las y los diputados que integran la v Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) a que, en el pleno ejercicio de sus facultades y con base en el artículo 65 *bis* de la Ley de la CDHDF, llamen a cuentas a las diferentes autoridades del Gobierno del Distrito Federal (GDF) que han sido señaladas como responsables de violaciones a los derechos humanos, con el fin de que informen las razones de su actuación cuando rechacen o no cumplan a cabalidad las recomendaciones emitidas por este organismo.

Ante esta grave situación, en el presente número de *dfensor* suben a la tribuna integrantes del Consejo y servidores públicos de la CDHDF, además de organizaciones de la sociedad civil (osc), para cuestionar el actuar de las autoridades capitalinas al no atender íntegramente, sancionar ni reparar el daño por las graves violaciones documentadas en casos paradigmáticos que dieron origen a las recomendaciones 4/2010, por el caso de trata de mujeres en reclusión con fines de explotación sexual; 1/2011, por la imposición de la obra llamada Supervía Poniente; 12/2010, por la violación al derecho al debido proceso de una persona acusada de cometer un supuesto fraude; 4/2009, por la desaparición de niñas y niños del albergue conocido como La Casita del Sur; y 11/2008, por la muerte de adolescentes y elementos policiales durante un operativo en la discoteca *New's Divine*.

¿Cuándo van a recibir justicia estas víctimas y sus familias? No podremos aspirar a una verdadera democracia mientras el Estado mantenga actitudes de regateo en su obligación de reconocer, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos. Es claro que, de no frenar esta situación, se irá acrecentando una seria amenaza no sólo para la defensa y promoción de los derechos humanos sino también para la coexistencia social.



opinión



y debate

4/2010: una Recomendación paradigmática

MERCEDES BARQUET MONTANÉ*

Bajo el expediente CDHDF/IV/122/IZTP/09/P6665 y acumulados,¹ el 7 de septiembre de 2010 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emite la Recomendación 4/2010 por el caso de violencia institucionalizada de género: hostigamiento sexual, explotación de la prostitución ajena y trata de internas en el sistema penitenciario del Distrito Federal,² por hechos denunciados en octubre de 2009 y que refieren “como hipótesis de trabajo la existencia de una red dedicada a la prostitución ajena de internas en los reclusorios del Distrito Federal”. Se trata, en resumen, de la identificación de una secuencia de actividades ilícitas que implican el traslado injustificado de mujeres privadas de su libertad para fines de prostitución –involuntaria o voluntaria– a juzgados penales ubicados en los tres reclusorios preventivos varoniles de la ciudad, distintos o no a aquel donde se les instruye proceso.

En términos formales, el procedimiento investigativo constituye un ejemplo por su carácter exhaustivo que incluyó entrevistas a múltiples actores implicados: peticionaria, juez, internas e internos –hasta la saturación de la información–, funcionarios(as) y técnicos en seguridad y custodia en los juzgados penales de los reclusorios varoniles; incluyó, asimismo, inspecciones oculares y la revisión de documentos oficiales y de informes solicitados a la autoridad responsable.

Se señalan como derechos humanos violados: 1) derecho a una vida libre de violencia, por omisión en la protección contra la violencia de índole sexual; 2) derechos de las personas privadas de la libertad, por la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona privada de la libertad; así como por la abstención u omisión en el deber de custodia; 3) derecho al debido proceso por el retardo injustificado en la integración y determinación de la averiguación previa, y 4) derecho a la seguridad jurídica, por omisión de observar la ley o normatividad aplicable. Se trata de derechos cuya violación queda debidamente acreditada en la investigación.

* Investigadora del Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) de El Colegio de México, consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y miembro del Grupo de Trabajo sobre Discriminación contra la Mujer en la Ley y en la Práctica, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en representación del continente americano.

1 Casos similares a los denunciados por la peticionaria permitieron a la CDHDF revisar, reabrir y acumular varios antecedentes: CDHDF/122/07/IZTP/P6767-II, CDHDF/IV/122/IZTP/08/P4632 y CDHDF/IV/122/IZTP/09/P0829.

2 Esta Recomendación está disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2010/09/Reco_0410.pdf>, página consultada el 10 de abril de 2011.

Se encontraron como autoridades responsables a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, a quienes se les dirigieron 13 puntos recomendatorios. Es de notarse que las primeras dos autoridades mencionadas son las que recibieron más recomendaciones durante 2010,³ y que si bien la Recomendación que ahora comentamos aparece como aceptada en su totalidad por las tres autoridades, su cumplimiento está loablemente en camino, con una valoración positiva por parte de la CDHDF: “cada una de las autoridades recomendadas está dando cumplimiento a lo establecido en los puntos recomendatorios”.⁴ Sin embargo, el seguimiento a fondo implicará, a la larga, nuevos procedimientos de visitas, inspecciones, entrevistas y análisis de casos, para constatar el verdadero cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios. Mientras tanto, aceptamos, sin conceder.

Me atrevo a denominar como paradigmática esta Recomendación 4/2010 porque apunta a varios temas que se repiten en el amplio y tortuoso camino de las mujeres en su acceso a la justicia. La investigación permite constatar la *corrupción* y la *complicidad* de funcionarios(as), autoridades y personal de seguridad, quienes se benefician con el dinero derivado de actos constitutivos de trata de mujeres: *colusión* de autoridades y funcionarios(as) de distintos niveles y responsabilidades que facilitan, promueven, autorizan u obligan a mujeres a prostituirse a través de la coacción por

Si bien tanto hombres como mujeres enfrentamos el círculo vicioso de la corrupción, de las redes de complicidad y la impunidad en el sistema judicial, el caso se agrava para las mujeres, por diversas razones claramente identificables en la construcción cultural de las relaciones de género.

amenazas de perjudicar su propio proceso o el de su cónyuge, concubino o coacusado, con extorsiones o *amenazas* de represalias –que pueden ser amenazas de golpes, o privación de la visita– a quien no quiere participar en las actividades ilícitas; mujeres que se ven involucradas para evadir la sanción del apando, o que participan por su propia voluntad por encontrar en esta práctica un ingreso económico necesario para la vida cotidiana en reclusión, en la que hay que pagar por bienes –¡incluida en ocasiones el agua!–, así como servicios diversos.

Constatamos, asimismo, la *obstaculización* de la impartición de justicia, por el retraso en atender la denuncia de una interna que se negó a participar en la red de prostitución. Encontramos negación y ocultamiento de los hechos,⁵ y protección recíproca de funcionarios y custodios en actos de complicidad entre actores de diversa jerarquía. Nos enteramos cómo, a solicitud de un interno y mediante el pago de altas sumas de dinero, hay funcionarios(as) que se prestan a firmar

3 Según cifras del Sistema de Información y Seguimiento de Recomendaciones (SISR) señaladas en *Recomendaciones emitidas durante 2010 según tipo de aceptación*, Dirección Ejecutiva de Seguimiento-CDHDF, documento de trabajo, marzo de 2011.

4 *Ibidem*, p. s/n.

5 CDHDF, Recomendación 4/2010, p. 34.

pedimentos para trasladar, en “diligencias fantasma”, a una interna –“amante, amistad o esposa”–⁶ para encontrarse con su pareja, en ocasiones simplemente para hacer valer un derecho, el derecho a la visita íntima. Vemos cómo se acepta la renuncia de un funcionario señalado en la complicidad, y cuya salida le permite evadir la justicia, a más de ser recontratado posteriormente, favoreciendo la *impunidad*, en otra instancia del propio Poder Judicial.

Si bien tanto hombres como mujeres enfrentamos el círculo vicioso de la corrupción, de las redes de complicidad y la impunidad en el sistema judicial, el caso se agrava para las mujeres por diversas razones claramente identificables en la construcción cultural de las relaciones de género. Nos referimos a patrones de conducta social mediante los cuales la mujer (específicamente su cuerpo) es concebida como materia de intercambio comercial, cosificada para consumo voyerista o de contacto explícitamente sexual, con o sin la anuencia de aquella implicada. En una doble victimización, la mujer en situación de reclusión –aún suponiendo que su caso lo ameritara tras un debido proceso– es fácilmente sometida al abuso y al tráfico. Se propicia un desfile de mujeres ante la vista de internos y custodios quienes “ven la mercancía”⁷ y eligen una *presa* del deseo de quienes tienen el recurso económico para pagar el acto de corrupción y la satisfacción de su impulso. Y en una triple victimización la mujer, alienada del conocimiento del derecho y abandonada por familiares y amistades,⁸ vende

su trabajo sexual como acto (in)voluntario, por la necesidad de un recurso difícilmente alcanzable en situación de reclusión, ante la ausencia de otra forma de hacerse de un ingreso, y tal vez “a cambio de un shampoo, de una crema o de un refresco”.⁹ Ellas –internas– pagan por el favor, por evitar la sanción, por acceder a un bien, por garantizar la efímera visita; ellas –custodias– reciben y se benefician de la colusión, de la corrupción y de la impunidad, como intermediarias del comercio sexual organizado.

Lo anterior nos remite a pensar en una sección del círculo cuyo arco no aparece aquí: cómo y de dónde consiguen los internos, en sus respectivos centros de reclusión, hacerse de los recursos para pagar desde 200 hasta dos mil pesos –según los testimonios recabados en la investigación, pero que por supuesto no es motivo de esta Recomendación.

Hasta aquí me he referido a una serie concatenada de elementos que en conjunto llevan a la CDHDF a definir que

[p]ara esta Comisión es claro que el problema no se agota sólo en su dimensión penal porque, en lo general tiene que ver con un contexto generalizado de corrupción que [...] es estructural y utiliza procedimientos y espacios que legalmente han sido destinados a otros fines, con propósitos ilegales. En lo particular, ocurre en el seno de una cultura que reproduce patrones de dominación masculina [de los cuales] a juzgar por las declaraciones hechas por algunos funcionarios públicos, debiendo serlo, no son conscientes.¹⁰

6 *Ibidem*, p. 12.

7 *Idem*.

8 Tal como quedó plasmado en la investigación pionera de Azaola y José sobre las mujeres en las cárceles: ellas son olvidadas con una facilidad asombrosa, que no habla sino de la esencialización de la mujer como depositaria del bien y la bondad, y cuya transgresión del orden normativo y del derecho es castigada con el estigma y el abandono. Elena Azaola et al., *Las mujeres olvidadas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/El Colegio de México, 1996.

9 CDHDF, Recomendación 4/2010, p. 16.

10 *Ibidem*, p. 61.

Mi sospecha sobre el cumplimiento de todos los puntos recomendatorios, a pesar de la buena voluntad expresada por las autoridades al aceptar la Recomendación en su totalidad, se finca precisamente en que estamos frente a un caso adecuadamente calificado como *violencia institucionalizada de género*.

Mi sospecha sobre el cumplimiento de todos los puntos recomendatorios, a pesar de la buena voluntad expresada por las autoridades al aceptar la Recomendación en su totalidad, se finca precisamente en que estamos frente a un caso adecuadamente calificado como *violencia institucionalizada de género*. La violencia contra las mujeres quedó definida en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal como:

una afrenta a sus derechos humanos [...] perpetrada precisamente por su condición de sexo y género, como una práctica derivada de las costumbres ancestrales propias de un sistema patriarcal que define a las mujeres como objeto sexual productivo y reproductivo y no como titular de derechos. Representa una degradación a su dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres.¹¹

La violencia institucionalizada se refiere a aquella plasmada en las prácticas y procedimientos consuetudinarios al interior de un organismo o institución, y que si bien no necesariamente han de ser calificados como generalizados, sí aluden a prácticas repetitivas y que involucran, estructuralmente, a numerosos actores de diverso estatus jerár-

quico. Se trata de un fenómeno común y añejo, y cuyo patrón de reiteración ha sido denunciado en numerosas ocasiones, entre las que destacan por su carácter novedoso, los testimonios videograbados de mujeres que enfrentan a la justicia en situación de gravísima desventaja:¹² indígenas monolingües, campesinas analfabetas, portadoras (in)voluntarias de droga al servicio de sus hombres, mujeres cuyas historias de vida no hacen sino constatar una violencia pertinaz que las orilla –por pobreza, por ignorancia, por venganza o, si se quiere, en legítima defensa– a delitos difícilmente explicables si no es en el contexto de su opresión sistematizada. Mujeres que sufren reiteradamente de acoso; hostigamiento; amenazas y agresiones físicas, verbales, emocionales, económicas; abuso sexual y abuso de autoridad, dentro o fuera del ámbito específico de la reclusión carcelaria, actos que están hoy en día claramente tipificados como violencia de género en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Mujeres que enfrentan todo tipo de obstáculos y estigmatizaciones por parte de autoridades o personal en cualquier posición de poder, quienes transmiten sus prejuicios en el espacio de lo que debería ser la procuración de justicia; que las menosprecian por ser indígenas, pobres, analfabetas, ancianas y, además, ¡mujeres!

11 *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, citado en la Recomendación 4/2010, p. 49.

12 Véanse al final de este artículo: Azaola et al., 1994; Núñez, 2004; González, et al., 2010; Hernández Castillo, 2010; y Esquivel, 2011.

Fotografía: CDHDF.



No hay duda de que este tipo de testimonios plasmados en la cara, el cuerpo y las heridas en la memoria de sus protagonistas cumplen con una necesidad de justicia al darle voz a quien ha sido privada de ella, otorgarle condición de sujeto a quien es privada de derechos elementales por el hecho de estar privada de su libertad.

Este hecho nos permite resaltar de manera notable el valor y la dignidad de la Interna 1, peticionaria y agraviada, quien fue capaz de denunciar los actos ilícitos de quienes intentaban someterla. Denunció y reiteró su denuncia, a pesar de la coacción y las amenazas, demostrando una apropiación de sus derechos que es extraño encontrar entre las mujeres y más difícil aún entre mujeres en reclusión; para éstas parece cesar la condición de sujetos de derechos, tanto desde

el punto de vista de la sociedad y del sistema carcelario, como para ellas mismas.¹³

Finalmente, la CDHDF, en su posicionamiento, aborda el tema de la reparación con “medidas de satisfacción y garantías de no repetición, que el Estado realice inmediatamente las debidas investigaciones para determinar las correspondientes responsabilidades por los hechos del caso y aplicar las consecuencias que la ley prevea.”¹⁴ Sólo nos queda confiar que así será.

No se puede evadir la reiterada pero estrecha crítica social que culpa al sistema de derechos humanos de la protección de delinquentes; pero sí se puede, como en este caso, mostrar y sentar un paradigma de la condición irrenunciable de sujeto de derechos que corresponde a la persona humana, independientemente de cualquier otra condición.

13 López Ramos lo describe y analiza a profundidad para el caso de los derechos sexuales y reproductivos de mujeres privadas de su libertad. Martha María López Ramos, *Presas en nuestras cárceles: Prácticas sexuales y reproductivas de las mujeres reclusas e implicaciones en la apropiación de sus derechos*, tesis de Maestría en Estudios de Género, México, Centro de Estudios Sociológicos-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer-El Colegio de México, 2007.

14 Recomendación 4/2010, p. 65.

Bibliografía

- Azaola, Elena, *Crimen, castigo y violencias en México*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2009.
- Azaola, Elena, y Cristina José Yacamán, *Las mujeres olvidadas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos/El Colegio de México, 1996.
- Guillerot, Julie, *Reparaciones con perspectiva de género*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2009.
- Hernández Castillo, Rosalva Aída (coord.), *Bajo la sombra del guamúchil. Historias de vida de mujeres indígenas y campesinas en prisión*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2010.
- Jiménez Portilla, Luz del Carmen, *Soluciones biográficas a contradicciones sistémicas: Subjetividad de mujeres reclusas por comercializar drogas ilegales en el Distrito Federal*, tesis de Maestría en Estudios de Género, México, Centro de Estudios Sociológicos-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer-El Colegio de México, 2007.
- López Ramos, Martha María, *Presas en nuestras cárceles: Prácticas sexuales y reproductivas de las mujeres reclusas e implicaciones en la apropiación de sus derechos*, tesis de Maestría en Estudios de Género, México, Centro de Estudios Sociológicos-Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer-El Colegio de México, 2007.

Referencias hemerográficas

- América Multimedios Agencia de Noticias, “Falta de custodios y cámaras afecta seguridad de internas en reclusorios del Distrito Federal”, en AMM, 20 de febrero de 2011, disponible en <<http://portada.elobservadoridiario.com/portada/titulares/141-falta-de-custodios-y-camaras-afectan-seguridad-de-internas-en-reclusorios-del-distrito-federal->>, página consultada el 25 de marzo de 2011.
- Castillo García, Gustavo, “Retoma Cefereso de Nayarit custodia de mujeres: SSP”, en *La Jornada*, México, 2 de marzo de 2011, disponible en <www.jornada.unam.mx/ultimas/2011/03/02/retoma-cefereso-de-nayarit-custodia-de-mujeres-ssp/>.
- Cruz, Filiberto, “Da seguimiento el TSJDF a denuncia por trata de personas en penales”, en *El Sol de México*, México, 15 de febrero de 2011, disponible en <www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1966370.htm>, página consultada el 25 de marzo de 2011.
- García, Sonia, “Madres solteras, blanco del delito”, en *El Sol de Tijuana*, Tijuana, 10 de febrero de 2011, disponible en <www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n1959970.htm>.
- López, Yáscara, “Asustan cámaras a jueces y MPs”, en *Reforma*, México, 11 de marzo de 2011, p. 7.
- Puig, Carlos, “El lugar que habitan los presuntos culpables, historias del más acá”, en *Milenio*, México, 12 de febrero de 2011, disponible en <<http://impreso.milenio.com/node/8910384>>.
- Ramírez, Patricia, “Irregularidades en penales para mujeres en el DF”, en *El Sol de México*, México, 20 de febrero de 2011, disponible en <www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1973947.htm>.
- Sierra, Arturo, “Discuten procuradores lucha vs. trata”, en *Reforma*, México, 11 de marzo de 2011, p. 7.

Documentos videográficos

- Azaola, Elena, *et al.*, *Mujeres olvidadas: situación actual de las cárceles de mujeres en México* México, El Colegio de México (Nuestro tiempo: reflexiones con El Colegio de México), 1994.
- Esquivel, Cuauhtémoc, *Privadas de su libertad. Por una justicia con perspectiva de género*, México, Ad Hoc/Instituto Veracruzano de las Mujeres, 2011.
- González, Alejandra, *et al.*, *Inés y Valentina: dignidad y justicia*, Primer Concurso de Documental “Género y justicia”, México, Coordinación General del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación-Suprema Corte de Justicia de la Nación/Docs DF/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Primer lugar de la categoría Mujeres en el Cine y Televisión, 2010.
- Núñez Miranda, Concepción, *Deshilando condenas, bordando libertades*, Oaxaca, Comunicación Indígena, S. C./Ojo de Agua/Grupo de estudios sobre la mujer Rosario Castellanos, A. C. (Nuestras Vidas Compartidas, serie de videos), 2004.

Otras referencias

- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 4/2010, disponible en <http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2010/09/Reco_0410.pdf>, página consultada el 10 de abril de 2011.
- _____, “Nota Informativa-Recomendación 4/2010”, en *Recomendaciones emitidas durante 2010, según tipo de aceptación*, Dirección Ejecutiva de Seguimiento, México, 10 de marzo de 2011.

Fuerza y debilidad de las recomendaciones

JOSÉ WOLDENBERG KARAKOWSKY*

Las recomendaciones son fórmulas que tienen las comisiones de derechos humanos para *intentar* que las autoridades no violen alguno de los derechos fundamentales de las personas. Y escribo intentar, porque éstas no son obligatorias. Suponen que su potencia radica en la fuerza moral de la institución que la hace, en la pertinencia de sus argumentos, en la defensa de los derechos que ofrecen sentido y organizan la coexistencia social. Las recomendaciones tienden a crearles a las autoridades un contexto de exigencia y bien vistas sirven para evitar que los gobiernos o cualquiera de sus dependencias se extralimiten.

Ese último resorte suele estar muy bien aceitado. La ley, los contrapesos institucionales, el seguimiento de los medios, el acceso a la información pública, las comisiones de derechos humanos, la dinámica de los partidos políticos, los reclamos de las agrupaciones sociales, sirven, entre otras cosas, para evitar que las autoridades se extralimiten. Porque ya sabemos que una autoridad sin contrapesos suele convertirse en omniabarcante y omnipotente.

Las recomendaciones, sin embargo –diría un cínico–, son como las llamadas a misa, el que quiere va y el que no pues no. Y en parte tendría razón. Y digo *en parte* porque en efecto no existen derivaciones jurídicas vinculantes para quien las incumple. No habrá sanción por parte de un órgano judicial. Pero la otra cara de la moneda es que se trata, al no ser cumplidas, de sanciones morales, que no dejan de tener alguna derivación política.

La farragosa introducción anterior –creo– tiene sentido por el diferendo que tensó las relaciones entre el gobierno de la capital y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Se trata del asunto conocido como Supervía. Y hay que decirlo desde el inicio: no se trata, en el caso de la Recomendación de la CDHDF, de un alegato a favor o en contra de dicho proyecto, sino de los derechos lastimados en la construcción de la obra. La Comisión no es autoridad competente para evaluar las ventajas y desventajas, las virtudes y defectos de las obras públicas, sino un órgano del Estado para velar que las autoridades no violen derechos de las y los ciudadanos.

A. En este caso, como en muchos otros, la CDHDF no actuó de oficio –puede legítimamente hacerlo– sino que lo hizo a petición de ciudadanos y organizaciones que invocaban

* Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La recomendación de la CDHDF por el asunto conocido como Supervía no se trata de un alegato a favor o en contra de dicho proyecto, sino de los derechos lastimados en la construcción de la obra.

protección a sus derechos. El 15 de abril de 2009 la Comisión recibió copia de un escrito dirigido al jefe del Gobierno del Distrito Federal en el que distintas personas le solicitaban una audiencia para expresarle sus consideraciones en torno al daño ambiental que la mencionada obra acarrearía. Un año después, el 16 de abril de 2010, otro grupo de ciudadanos se quejaba de que habían solicitado información sobre el proyecto titulado Sistema Vial de Puentes, Túneles y Distribuidores al Sur-Poniente de la ciudad de México, y denunciaba que se estaban vulnerando diferentes derechos –a la integridad de la comunidad, a la información y a la participación–. El 16 de abril del mismo año otra persona se quejaba “en contra del despojo del único parque de la zona”. El 14 de julio de 2010 una agrupación más manifestó ante la CDHDF su “desacuerdo con la actuación de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal”.

En un primer momento, tratando de conciliar a las partes y sus intereses, la Comisión convocó a una reunión entre las y los ciudadanos que se sentían afectados por la obra y representantes del Gobierno del Distrito Federal (GDF). Esa reunión se llevó a cabo el 10 de agosto de 2010, con la asistencia del secretario de Gobierno capitalino e integrantes del Frente Amplio contra la Supervía Poniente. Por desgracia no se llegó a ningún acuerdo.

El 2 de septiembre otra persona “manifestó su inconformidad” ante la CDHDF contra las autoridades que habían permitido la construcción de la Supervía, y el 20 de octubre otra más se quejó de una agresión por parte de los trabajadores que laboraban en la obra. Todas estas quejas fueron acumuladas para hacer la Recomendación. Lo dicho: la Comisión estaba obligada a atender a dichas personas.

- B. La CDHDF no es una especie de juez entre aspiraciones diversas de ciudadanos, sino un órgano encargado de proteger los derechos de las personas ante actos de autoridad. El 11 de enero de 2011 la CDHDF también recibió un escrito con 22 460 firmas de vecinos de Santa Fe que argumentaron a favor de la construcción de la multicitada vía. Señalaron que la “infraestructura vial de la zona resulta insuficiente para satisfacer la demanda de los ciudadanos”. Además, las deficiencias del servicio público de transporte “hacen que miles de trabajadores pierdan por lo menos dos horas diarias en el trayecto [...] El tiempo que podrían pasar con sus familias u otras actividades lo destinan en traslados”.

A raíz de esa legítima manifestación no han faltado los que señalan que la CDHDF tiene que mediar entre las aspiraciones de dos grupos de ciudadanos o pronunciarse a favor de la mayoría. Lo



Fotografía: Ernesto Gómez Ruiz/CDHDF.

cierto, sin embargo, es que la labor de la CDHDF es la de velar por la protección de los derechos de los ciudadanos frente a actos de autoridad, y en ese sentido sus actuaciones no pueden ni tienen por qué estar alineadas con los deseos de mayorías o minorías. En su Recomendación la Comisión lo dijo así: “las conclusiones [...] no se relacionan con el número de personas a favor y en contra de determinada acción gubernamental, sino a partir de la valoración jurídica de los hechos acreditados como violatorios de derechos humanos”.

- C. Si de lo que se trata es de proteger los derechos humanos de las personas, las recomendaciones de la CDHDF están obligadas a señalar cómo se puede lograr el mencionado objetivo. Y ese fue el sentido de la recomendación de suspender temporalmente la obra porque, de no hacerse, las violaciones serían irreversibles. Se trata de que la autoridad “subsane los vicios de origen en la autorización de la obra” y los daños ambientales que, de continuar, serían irreparables.

Ése fue el detonador del diferendo con el GDF. El gasto ya realizado en la obra, los compromisos adquiridos con los constructores, el sentimiento de urgencia que parece habitar en las autoridades –imagino–, les impidió valorar y aceptar que la forma razonable y legal de continuar con sus trabajos era cumpliendo con todas y cada una de las garantías que la ley le otorga a las y los ciudadanos ante una obra de las dimensiones de la Supervía.

- D. Como otros tres puntos recomendatorios estaban fuertemente atados al primero, la CDHDF tuvo que señalar que el GDF

Las comisiones de derechos humanos se *juegan* en sus recomendaciones, un instrumento que intenta atajar abusos de la autoridad y proteger a presuntas víctimas de las mismas. Para los ciudadanos implica contar con un aliado en la defensa de sus derechos y para las autoridades equivale a un sistema de alarmas que les avisa que algo en sus dichos o actos está afectando a terceros.

tampoco los acataba. Se trata de los siguientes: 1) llevar a cabo una consulta pública –que prevé la ley, no la CDHDF–, previa realización de evaluaciones sobre las necesidades de movilidad de las personas, la valoración de alternativas y las manifestaciones de impacto ambiental; 2) llevar adelante un mecanismo de orientación permanente a la ciudadanía para acceder a la información anterior –con el objetivo de garantizar el derecho a la información pública–, y 3) “se modifique el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, de manera que se armonice con la Ley Ambiental del Distrito Federal en lo referente a la obligatoriedad de la consulta pública en las manifestaciones de impacto ambiental en su modalidad específica” (artículo 50).

Y es que, según la ley, la consulta es un requisito necesario e ineludible antes de llevar a cabo la construcción de la vía. No se trata de un plebiscito, sino de una consulta con especialistas para eva-

luar las derivaciones que cualquier obra de gran magnitud tiene en muy diversos terrenos (medio ambiental, transporte, agua, etc.). Y en buena lógica, y por ley, eso debe realizarse antes que la construcción de la vía.

- E. Hay que señalar que seis puntos recomendatorios de la CDHDF sí fueron aceptados por el GDF y los delegados de La Magdalena Contreras y Álvaro Obregón.

En el caso del GDF, aceptó: 1) llevar a cabo, en coordinación con la CDHDF, un proceso de capacitación en derechos humanos en materia de medio ambiente a mandos medios y superiores; 2) emitir un boletín de prensa para evitar la estigmatización de todos aquellos que se han quejado de la obra, reconociendo que ejercen el legítimo derecho de defender sus derechos;* 3) conjuntamente con el jefe delegacional de La Magdalena Contreras, “realizar un diagnóstico sobre las necesidades de atención psicológica, médica, familiar y jurídica de los habitantes de la delegación” que hayan sido afectados, para que puedan recibir atención adecuada, y 4) junto con el mismo delegado, implementar “un programa tendiente a reconstruir el tejido social en la colonia La Malinche” dados los conflictos que se vivieron en ella.

Por su parte, el jefe delegacional de La Magdalena Contreras, además de aceptar los dos puntos recomendatorios anteriores, también admitió diseñar mecanismos adecuados para informar y orientar a las y los ciudadanos que viven

en la demarcación. Y el jefe delegacional de Álvaro Obregón aceptó construir un “mecanismo de control y divulgación a efecto de garantizar una adecuada fundamentación y motivación legal al otorgar vistos buenos con respecto a obras públicas”.

Es decir, se trata de capacitar a las y los funcionarios, de no fomentar un clima de linchamiento contra opositores a cualquier programa del gobierno y, por el contrario, reconocerlos como sujetos con legítimas preocupaciones y derechos, atender a las y los afectados; volver a edificar un clima de convivencia entre personas que en su momento pueden haber adoptado posiciones diferentes e incluso enfrentadas y activar los mecanismos de información de las autoridades hacia los ciudadanos, requisito indispensable para que los primeros no aparezcan como arbitrarios y para que los segundos puedan ejercer sus derechos.

Las comisiones de derechos humanos se *juegan* en sus recomendaciones. Se trata del instrumento que intenta atajar abusos de la autoridad y proteger a presuntas víctimas de las mismas. Es una fórmula que bien vista conviene a todos. Para los ciudadanos implica contar con un aliado en la defensa de sus derechos y para las autoridades equivale a un sistema de alarmas que les avisa que algo en sus dichos o actos está afectando a terceros. Pero para que esto último sea asumido así, es necesario que las y los gobernantes y funcionarios pongan también en el centro de sus intenciones la plena vigencia de los derechos de las y los ciudadanos.

* N. del E.: El pasado 18 de marzo de 2011 el Gobierno del Distrito Federal (GDF) dio cumplimiento a este punto recomendatorio al publicar en su portal de internet el boletín de prensa núm. 147 titulado “Rechaza GDF cualquier manifestación de discriminación para quienes se oponen a la Supervía Poniente”, disponible en <www.ssg.df.gob.mx/boletines/620-boletin-no-147-rechaza-gdf-cualquier-manifestacion-de-discriminacion-para-quienes-se-oponen-a-la-supervia-poniente.html>, página consultada el 13 de abril de 2011.

La sinrazón de una Recomendación no aceptada

Dudas en torno al caso de Adrián Juan Bosco Treviño

MANUEL FUENTES MUÑIZ*

Cuando me pidieron revisar el caso de Adrián Juan Bosco Treviño Mugerza relacionado con la Recomendación 12/2010 que el 17 de diciembre de 2010 emitió la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) por actos de la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), me sorprendió encontrar una serie de cuestionamientos y resistencias en torno a este expediente.

Ante la negativa de la PGJDF de aceptar la Recomendación me topé con descalificaciones veladas –de personajes que no daban la cara– hacia la CDHDF y su personal por el hecho de haber decidido apoyar a una persona acusada de cometer un supuesto fraude millonario, y hacia el peticionario que se atrevió a denunciar el haber sufrido violaciones a sus derechos a la seguridad jurídica, a la libertad, a la defensa y al debido proceso por parte de la autoridad ministerial.

En una nota periodística de Arturo Sierra, con el título “Rechaza PGJDF recomendación de CDH local”, se hizo referencia a la supuesta “utilización” deliberada de la CDHDF por parte del peticionario:

Funcionarios de alto nivel de la PGJDF consultados opinaron que aparentemente Treviño Mugerza utilizó de manera deliberada o circunstancial a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal para que se pronunciara a su favor respecto al caso, y de esa manera tuviera más elementos para enfrentar su proceso que se sigue en el Juzgado 54 Penal del Reclusorio Oriente, por un fraude millonario.

[...]

“Se revisaron cada uno de los procedimientos y no se detectó ninguna violación a los derechos humanos de esta persona, que fue acusada por su socio de un fraude, parece que el acusado

* Consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.



Fotografía: CDHDF.

y sus abogados usaron a la CDHDF para que se pronunciara en su favor y tener un elemento más para su defensa”, dijo un funcionario de la PGJDF que pidió omitir su nombre.¹

Al revisar el caso –fuera de la CDHDF– me encontré con versiones que sugerían la posible corrupción del equipo de la Primera Visitaduría General que estudió y preparó la Recomendación. Eran descalificaciones de parcialidad e inmoralidad por apoyar y defender a una persona acusada de supuestamente haber cometido un enorme fraude. Para quienes cuestionaron este apoyo fue motivo de sospecha, sin dar mayores explicaciones, el que la CDHDF hubiera emitido la Recomendación.

¿Cómo revisar dicho caso ante un entorno como éste? No es la primera vez que se descalifica a una comisión de derechos humanos por atender casos de esta naturaleza, y ello obliga a una revisión escrupulosa.

Negativa de la PGJDF a revisar sus actos

El caso adquirió relevancia el 31 de enero de 2011, cuando de manera íntegra se rechazó la Recomendación 12/2010 por parte de la PGJDF, lo que constituyó la segunda negativa² que se da a una Recomendación de la CDHDF durante la gestión de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Recomendación de la CDHDF solicitaba que se iniciara una investigación por parte del Órgano de Control Interno de esa Procuraduría para determinar la presunta responsabilidad en que incurrieron los agen-

tes de la Policía Investigadora, los agentes del Ministerio Público y sus oficiales secretarios, el perito en Contabilidad y la fiscal para la Atención de Asuntos Especializados que intervinieron en la averiguación previa FAE/D/T1/193/08-11.

¿Por qué la negativa de iniciar una investigación? Reabrir el expediente y que éste se analizara por otras áreas de la PGJDF, dando cuenta de su contenido a la CDHDF, permitiría revisar la existencia de las irregularidades que se acusan en la Recomendación, o demostrar que las actuaciones de los servidores públicos fueron las adecuadas.

La negativa de la PGJDF sorprende porque impide –con esta omisión de investigación– esclarecer cualquier posibilidad de duda. Como consejero de la CDHDF –y como ciudadano– me parece sustancial la transparencia en las investigaciones ministeriales de cualquier persona, sin importar la naturaleza del caso, el estrato, ideología, o las características del mismo, y ésta no puede ser la excepción.

Es cierto que posterior a la notificación de la negativa y de la petición de reconsideración por parte del presidente de la CDHDF para que la Recomendación fuera acatada, la PGJDF informó haber realizado una “revisión exhaustiva” del expediente, concluyendo que “no se violó ningún derecho del acusado”.³

Sin embargo, la revisión del expediente no se dio en la forma solicitada por la CDHDF, acerca de que intervinieran el Órgano Interno de Control de la PGJDF y la Fiscalía para la Investigación de los Delitos cometidos por los Servidores Públicos. Y no es suficiente la respuesta lacónica que niega irregularida-

1 Arturo Sierra, “Rechaza PGJDF recomendación de CDH local”, en *Reforma.com/móvil*, Justicia, nota publicada el 19 de marzo de 2011, disponible en <<http://movil.reforma.com/articulo/600/1199281.htm>>, página consultada el 11 de abril de 2011.

2 En el caso de la Supervía se emitió la Recomendación 1/2011 que, al ser rechazada parcialmente por el jefe de Gobierno del Distrito Federal, se tuvo por *no aceptada* por parte de la CDHDF al estimar que una respuesta que no consideraba la integralidad de la petición la hacía ineficaz.

3 Arturo Sierra, *op. cit.*

des en una investigación; se requiere una respuesta transparente, pública e imparcial para evitar que exista duda del actuar de diversos servidores públicos ministeriales.

Poca información sobre el expediente

Al buscar antecedentes periodísticos del caso me sorprendió la ausencia de información pública. Apenas hallé una referencia en *Milenio online*,⁴ en donde se acusa a Adrián Treviño Mugerza –la parte peticionaria– en una nota con un lenguaje ya en desuso: “Usa linaje regiomontano para realizar sus fraudes” –afirmación realizada a pesar de no existir sentencia firme ni conclusión judicial probada–. La nota señala:

El regiomontano acusado de dos fraudes, cometidos mediante la firma ATM Capital, Adrián Treviño Mugerza, utilizó su parentesco y cercanía con grandes empresarios para sus acciones.

[...]

Es graduado de la Universidad de Chicago en 1980 y de Harvard Business School en 1983.

Es donador de la Fundación Pro-Opera y como tal tiene derecho a reservar para cada título de ópera en Bellas Artes y a un lugar para la cena de gala.

En una lista de jugadores del Club de Golf Maninalco, aparece como el jugador 12700960, con 7.2 handicaps.⁵

La escasa información periodística no ayuda a saber del caso para profundizar sobre éste.

El motivo de la Recomendación

El señor Adrián Juan Bosco Treviño Mugerza fue señalado como presunto responsable del delito de fraude en la averiguación previa FAE/D/T1/193/08-11, consignada ante el juez Quincuagésimo Segundo de lo Penal en el Distrito Federal bajo la partida 97/2009. El 21 de julio de 2009 se libró orden de aprehensión en su contra, la cual fue cumplimentada el 7



Fotografía: Ernesto Gómez Ruiz/CDHDF.

4 “Usa linaje regiomontano para realizar sus fraudes”, en *Milenio online*, publicada el 29 de agosto de 2009, disponible en <<http://impreso.milenio.com/node/8632298>>, página consultada el 11 de abril de 2011.

5 *Idem*.

de agosto de 2009, día en que ingresó al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.

Detención fuera del Distrito Federal

El peticionario reveló nunca haber conocido el motivo de la acusación ni aun en el momento de su sorpresiva detención por parte de los policías judiciales del Distrito Federal al salir de una agencia del Ministerio Público en el municipio de Huixquilucan, Estado de México. El lugar de la aprehensión le pareció irregular al peticionario así como el actuar fuera de su jurisdicción por parte de policías capitalinos y sin demostrar que contaran con autorización para ello. El personal de la CDHDF al revisar el expediente encontró la petición de la PGJDF de colaboración con autoridades del Estado de México para permitir la presencia de policías ministeriales capitalinos en ese Estado, pero no así la autorización respectiva de las autoridades mexiquenses.

El MP capitalino nunca notificó al peticionario de la existencia de una acusación en su contra

De acuerdo con las investigaciones del personal de la CDHDF, en el expediente existen evidencias de que los policías asignados para la notificación del afectado no consiguieron el objetivo de localizarlo para citarlo de manera personal; a pesar de que habían evidencias de que su domicilio se encontraba en el municipio de Huixquilucan, Estado de México, la autoridad ministerial no solicitó el auxilio de las autoridades de ese lugar para lograr la notificación correspondiente.

Existe una constatación por parte del personal de la CDHDF en el expediente que

contiene la Recomendación 12/2010, la cual dice lo siguiente:

Es relevante destacar que en las constancias de averiguación previa *se encuentran agregados diversos comprobantes de domicilio del señor Treviño Mugerza*, en ellos, se señala de manera específica que *su domicilio particular se encuentra en el municipio de Huixquilucan, Estado de México*.

También, en el expediente ministerial está el informe del policía judicial Tomás Hernández López, quien dice:

[...] en compañía del jefe de Grupo Daniel Gómez Gutiérrez, se dedicaron al debido cumplimiento del mandato ministerial, por lo que consultaron las actuaciones y se procedió a realizar la labor de ubicación de los inmuebles en donde el indiciado podía ser localizado. Se estableció el domicilio del inculpado como se detalló en el informe de investigación, y al mismo tiempo se agregó fotografía del inmueble. *Con relación al domicilio que el quejoso (sic) manifestó como su domicilio (particular) el agente del Ministerio Público no solicitó el correspondiente oficio de colaboración (a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México)*.

Asimismo, a pesar de no haber notificado al peticionario sobre el citatorio en el que se le formulaban diversas acusaciones –aun existiendo diversas constancias del domicilio particular del acusado–, el 10 de marzo de 2009 el agente del Ministerio Público y la oficial secretaria acordaron que el indiciado Adrián Juan Bosco Treviño Mugerza adquiriría, a partir de esa fecha, la calidad de probable responsable. Y sustentaron que:

no es indispensable la comparecencia del inculpado, máxime que el artículo 20, fracción

II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra diverso derecho público subjetivo a favor de los inculpados consistente en que no pueden ser obligados a declarar.

Estas irregularidades considero deben ser motivo de explicación exhaustiva por parte de la PGJDF. ¿Por qué concluye que “no se violó ningún derecho del acusado”? ¿De qué elementos dispone la PGJDF que no observó personal de la CDHDF en el expediente donde se cuestionan diversas irregularidades?

Además, no se puede dejar de lado que la instancia que conoció del expediente fue la Fiscalía de Asuntos Especiales y Electorales y no la Fiscalía Central de Delitos Financieros, que es la oficina competente para conocer de hechos derivados de presuntos fraudes.

Se anuló el derecho de defensa del peticionario

El peticionario manifestó que fue hasta el momento en que se le puso a disposición del juez de la causa cuando se le informó la razón de su detención. A pesar de que ofreció diversas pruebas de descargo durante el plazo constitucional no se desahogaron todas por su complejidad, y se dictó auto de formal prisión para continuar el proceso penal.

Del análisis del expediente se desprenden posibles irregularidades del peritaje solicitado y avalado por el agente del Ministerio Público de la PGJDF encargado del caso, ya que el perito reconoce haber tenido contacto –sin autorización– con la parte acusadora, de acuerdo con constancias ministeriales del 19 de octubre de 2009 ante la jueza Quincuagésima Segunda del Distrito Federal.

Aunado a lo anterior, se destaca que algunas de las actuaciones ministeriales fueron

realizadas en el sistema Word (de fácil alteración) y no en el Sistema de Averiguaciones Previas (SAP) que impide modificaciones posteriores en las declaraciones y constancias.

Todas estas irregularidades fueron el sustento de la Recomendación 12/2010, compuesta de 30 fojas útiles, la cual firmara Luis González Placencia, presidente de la CDHDF, y que –sin una justificación clara– fuera rechazada por parte de la PGJDF.

A quien corresponda

¿Qué pueden hacer un ciudadano que acusa la violación a sus garantías de seguridad jurídica, libertad, defensa y debido proceso y una comisión de derechos humanos, como la del Distrito Federal, que constata la certeza de las mismas, si la autoridad cuestionada –en este caso la PGJDF– no acepta la Recomendación?

Es evidente que dicha autoridad debe informar públicamente por qué no aceptó la Recomendación 12/2010, sobre todo cuando recibió las conclusiones que fueron fruto de las investigaciones realizadas por el personal de la CDHDF.

Las dudas y los cuestionamientos deben ser aclarados públicamente. Es del interés de las y los ciudadanos que exista una CDHDF con fuerza moral suficiente para que sus recomendaciones sean acatadas íntegramente. Pero también la autoridad debe ser la primera en responder a cada uno de sus actos de manera transparente, imparcial, salvaguardando la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia, y sin que haya pretexto alguno para su cumplimiento; estas acciones son parte de la rendición de cuentas que toda autoridad debe acatar sin reserva. La Recomendación 12/2010 no puede ser la salvedad de ningún acto de gobierno.

Niñas y niños de La Casita del Sur: incertidumbre e impunidad

GERARDO SAURI SUÁREZ*

Un año en la vida de un niño o una niña es una eternidad. A diferencia del sentido del tiempo en los adultos, que frecuentemente se vive con enorme rapidez, a edades muy tempranas la noción del tiempo es distinta: cada día está lleno de nuevos descubrimientos, aprendizajes, fantasías, interacciones. Se dice que las personas adultas cobran ese sentido del tiempo sólo cuando se ven obligados a detener su marcha por circunstancias obligadas, la cárcel o una enfermedad; sin la posibilidad de movilidad, ese tiempo se torna desesperante.

Cualquier persona que por lo menos unas horas, incluso unos minutos, no haya tenido idea del paradero de sus hijos, sabe bien lo desesperante que es el tiempo, la angustia, la incertidumbre y el alivio que luego experimenta todo el ser cuando finalmente nos enteramos de que tal vez sólo estaba jugando con los vecinos sin avisar.

Hace dos años la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 4/2009 sobre La Casita del Sur, un albergue privado al que las autoridades de la ciudad de México enviaban a niños y niñas que se encontraban en procesos jurídico-administrativos. En enero de 2009, durante un operativo policial en ese albergue, 126 niños y niñas fueron encontrados y llevados a otros espacios; la niña por quien se inició dicho proceso no apareció, y al verificar los registros sobre quiénes habían sido enviados ahí, la CDHDF documentó que tampoco se encontraban otros 10 niños y niñas.

La última vez que la familia de la niña enviada a este albergue la vio fue a inicios de 2008. Ella estaba por cumplir 10 años hace tres; en agosto de 2011 cumplirá 13 años. En contextos comunes alguien de esa edad quizás se encuentra en la etapa intermedia de su educación secundaria. Hace cuatro años la niña fue enviada a La Casita del Sur; si ella salió de la primaria su familia se perdió de cualquier ceremonia. A la fecha nadie sabe dónde está, o quienes lo saben no han dicho una sola palabra al respecto.

La Recomendación citada documentó las deficiencias estructurales que dieron origen a este caso: desde la carencia de sistemas de protección a los derechos de niñas y niños, hasta la falta de supervisión de las instituciones de cuidado alternativo por parte de las autorida-

* Coordinador de Relatorías de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

La desaparición forzada es una figura que vale la pena considerar para el caso de las niñas y los niños desaparecidos del albergue La Casita del Sur, lo que lo convertiría en un crimen de lesa humanidad, sobre todo cuando siguen los vacíos que dieron origen a la Recomendación 4/2009 de la CDHDF.

des, pasando por la escasa coordinación de las instancias de los tres niveles de gobierno y los inadecuados marcos jurídicos para garantizar estos derechos.

Recomendación: avances desarticulados y a cuentagotas

La Recomendación 4/2009 incorpora 25 puntos dirigidos a tres autoridades principales: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) y la Secretaría de Desarrollo Social capitalina (Sedeso). De ellas, la PGJDF es la que más puntos recomendatorios acumula (14).

En general, las recomendaciones de la CDHDF se construyen como un todo articulado que parte de la protección inmediata a las víctimas; pasan por la sanción a quienes resulten responsables y derivan en la garantía de no repetición, aspecto que involucra elementos tanto jurídico-administrativos como los relativos a la creación de políticas públicas que prevengan que en el futuro los hechos vuelvan a repetirse.

Sin pretender simplificar todos los elementos de la Recomendación, esta distinción es importante en la medida en que permite una imagen global para analizar los avances en su cumplimiento.

En este sentido se puede afirmar que los avances más significativos se han registrado

—aunque de forma aún desigual y desarticulada— en torno a los puntos recomendatorios relacionados con la garantía de no repetición, mientras que son menos sólidos en cuanto a la sanción de los responsables y sumamente pobres en términos de la protección de los derechos de las víctimas.

Paradero de niñas y niños: una forma de desaparición forzada

El primer punto de la Recomendación 4/2009 demanda que se continúe con una investigación diligente, exhaustiva y eficaz de las averiguaciones previas relacionadas con las niñas y los niños desaparecidos para lograr su ubicación y recuperación, el establecimiento de las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente, así como el deslinde de las responsabilidades a las que haya lugar.

El punto fue dirigido a la PGJDF; no obstante, en abril de 2009 la Procuraduría General de la República (PGR) ejerció su facultad de atracción de las investigaciones por la posible comisión de delitos federales en el caso La Casita del Sur. El procedimiento fue saludado en su momento por diversas organizaciones de sociedad civil que demandaban justicia en este caso, principalmente por el hecho de que diversas investigaciones periodísticas hacían referencia a un patrón similar en numerosos estados de la república.



Por ejemplo, en 2009, en el estado de Nuevo León, organizaciones sociales denunciaron la desaparición de otros tres niños, mientras que años atrás algo similar había sucedido en Cancún, Quintana Roo, todo ello en albergues presuntamente vinculados a la Iglesia Cristiana Restaurada. En un recuento elaborado por organizaciones sociales se llegó a mencionar que más de una veintena de niñas y niños enviados a estos albergues –incluidos los 11 del Distrito Federal– se encontraban desaparecidos, pero que existían dificultades para documentar cada uno de los supuestos.

A la fecha, la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) de la CDHDF fue informada por la PGR de que un niño desaparecido del albergue de La Casita del Sur había sido encontrado. Esto implica que aún quedan 10 niños y niñas cuyo paradero se desconoce.

En las observaciones preliminares, el Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada o Involuntarias de Organización de las Naciones Unidas (ONU) señaló, respecto de su visita a México en marzo de 2011, que han existido determinados problemas en relación con las investigaciones de desapariciones forzadas, incluyendo omisiones, retrasos y falta de debida diligencia.

El artículo 2° de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece que la desaparición forzada tiene que ver, entre otras cosas, con una figura que ha sido utilizada para el caso de las niñas y los niños desaparecidos del albergue La Casita del Sur: el secuestro. El mismo artículo señala que los responsables de la desaparición pueden ser agentes del Estado o grupos de personas que actúan con su apoyo o la aquiescencia del mismo.

La desaparición forzada deriva en el desconocimiento de la persona desaparecida, lo que la sustrae de la protección de la ley.

La débil institucionalidad para garantizar los derechos de la infancia fue subrayada como una de las causas principales de que ocurrieran estas desapariciones, pero también en términos de que, de no modificarse, otros hechos similares podrían seguir sucediendo.

Esta figura ha sido utilizada principalmente para personas desaparecidas en contextos de dictaduras, conflictos políticos o, como en el caso de México actual, enmarcados en la política de seguridad estatal. No obstante, es una figura que vale la pena considerar para el caso en cuestión vinculado a la desaparición de niños y niñas, lo que lo convertiría en un crimen de lesa humanidad, sobre todo cuando siguen los vacíos que dieron origen a la Recomendación de la CDHDF.

Este organismo público autónomo ha señalado que aun cuando estos niños y niñas hubieran sido acogidos en forma ilegal por personas prominentes de la sociedad, éstas no deberían ser vistas como benefactoras ya que, incluso basándose en la creencia de “adoptar” a niños y niñas procedentes de familias disfuncionales y pretender formarles bajo sus particulares puntos de vista morales, han sido cómplices de delitos entre los que podrían incluirse el secuestro, la trata de personas y la falsificación de documentos. Las autoridades tendrían la obligación de deslindar las responsabilidades correspondientes.

En todo caso, el núcleo central de la Recomendación, es decir, la aparición de los otros 10 niños y niñas, sigue pendiente de

cumplimiento. Durante este tiempo se ha dado todo tipo de especulaciones respecto del paradero de la niña por cuyo caso se dio origen a la Recomendación.

La sanción a los responsables

El segundo punto de la Recomendación 4/2009 establece la necesidad de que se determinen las responsabilidades en los hechos y la sanción correspondiente. A la luz de la investigación contenida en esta Recomendación, las responsabilidades incluyen a dos actores principales: los responsables de la operación del albergue La Casita del Sur, por la posible comisión de diversos delitos; y las autoridades que enviaban a niños y niñas a estos albergues aun cuando ya existían evidencias de irregularidades, en particular se trata de autoridades de la PGJDF.

Respecto del primer aspecto –los miembros de la Iglesia Cristiana Restaurada–, existen ya ciertos avances, principalmente la detención de algunas personas responsables de la operación del albergue y de la posible desaparición de niñas y niños. Uno de los líderes fundadores de esta organización ha sido localizado en España y existe un proceso para lograr su extradición.

No obstante, desde diversos observatorios ciudadanos de los casos vinculados a los albergues de la Iglesia Cristiana Restaurada se puede apreciar que ésta se ha dividido, que existen pugnas internas y, lo más preocupante, que la capacidad de movilización, cooptación y operación de otros albergues sigue activa y creciente. Además, las divisiones al interior de la organización religiosa podrían ser una estrategia de ocultamiento y diversificación.

Frente a todos estos testimonios, las autoridades federales no han dado muestras de que existan investigaciones contundentes

encaminadas a determinar el estado actual de este grupo religioso y su potencial operación a través de escuelas y albergues privados en diversos estados de la república y a nivel internacional.

Tampoco se ha determinado cuáles eran sus fuentes de financiamiento y si se ha investigado a las y los donadores como posibles adoptantes de los niños y las niñas que se encontraban en estos albergues.

En el ámbito del Distrito Federal, la PGJDF sigue el proceso para determinar cuáles fueron las responsabilidades de las autoridades centrales en el caso. La DES documentó que una de las dos indagatorias respecto de esta Recomendación fue resuelta mediante el no ejercicio de la acción penal y que la otra se encuentra en investigación. No obstante, los casos aún continúan por la vía administrativa.

Garantías de no repetición

Uno de los mecanismos de reparación del daño, relacionado a las violaciones a los derechos humanos por acción u omisión, lo constituyen las garantías de no repetición. Frecuentemente, las recomendaciones apuntan a las condiciones relacionadas con los marcos jurídico-administrativos, las políticas públicas y los mecanismos de supervisión y monitoreo de los derechos humanos.

La débil institucionalidad para garantizar los derechos de la infancia fue subrayada en la Recomendación 4/2009 como una de las causas principales de que estos hechos ocurrieran, pero también en términos de que, de no modificarse, otros hechos similares podrían seguir sucediendo.

Como ya lo adelantábamos, en este ámbito es donde podemos encontrar mayores avances a pesar de que éstos se encuentren desarticulados y no se hayan desarrollado

aún de tal manera que este tipo de hechos puedan prevenirse, particularmente debido a que se han generado instrumentos que por ahora se encuentran más en el ámbito formal que en el práctico.

A nivel legislativo, la ALDF aprobó un paquete de reformas que fortalecen ciertos mecanismos para la protección y defensa de los derechos de la infancia, en especial la creación de una defensoría dentro del DIF-DF. No obstante, este mecanismo se encuentra en proceso de instalación y hubiera sido importante que se tratase de un organismo con independencia de las acciones de gobierno.

Por su parte, la PGJDF emitió dos protocolos relacionados con el seguimiento a niños y niñas cuyos derechos puedan ser violentados y con el registro de quienes reciben algún tipo de protección. La DES pudo verificar que éstos aún no eran conocidos por el personal competente, por lo que su aplicación deberá ser verificada.

Por otro lado, la Sedeso creó un grupo de trabajo del Programa de Vigilancia y Supervisión para las Casas Hogar, que ha comenzado a realizar visitas de supervisión a albergues de la ciudad de México y sobre el cual deberá evaluarse el impacto.

Asimismo, se están realizando otras acciones en relación con esta Recomendación. No obstante, aún no se puede afirmar que exista una política pública articulada que cuente con los mecanismos de seguimiento y monitoreo que garanticen que este tipo de casos no se repitan.

Si bien el caso tuvo impacto a nivel nacional y en ámbitos estatales, los avances en materia de políticas públicas no son del todo claros. En la legislatura federal existen por lo menos cuatro distintas iniciativas de diferentes partidos políticos para reglamentar el funcionamiento de albergues en todo el país. Algunas de ellas no parecen ofrecer instrumentos eficaces, mientras que otras

retoman elementos como las directrices de la ONU en esta materia. No obstante, aún falta ver qué resulta de esto en un contexto ya marcado por el debate electoral que suele obstaculizar el logro de acuerdos.

El gobierno federal, por otro lado, emprendió desde 2009 una serie de mesas de trabajo regionales para recoger propuestas en torno a los derechos de la infancia. Todo apunta a la necesidad de crear un verdadero sistema de protección de tales derechos, pero estos debates, que continúan en procesos de investigación, están sufriendo el reto de no verse sobrepasados por los tiempos políticos y por la emergencia de proteger a niños y niñas en contra de la violencia, lo que provocaría que la agenda de infancia en instituciones de cuidado alternativo quedara relegada.

La creación de un sistema de protección de los derechos de la infancia implicaría procesos de reingeniería institucional y de recursos que parecen complejos de conseguir.

Mientras tanto, en el país se sigue sin contar con una base de datos confiable sobre el número y condiciones en que niños y niñas viven en albergues públicos y privados, lo que implica que casos similares a las desapariciones de La Casita del Sur pueden ocurrir sin que sean conocidos públicamente.

En virtud de lo anterior, es necesario que tanto las autoridades de la ciudad de México como las federales y de otras entidades vean en la Recomendación 4/2009 la oportunidad de desarrollar líneas estratégicas con el fin de diseñar una política pública integral dirigida a la infancia privada de cuidados parentales.

Adicionalmente, resulta indispensable que las organizaciones de la sociedad civil se rearticulen en los ámbitos tanto local como federal con el objetivo de hacer un seguimiento de esta situación en todo el territorio y ejercer los contrapesos que son imprescindibles para movilizar a las políticas públicas.



acción



es

Presenta ombudsman *Informe anual 2010* de la CDHDF

Ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Luis González Placencia, presentó su *Informe anual 2010*.¹ en cumplimiento de su mensaje señaló la actitud de algunas autoridades capitalinas para cuestionar el mandato legal y la autoridad del ombudsman, disputándole la competencia e interpretando a conveniencia sus recomendaciones.

En respuesta, las fracciones parlamentarias en la ALDF —de los partidos Nueva Alianza, Verde Ecologista, del Trabajo, Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática— refrendaron su compromiso de trabajar conjuntamente con la CDHDF a favor de los derechos de las personas, y coincidieron en que las autoridades capitalinas deben aceptar en su totalidad y sin ambages sus recomendaciones.

González Placencia subrayó que “en la ciudad de México hay ombudsman, y estoy seguro de que también diputadas y diputados sólidamente comprometidos con proteger y hacer respetar los derechos de todas y todos”.

Fracciones parlamentarias refrendan su compromiso con la CDHDF

El diputado David Razú Aznar, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF, aseveró que la CDHDF es el único organismo público de derechos humanos en el país que es verdaderamente autónomo. Refrendó el compromiso

del grupo parlamentario del PRD con la CDHDF, pues a pesar de los diversos logros aún quedan muchos retos pendientes, entre ellos los derechos de las personas con discapacidad.

En su oportunidad, la diputada Alicia Virginia Téllez Sánchez, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), reconoció el trabajo que ha realizado la Comisión en conjunto con el Instituto de las Mujeres del Distrito Federal (Inmujeres-DF) para mejorar las condiciones de vida de este sector en la ciudad. Coincidió en la necesidad de que las recomendaciones sean aceptadas, pues “de nada sirve que la Comisión de Derechos Humanos las emita a las autoridades si éstas no las cumplen”. En este sentido, aseguró que en su partido apoyarán “todo aquello que se convierta en un pleno ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes del Distrito Federal”.

Por su parte, el diputado Norberto Solís Cruz, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), celebró que la CDHDF considere el tema ambiental como parte de su competencia y ocupación, pues el derecho a un medio ambiente sano y sustentable es fundamental para el desarrollo pleno del ejercicio de los derechos ciudadanos. En tanto, el diputado José Alberto Benavides Castañeda, del Partido del Trabajo (PT), también manifestó su preocupación por la no aceptación de las recomendaciones, a lo cual dijo que deben atenderse. La diputada Axel Vázquez Burguette, del Partido Nueva Alianza (Panal), aseguró que su partido político siempre trabajará con la CDHDF, ya que “la Comisión es el único refugio que tienen las personas para las quejas y para decir y expresar cómo se vulneran sus derechos”.

1 La versión digital del *Informe anual 2010* de la CDHDF está disponible en <<http://informe2010.cd hdf.org.mx>>, página consultada el 19 de abril de 2011.



Balance 2010

Durante su comparecencia, Luis González Placencia detalló que en 2010 la CDHDF atendió a más de 113 mil personas, se otorgaron 38 mil servicios, 11 mil personas fueron escuchadas, se iniciaron 9396 quejas, casi ocho mil casos fueron solucionados, se emitieron 12 recomendaciones y fueron dictadas cerca de seis mil medidas cautelares.

Dijo que en 70% de las casi ocho mil quejas concluidas se constataron violaciones a los derechos humanos. La Secretaría de Gobierno —en especial la Subsecretaría de Sistema Penitenciario—, así como la Procuraduría General de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Salud, todas del Distrito Federal, fueron las más señaladas.

Refirió que las violaciones acreditadas con mayor frecuencia fueron a los derechos de las personas privadas de la libertad, a la seguridad jurídica, a la salud, a la integridad y al debido proceso. De las 12 recomendaciones emitidas, nueve fueron parcialmente aceptadas y una rechazada.

Asimismo, llamó la atención respecto de que el ámbito que concentra las mayores y más graves violaciones a los derechos humanos sigue siendo el de la seguridad pública y el sistema de justicia penal. Dijo que en 2010 las quejas en este núcleo

aumentaron 17%; la mayoría —apuntó— se refiere al sistema penitenciario (3 069), seguida de quejas por presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica (2 365), a los derechos de las víctimas (1 673), a la integridad personal (1 121), y al debido proceso (958), atribuidas en su mayoría a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, a la Procuraduría General de Justicia (2 685 menciones) y a la Secretaría de Seguridad Pública (1 056 menciones).

Explicó que las seis recomendaciones emitidas en el núcleo Seguridad y justicia documentaron detenciones arbitrarias, obstaculización del debido proceso, la defensa inadecuada, así como el uso desproporcionado de la fuerza. Recalcó que tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Procuraduría han aceptado parcialmente estas recomendaciones, pero que se han negado a ofrecer disculpas y a reconocer que estas prácticas tienen un carácter estructural: “hice entrega de un reporte detallado del incumplimiento, las aceptaciones parciales y el rechazo de recomendaciones al presidente de la Comisión de Derechos Humanos de esta soberanía para que se actúe conforme a la ley”, señaló González Placencia.

Además, destacó la “apremiante situación de los centros de reclusión, que constituyen un foco

de alarma en materia de violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal: la primera Recomendación de 2010 se refirió a un caso de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes en contra de personas privadas de la libertad en el Centro de Readaptación Social Varonil de Santa Marta Acatitla”.

También refirió el caso de trata de internas en el sistema penitenciario, que originó la Recomendación 4/2010 contra la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia, todos del Distrito Federal: “por este caso hay sólo una persona sentenciada, otra está prófuga y ningún servidor o servidora pública del sistema penitenciario ha recibido sanción”. Indicó que la persona denunciante fue golpeada por personal

femenino de Seguridad y Custodia y vive bajo vigilancia permanente de la CDHDF debido a que teme por su vida y por su integridad.

Aseveró que esta Recomendación y otros casos dejan ver que en los centros de reclusión hay estructuras de poder que hacen posible todo tipo de mercados ilegales; que las y los internos están a merced de la violencia institucional; que hay personas con discapacidad, adultas mayores y que viven con alguna enfermedad que podrían ser sujetas de alternativas a la prisión.

Manifestó su sorpresa de que la armonización con la reforma penal constitucional haya avanzado de manera tan lenta e ineficiente: “preocupa que se proponga la videograbación de juicios cuando el problema está en el proceso; que se in-



sista en que más gente encarcelada es un factor que disminuye la delincuencia cuando la prisión ha potenciado nuevas formas de delinquir; y que se insista en leyes más severas cuando una sociedad centrada en los derechos no requiere mano dura sino leyes más inteligentes”.

Dijo que, debido al porcentaje de quejas en que se acreditó la violación a los derechos relacionados con la democracia, llama la atención que servidoras y servidores públicos continúen desatendiendo las solicitudes ciudadanas, obstaculicen el derecho a la información y ejerzan diversas formas de discriminación.

Anotó que en cuanto a los derechos de los diversos grupos, las presuntas violaciones se refieren a los derechos de la niñez y la adolescencia (362), de las personas con discapacidad (150), de las personas adultas mayores (124), al derecho a una vida libre de violencia (116) y a otros derechos propios de las mujeres.

Expresó que en el núcleo Seguridad humana, ocho de cada 10 quejas se refirieron a presuntas violaciones al derecho a la salud (1 765); las demás mencionaron vulneraciones a los derechos al agua (112), a un nivel de vida adecuado (98), al trabajo (72) y a la propiedad.

Para la CDHDF –indicó– el problema más serio en términos de seguridad humana se encuentra en el ámbito de la salud: “nuestros datos señalan que se obstaculiza el acceso a servicios hospitalarios, la atención especializada y la canalización oportuna”.

Hizo énfasis en que durante 2010 surgieron importantes cuestionamientos en torno a los proyectos de desarrollo urbano: “se han desobedecido normas que aseguran la participación ciudadana, la medición rigurosa de los impactos ambientales y la transparencia en temas de innegable interés público”.

Recalcó que el desencuentro entre el gobierno y personas que se oponen al proyecto denominado Supervía –documentado en la primera Recomendación de 2011– es un ejemplo de hasta dónde se puede llegar si no se corrigen esos patrones.

Por lo que respecta a la labor interinstitucional, dijo que la CDHDF trabajó con más de un centenar de organizaciones de la sociedad civil (OSC), capacitó a casi tres mil servidoras y servidores públicos, e interactuó con 18 mil niñas, niños y adolescentes, lo cual representa un “esfuerzo que empodera personas, construye ciudadanía, genera sinergias y fortalece a la CDHDF como ejemplo de institucionalidad democrática”.

Mensaje final

En su mensaje final el ombudsman capitalino dijo que “el contexto de violencia que hoy envuelve al país debe interpelar nuestras acciones, apelar a nuestra responsabilidad y desplegar nuestros mejores talentos, de modo que desde el Estado, pero sin duda al lado de las y los ciudadanos, construyamos seriamente un futuro con más seguridades, con menos desigualdades, y con un compromiso pleno con los derechos fundamentales que, al fin y al cabo, son el modo más civilizado que tenemos para convivir en armonía”.

Insistió en la importancia de implementar la reforma del sistema penal y penitenciario en la ciudad, ya que en unas semanas tendrían que estar funcionando las y los jueces de ejecución, “y a la fecha no hay más que desacuerdos que se generan por la necesidad de posturas decimonónicas sobre la ejecución de las penas”.

Opinó que la contienda electoral que se avecina no puede ni debe obstaculizar los acuerdos que se requieren en la ciudad para regular situaciones como la trata de personas con fines sexuales y laborales, la gestión con perspectiva de derechos del espacio público, la mejor y más eficiente distribución del agua, el tratamiento de los residuos de la construcción, la protección del ambiente y, en general, una mejor situación social, económica, cultural y ambiental para todas las personas que habitan y transitan en la ciudad de México.

Pronunciamiento de la CDHDF sobre la violencia armada en México



10 de abril de 2011

México enfrenta hoy hechos violentos sin precedentes que han propiciado miles de asesinatos, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves a los derechos humanos, a tal grado que las consecuencias de la violencia armada, en términos de las víctimas que produce y la vulneración de los derechos fundamentales, parece una práctica sistemática y cotidiana de la vida nacional.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) condena los trágicos acontecimientos que la violencia armada ha generado, independientemente de que éstos provengan del crimen organizado o de las fuerzas del Estado.

Ante la tentación de caer en actos autoritarios con los que se pretende justificar o legitimar violaciones graves a los derechos humanos y la perpetración de crímenes de lesa humanidad en aras de la seguridad o el triunfo de la lucha contra el narcotráfico, es fundamental reafirmar la preeminencia del Estado constitucional de derecho y apelar a su ineludible obligación de proteger la vida y la integridad de todas las personas, valores fundamentales que constituyen la razón de ser del propio Estado.

Pero también, frente a las expresiones de hartazgo y desesperación de la ciudadanía, entendibles ante la radicación de la violencia y el incremento de las víctimas, es necesario evitar llamados a una eventual concertación de pactos o negociaciones con el crimen organizado que pongan en entredicho el papel que debe desempeñar el Estado para hacer efectiva la administración de justicia y el ejercicio de los derechos fundamentales. La sociedad y el Estado no deben claudicar en el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones para solucionar problemas tan complejos como la violencia.

Es urgente que el Estado restablezca las condiciones de paz necesarias para el desarrollo de la vida civil y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Por ello, reafirmamos que la política de seguridad debe estar encaminada a la protección de la vida, la integridad y los derechos de las personas que viven o transitan en el país, a través de la implementación de políticas y estrategias responsables e integrales de desarrollo, prevención social y promoción de la cultura de paz.

Es necesario desarrollar estrategias alternativas, incluyentes y consensuadas para enfrentar la violencia, no a través del uso irracional de la fuerza, sino con base en la razón y la justicia. Ello implica la revisión de las políticas de seguridad y de justicia para que, desde un enfoque de derechos humanos, se centre en la protección de las personas, el resarcimiento del daño a las víctimas, la efectiva sanción de los responsables, y la generación de cambios institucionales y sociales que tiendan a la erradicación de la violencia en nuestro país.

Con este propósito, la CDHDF se compromete a encaminar sus esfuerzos institucionales en fomentar, encauzar e impulsar una cultura de derechos, de paz y convivencia democrática que contribuyan a la erradicación definitiva de todas las formas de violencia que atenten contra la dignidad humana.

Posicionamiento de la CDHDF sobre el hallazgo de los cuerpos de 59 personas asesinadas en Tamaulipas*

8 de abril de 2011

Desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) nos unimos a la indignación y dolor que ha expresado la sociedad mexicana por el hallazgo, en fosas clandestinas, de los cuerpos de 59 personas asesinadas en San Fernando, Tamaulipas. Además, exigimos que se desarrollen de manera ágil, transparente y con estricto apego a derecho las investigaciones que conduzcan a la eventual identificación y consignación de las personas responsables por estos asesinatos, así como a la aclaración de las circunstancias de estas muertes.

Todas las muertes son dolorosas, requieren de tiempo para procesar el duelo y la solidaridad hacia las personas deudoras. No obstante, para que este proceso ocurra es necesario hacer justicia primero a las vidas perdidas y exigir a las autoridades responsables que desarrollen su trabajo conscientes de que la sociedad va a observar cuidadosamente el proceso, en vista de la generalizada demanda de efectiva garantía de los derechos a la seguridad jurídica, la vida y la integridad.

No podemos aceptar que las vidas perdidas se conviertan en estadísticas acerca de la generalizada situación de inseguridad y vulnerabilidad social de quienes vivimos en México. Tampoco podemos atenuar la responsabilidad del Estado, apuntando que las víctimas, en este o en otros casos, tenían vínculos con las organizaciones del crimen organizado. Mucho menos es aceptable naturalizar la vulnerabilidad social que vuelve a ciertas personas y los grupos que integran, susceptibles de ser afectadas en su vida, integridad y bienes, a causa de la incapacidad del Estado para garantizar derechos y ofrecer alternativas de vida que inhiban a integrarse a las redes criminales.

Por todo lo anterior, la CDHDF estará atenta al desarrollo de las investigaciones para aclarar estas muertes, y ofrece su solidaridad y pésame a las personas deudoras de las y los asesinados.

* Cuando la CDHDF realizó este pronunciamiento, la cantidad de víctimas era de 59. Al corte de esta edición la información más reciente señala el hallazgo de 183 cuerpos en 40 fosas clandestinas.

Pronunciamiento de la CDHDF sobre el rechazo e incumplimiento de recomendaciones



13 de abril de 2011

De acuerdo con el *Informe anual 2010*, en los últimos años diversas autoridades han mostrado poca disposición para acatar, tal como son emitidas, las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

De forma sistemática rehúsan aceptar en su totalidad estas resoluciones, y con frecuencia condicionan el cumplimiento de los puntos recomendatorios que deciden sí aceptar, sin reparar en que estas prácticas implican evadir la responsabilidad que tienen frente a las víctimas. En reiteradas ocasiones utilizan argumentos de extremo formalismo jurídico para cuestionar la validez o el contenido de las recomendaciones; por ejemplo, se suele señalar que este organismo carece de facultades para conocer de temas abordados en algún instrumento recomendatorio, se niega la existencia de violaciones a derechos humanos o se somete la aceptación a la determinación de procesos judiciales o administrativos. También ha sido recurrente la tendencia a interpretar “a modo” las recomendaciones que deciden aceptar.

En términos generales, se puede decir que estas autoridades no han terminado de asimilar que atender las recomendaciones de forma integral las posiciona como ejemplo a seguir para evitar que exista entre su personal la práctica de abuso del poder y les brinda la oportunidad de terminar con la mala percepción que aún se tiene del servicio público. De igual manera, les facilita la posibilidad de modificar estructuras que garantizarían un mejor servicio público y la no repetición de violaciones a derechos humanos.

Así, tenemos que durante esta gestión se han emitido 13 instrumentos recomendatorios dirigidos a un total de 16 autoridades.

Estos instrumentos integraron un total de 97 puntos recomendatorios de los cuales 72 fueron aceptados –es decir, 74.23%– y el resto no se aceptó.

De las 13 recomendaciones cuatro fueron aceptadas y nueve se aceptaron parcialmente.

A la Secretaría de Gobierno le fueron dirigidas siete, y aceptó parcialmente tres recomendaciones.

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se le dirigieron cuatro recomendaciones, de las cuales aceptó dos parcialmente.

A la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Seguridad Pública se les dirigieron dos y cada instancia aceptó una parcialmente.

A la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, al Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal y a la delegación Venustiano Carranza se les dirigió un instrumento a cada una, los cuales aceptaron de manera parcial.

A la Oficialía Mayor se le dirigió una Recomendación, la cual no aceptó.

Las recomendaciones son instrumentos integrales y su aceptación parcial coloca a la autoridad en una situación de regateo, lo que no coincide con un gobierno democrático del que se espera una actitud contundente de respeto, promoción y defensa de los derechos humanos. Una forma de impulsar esta causa consiste en el ejercicio de la facultad que la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, a través de su artículo 65 *bis*, establece para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal llame a las autoridades señaladas por esta Comisión como responsables de violaciones a derechos humanos para que informen las razones de su actuación cuando no hayan aceptado o cumplido una Recomendación, ya sea de manera total o de manera parcial, entre otras hipótesis.

Por lo anterior, esta Comisión considera oportuno hacer un llamado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para que cada entidad cumpla con las atribuciones y deberes conferidos por la ley, de forma tal que se establezcan mecanismos de garantía con el fin de evitar el abuso del poder, promover las buenas prácticas que se esperan del gobierno de la ciudad en apego a los instrumentos internacionales en los que se prevén los más altos estándares de protección a derechos humanos.

CDHDF inicia queja por acto discriminatorio y privación ilegal de la libertad hacia el consejero Carlos Ríos Espinosa

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) inició una queja por el acto de discriminación del que fue víctima Carlos Ríos Espinosa, consejero de este organismo, por parte de la aerolínea Air France, así como de la privación ilegal de la libertad que padeció, junto con su asistente, por parte de policías adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

Carlos Ríos Espinosa es miembro del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y viajaría el 5 de abril a Ginebra, Suiza, para tomar posesión de su cargo el 11 de abril, fecha en la que se realizaría la primera sesión del Comité.

El consejero de la CDHDF relató que ese día debía viajar en el vuelo reservado por la ONU en Air France debido a que tenía que tomar un curso introductorio el 7 de abril en dicha ciudad.

Al llegar al mostrador previo al abordaje, personal de la aerolínea inicialmente le dijo que no podía viajar solo, a lo que Ríos Espinosa respondió que lo haría en compañía de su asistente. Después le indicaron que no podía viajar con una silla de ruedas con batería si no se avisaba con 24 horas de antelación para llegar a un acuerdo, porque ésta era un equipaje considerado “anormal”. El consejero insistió en que la batería era del tipo seca (no derramable).

Cabe mencionar que el consejero de la CDHDF vive con una discapacidad motriz ocasionada por secuelas de poliomielitis, y debido a ello debe viajar en su silla de ruedas. Por otra parte, la política que Air France publica en su página de internet no refiere como requisito el dar aviso con 24 horas de anticipación sobre esta situación.

Ríos Espinosa solicitó a Angélica Lizet Fernández Chávez, responsable de la documentación previa al abordaje, la presencia de la supervisora de Air France. Después de insistir, y tras hacerlo esperar por más de una hora, el consejero comenzó a grabar un video con su teléfono celular para documentar lo que sucedía.

El personal de la aerolínea llamó a elementos de la Policía de Proximidad de la SSPDF, quienes le exigieron que entregara el teléfono con el video amenazando a Ríos Espinosa y a su asistente con quitarles el teléfono móvil, a lo que el consejero respondió que de ninguna manera lo entregaría.

El asistente del consejero de la CDHDF fue detenido y amenazado con ser llevado a un Juzgado Cívico si no entregaba el teléfono. Jesús C. Ríos –nombre de uno de los policías– y otros de sus compañeros les impidieron salir de la zona.

Posteriormente Carlos Ríos se dirigió a la salida del aeropuerto capitalino para denunciar en la CDHDF los actos de discriminación y de privación ilegal de la libertad.

Cuando el consejero regresó al lugar donde tenían retenido a su asistente llegó la supervisora de Air France, Erika Catalán, quien – pese a que Ríos Espinosa enfatizó que en otras ocasiones ya había realizado vuelos con esa silla en otras aerolíneas– le insistió en que no podía viajar y que la batería de su silla de ruedas era de un material peligroso.

Nuevamente Ríos Espinosa grabó en video esta situación y solicitó la presencia de la Policía Federal pues los elementos de la SSPDF no tenían competencia en dichas instalaciones, sino la autoridad aeroportuaria.

Después de ser imposibilitados para viajar, el consejero de la CDHDF y su asistente se retiraron del aeropuerto.

Por lo anterior, la CDHDF hace visible que las políticas de la aerolínea Air France no están armonizadas con los criterios de no discriminación e igualdad en los servicios de transportación aérea de todos los usuarios y usuarias, incluyendo a las personas con discapacidad.



Re



ferencias

La importancia del seguimiento de recomendaciones

Caso *New's Divine*

HUMBERTO FRANCISCO GUERRERO ROSALES*

De acuerdo con la Constitución mexicana los organismos públicos de derechos humanos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tienen el objetivo de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, a través del conocimiento de quejas relacionadas con cualquier acto u omisión de carácter administrativo y proveniente de cualquier autoridad o servidor público.¹

En este sentido, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establece que ésta tiene como fin la defensa, la protección y la vigilancia de los derechos humanos asentados en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales de derechos humanos,² con “competencia para conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal.”³

Asimismo, la Comisión cuenta con atribuciones para emitir recomendaciones públicas relacionadas con los expedientes de queja que haya investigado; en ellas la CDHDF debe analizar los hechos, argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, con el fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos.⁴

Con base en lo anterior, se desprende que la Constitución y la ley le han otorgado a la CDHDF una facultad cuasi jurisdiccional en el sentido de que este organismo es el facultado para decir el derecho (jurisdicción) en lo que a violaciones a los derechos humanos se refiere. Para ello esta Comisión lleva a cabo un procedimiento donde existen por lo me-

* Asesor de la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Realizó sus estudios de licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y se ha especializado en derecho penal internacional y derecho internacional de los derechos humanos.

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, apartado B.

2 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 2.

3 *Ibidem*, artículo 3.

4 *Ibidem*, artículo 46.



nos una fase de investigación, instrucción, valoración o juicio y una resolución, la cual puede tomar la forma de una Recomendación. Ésta, si bien no es una sentencia y por tanto no tiene los mismos efectos jurídicos, es su equivalente en el procedimiento seguido ante la Comisión, bajo una lógica procesal en abstracto. Al respecto, cabe señalar que las facultades cuasi jurisdiccionales de los organismos públicos de derechos humanos tienen reconocimiento en instrumentos internacionales, los cuales han establecido principios rectores para su ejercicio.⁵

La potestad jurisdiccional o cuasi jurisdiccional de un órgano u organismo conlleva facultades inherentes a éste, las cuales no requieren de reconocimiento expreso en la ley. Entre éstas encontramos principalmente aquéllas relativas a la interpretación de su derecho aplicable y del alcance de su propia competencia, así como la supervisión del cumplimiento de sus resoluciones. Estas facultades son la manifestación más clara del principio general de derecho *compétence de la compétence*, en virtud del cual se puede considerar que la Comisión es “maestra de su jurisdicción”.⁶

Así, a pesar de que el seguimiento de recomendaciones no es una facultad expresamente conferida a la CDHDF por su ley, ésta

se desprende de sus facultades cuasi jurisdiccionales, las cuales incluyen la potestad de vigilar el adecuado cumplimiento de sus decisiones, así como la determinación final sobre si se han cumplido o no de forma cabal.

Obligatoriedad de las recomendaciones aceptadas e importancia de los puntos recomendatorios

Es indiscutible que, en principio, las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos carecen de carácter vinculatorio para las autoridades,⁷ lo que se traduce en que éstas no están obligadas a aceptarlas ni a cumplirlas; sin embargo, esto último sólo es cierto en aquellos casos donde la autoridad ha decidido rechazar una Recomendación.

Lo anterior implica que una vez que la autoridad voluntariamente ha manifestado la aceptación de una Recomendación, el cumplimiento cabal de ésta se vuelve una verdadera obligación jurídica, no sólo porque la ley lo establece expresamente⁸ sino también en virtud de los principios de buena fe, honradez y lealtad que rigen el servicio público,⁹ los cuales se manifiestan en la obligatoriedad de los compromisos que

las autoridades asumen conforme a declaraciones unilaterales de la voluntad emitidas libremente.

No obstante la claridad sobre el carácter obligatorio de las recomendaciones aceptadas, la práctica de esta Comisión ha demostrado que existe una tensión constante con la autoridad sobre los términos del cumplimiento. Dicha tensión se manifiesta en una situación donde la autoridad considera que puede, partiendo de la idea de no obligatoriedad de la Recomendación, “litigar” o “negociar” el cumplimiento y que, puesto que es la propia autoridad quien voluntariamente acepta la Recomendación, puede entonces también interpretar o modificar los términos y alcances de ésta.

Es en el contexto anterior donde cobra vital importancia la facultad de supervisión o vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones, en ejercicio del principio de *compétence de la compétence*, ya que la postura de la autoridad en el sentido de “negociar” los términos de cumplimiento de una Recomendación entraña un triple riesgo. Por un lado pone en riesgo el objeivo y fin de la Recomendación; en segundo lugar, coloca a las personas en una situación de posible revictimización; y finalmente cuestiona en sí misma la competencia de la CDHDF para

5 Principios de París relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, inciso d.

6 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú (Competencia)*, Sentencia de 24 de septiembre de 1999, serie C, núm. 55, párr. 33.

7 Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, artículo 48.

8 *Ibidem*, artículo 49.

9 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47.

pronunciarse sobre violaciones a los derechos humanos.

Por lo anterior, puede concluirse que el seguimiento de recomendaciones tiene como finalidad no sólo vigilar el cumplimiento sin más, sino adicionalmente: *a)* que se respete el objetivo y fin de las recomendaciones; *b)* que se proteja a las personas de un proceso de revictimización durante el cumplimiento, y *c)* que se haga valer la competencia de la Comisión a través de la potestad que ésta tiene de fijar los alcances y límites de sus propias decisiones.

El riesgo de revictimización en el cumplimiento de las recomendaciones

Las discusiones sobre el cumplimiento de las recomendaciones suelen centrarse en los términos de sus puntos recomendatorios, tal como suele pasar cuando se trata del cumplimiento de una sentencia –caso en el cual las autoridades suelen enfocarse únicamente en los puntos resolutive de la misma–. Sin embargo, esta postura olvida que la Recomendación, al igual que una sentencia, constituye un todo indivisible donde cada una de sus partes se encuentra interrelacionada y una explica a la otra.

Así, esta lectura parcial de las recomendaciones, aunada al sentido de “negociación” que suele dar la autoridad al cumplimiento de la Recomendación, engendra el riesgo de interpretar sus puntos de forma incompatible con su ob-

jetivo y fin, privándola de sus efectos restitutorios o reparadores para las víctimas del caso y, por el contrario, generando una nueva sensación de frustración e impotencia en éstas, ya que tal situación con frecuencia es entendida por las víctimas como una nueva estrategia de la autoridad para eludir su responsabilidad por la violación.

Al respecto, debe recordarse que una violación a los derechos humanos no se trata solamente de una afectación material o patrimonial a las personas sino también de una afectación a su dignidad, derivada de una relación asimétrica del poder. Por lo anterior, la actitud “negociadora” de la autoridad respecto del cumplimiento de la Recomendación, como si se tratara únicamente de afectaciones materiales, puede generar una nueva afectación a la integridad personal de las víctimas. En este contexto es fundamental que la CDHDF supervise la actuación de la autoridad para evitar la revictimización y que en el cumplimiento la autoridad no abuse de nuevo de su posición de ventaja respecto de la o las personas víctimas de la violación.

Estado de cumplimiento de la Recomendación 11/2008 sobre el caso *New’s Divine*

El viernes 20 de junio de 2008 la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) llevaron a cabo un operativo en el

contexto del Sistema de Coordinación Policial del Distrito Federal (Unipol). A este operativo se sumó la delegación Gustavo A. Madero para realizar una visita de verificación administrativa en un establecimiento conocido como discoteca *New’s Divine*, situada en avenida Eduardo Molina sin número, esquina con Calle 312, colonia Nueva Atzacolco, en dicha demarcación.

Durante el operativo, policías de la SSPDF hicieron maniobras para que las y los jóvenes asistentes a la discoteca salieran masivamente del establecimiento. A consecuencia de lo anterior se ocasionó la aglomeración de personas en un espacio reducido, situación que dejó un saldo final de 12 personas muertas –nueve particulares, cuatro de ellos menores de 18 años de edad, según lo reportado por el Servicio Médico Forense del Distrito Federal (Semefo); una policía y un policía de la SSPDF, y un agente de la Policía Judicial del Distrito Federal–. Asimismo, diversas personas, entre ellas jóvenes clientes de menos de 18 años de edad y servidores públicos, resultaron heridas o con problemas de salud. Algunas personas recibieron asistencia del Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas (ERUM), dependiente de la SSPDF; sin embargo éste se avocó a asistir principalmente a policías, sin brindar atención a las y los jóvenes.

Los hechos anteriores motivaron la emisión de la Recomendación 11/2008, la cual no se centró exclusivamente en las violaciones



Fotografía: Joaquín J. Abdiel.

a los derechos a la vida e integridad de las personas, sino también en el contexto general de discriminación contra las y los jóvenes en la delegación Gustavo A. Madero, dentro del cual se insertan los hechos del operativo.

La Recomendación incluyó 40 puntos recomendatorios, de éstos 34 se dirigieron al Gobierno del

Distrito Federal (GDF) y seis a la delegación Gustavo A. Madero, lo que constituye 85% y 15%, respectivamente.

En los puntos recomendatorios dirigidos al GDF, la Jefatura de Gobierno interviene directamente en cuatro puntos, y el resto se gestionan en distintas dependencias: i) la SSPDF y la PGJDF tienen a su

cargo el cumplimiento conjunto de 15 puntos recomendatorios (quinto a décimo noveno); ii) la SSPDF gestiona nueve de manera particular (apartado II de los puntos recomendatorios); iii) a la PGJDF le concierne exclusivamente el cumplimiento de cuatro puntos (apartado III de los puntos recomendatorios), y iv) el Institu-

to de la Juventud tiene a su cargo el cumplimiento de dos puntos (apartado IV de los puntos recomendatorios).

En total se han cumplido plenamente 33 puntos recomendatorios y siete se encuentran parcialmente cumplidos; esto implica 82.5% de cumplimiento del instrumento recomendatorio. Los puntos cumplidos tienen que ver principalmente con medidas de satisfacción y no repetición tendientes a reivindicar la imagen de las víctimas ante la propia comunidad¹⁰ y a reducir el contexto de discriminación contra las y los jóvenes a través de actos de disculpa o reconocimiento público de los hechos, así como la recuperación de espacios públicos.

De igual forma, la SSPDF y la PGJDF han cumplido con diversos puntos cuyo fin es corregir prácticas tácticas y operativas que propiciaron la muerte y lesiones de personas, así como la discriminación contra las y los jóvenes debido a la existencia de estigmas respecto de este grupo de población dentro de los cuerpos policiales. El cumplimiento de estos puntos no ha estado exento de dificultades, ya que no en todos los casos las víctimas han estado de acuerdo

con los términos del cumplimiento por parte de la autoridad, por ello el seguimiento de la CDHDF ha sido fundamental para evitar nuevos conflictos a raíz del caso.

Entre los puntos pendientes de cumplimiento destacan:

- a) La resolución ágil y con apego a derecho de las averiguaciones previas y los procedimientos penales y/o administrativos en contra de servidores públicos implicados (quinto punto). Quedan por resolver procedimientos administrativos y penales (a la fecha se ha condenado a dos servidores públicos: un médico legista y un servidor público de la delegación Gustavo A. Madero);¹¹ y
- b) Agilización y ampliación de la investigación y determinación de las responsabilidades administrativas de los elementos de la SSPDF (segundo punto).

Llama la atención que entre los puntos pendientes de cumplimiento se encuentren precisamente aquellos relacionados con el acceso a la justicia. Este derecho es la piedra angular para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas, sus familiares y la sociedad en su conjunto, ya que

la sanción de los responsables a través de un procedimiento penal y/o administrativo contribuye sustancialmente al conocimiento de los hechos violatorios en sí y a sus causas.

En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) al determinar que la justicia como tal es una forma de reparación fundamental para las víctimas,¹² sobre todo en casos donde se han comprobado violaciones a los derechos humanos como la vida o la integridad personal.

De acuerdo con lo anterior, y a manera de conclusión, es posible afirmar que el seguimiento de recomendaciones por parte de la CDHDF contribuye a preservar su objetivo y fin, y con ello su valor moral y reparador, un valor reparador en sentido amplio e integral que implica que no se busca únicamente la solución de un caso concreto sino la implementación de medidas sistémicas que eviten la repetición de conductas violatorias de derechos. Por ello se puede decir que las recomendaciones y su seguimiento tienen una vocación transformadora de las fallas y vicios estructurales que generan violaciones a los derechos humanos en el Distrito Federal.

10 Sergio García Ramírez, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de reparaciones", en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos, un cuarto de siglo: 1979-2004*, San José de Costa Rica, Corte IDH, 2005, p. 80.

11 El médico legista fue acusado de abuso de autoridad y sentenciado a nueve años de prisión por ese delito. Además se le destituyó del cargo y se le inhabilitó por 19 años para desempeñarse en el servicio público. Por su parte, el funcionario público de la delegación Gustavo A. Madero, con cargo de director jurídico y de Gobierno, fue sentenciado por negación del servicio público a cinco años de prisión recibiendo un beneficio de suspensión condicional de la ejecución de la pena, pudiendo seguir el tratamiento en libertad; además, se le destituyó e inhabilitó por seis años y medio como servidor público. Por otra parte, se emitió el no ejercicio de la acción penal de los titulares (en el momento de los hechos) de la SSPDF, la PGJDF y la delegación Gustavo A. Madero. En lo administrativo, el primero de ellos recibió resolución favorable y no se han resuelto los expedientes de los otros dos.

12 Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México [Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas]*, Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párrs. 329-334.

Modelo de seguimiento de recomendaciones de la CDHDF*

La Recomendación es el instrumento mediante el cual la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) da cuenta de violaciones a los derechos humanos cometidas por actos u omisiones de las autoridades locales en ejercicio de sus atribuciones. Dichos instrumentos representan una oportunidad para que las autoridades adecuen e implementen políticas y estructuren modelos de trabajo acordes con la defensa, protección y pleno ejercicio de los derechos humanos a favor de las personas.

Hasta 2001, el seguimiento de las recomendaciones emitidas por este organismo estaba a cargo de la Secretaría Particular de la Presidencia, la cual era asistida por las Visitadurías para la realización de diligencias específicas. A partir de noviembre de ese año, por disposición del entonces presidente de la CDHDF, se creó la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones. Dentro de sus funciones estuvo la elaboración de un diagnóstico sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones y el diseño del área, el cual incluía actividades de información y rendición de cuentas, así como el seguimiento de tales instrumentos. Por acuerdo del Consejo de la CDHDF, esa coordinación se convirtió en la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES), en atención a la modificación del artículo 26 del Reglamento Interno, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* en 2003.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal cuenta con cuatro programas:

1. Conducción Institucional
2. Defensa y Protección de los Derechos Humanos
3. Promoción, Educación y Difusión de los Derechos Humanos
4. Fortalecimiento Institucional y Apoyo Administrativo

La DES pertenece al Programa de Defensa y Protección de los Derechos Humanos. Sus atribuciones se encuentran establecidas en el artículo 39 del Reglamento Interno de la CDHDF, las cuales comprenden las siguientes: el registro de la información relacionada con las recomendaciones emitidas; los procedimientos administrativos de responsabilidad derivados de expedientes de queja concluidos y su seguimiento; el inicio de investigaciones de oficio; la elaboración de pronunciamientos generales y de programas preventivos; la recepción y valoración de las pruebas que envíe la autoridad; informar a las personas peticionarias y agraviadas sobre el avance del cumplimiento; la realización de mesas intra e interinstitu-

* Texto elaborado por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento (DES) de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

cionales de trabajo; la calificación sobre la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones, y la determinación de la conclusión de su seguimiento; gestionar, por instrucciones del presidente, ante las autoridades competentes, en casos urgentes, medidas precautorias de conservación o restitución necesarias u otras acciones para evitar la consumación irreparable a violaciones a derechos humanos; y todas aquellas actuaciones y mecanismos que impulsen el cumplimiento de las recomendaciones.

Los tres principios básicos que sustentan una Recomendación son la erradicación de la posibilidad de

que se repitan los hechos que propiciaron la violación a los derechos humanos, la aplicación de sanciones a las y los responsables, y la reparación del daño infligido a las víctimas.

La aceptación de la Recomendación es el acto mediante el cual una autoridad se obliga a llevar a cabo todas y cada una de las acciones para el cumplimiento total y satisfactorio del instrumento. Las autoridades pueden aceptar total o parcialmente una Recomendación y ha habido casos en que no las aceptan.

La DES realiza diversas acciones para la valoración y verificación de las pruebas de cumplimiento, entre las cuales se encuentran las

documentales, de campo, de seguimiento a medios de comunicación y quejas recibidas en la Comisión, entre otras.

Los adecuados canales de diálogo y comunicación permanente con las autoridades responsables de dar el cumplimiento son de suma importancia, por ello la DES realiza reuniones periódicas y acciones de comunicación a través de diversos medios, como oficios, vía telefónica y personal, para impulsar el cumplimiento de las recomendaciones.

En los siguientes gráficos se ilustran diversos datos en relación con las recomendaciones que ha emitido la CDHDF:

Gráfico 1 Recomendaciones emitidas por año

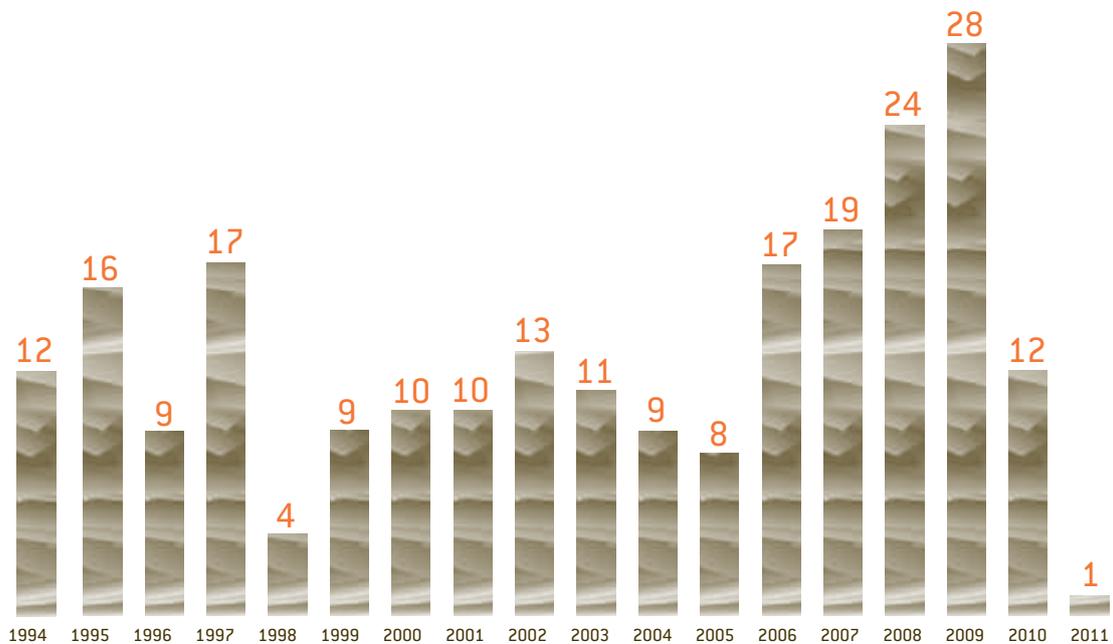


Gráfico 2 Autoridades con mayor número de recomendaciones (porcentaje)



En términos del artículo 65 *bis* de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), a través de su Comisión de Derechos Humanos, citará a comparecer a cualquier servidora o servidor público de la administración pública local para que informe las razones de su actuación cuando la autoridad no acepte total o parcialmente una Recomendación, si es omisa después de haber transcurrido el término que señala este ordenamiento para informar si acepta o no dicha Recomendación, o cuando la autoridad responsable no cumpla total o parcialmente con el instrumento previamente aceptado.

Los recursos que se pueden hacer valer ante instancias nacionales e internacionales se refieren a los siguientes:

En el ámbito local, en la Contraloría General y la ALDF, como ya

se mencionó. En cuanto al internacional, se refiere a los órganos del sistema interamericano de derechos humanos y a los mecanismos ordinarios y extraordinarios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); estos recursos son viables cuando:

1. La autoridad no acepta la Recomendación.
2. Incumplimiento de la Recomendación que fue aceptada.
3. Dilación o irregularidades en su cumplimiento.
4. Por la trascendencia o gravedad de las violaciones.

La DES cuenta con un Programa de Seguimiento de Procedimientos Administrativos de Responsabilidad, derivados de expedientes de queja concluidos, el cual fue creado como un mecanismo de lucha contra la impunidad en las

conductas u omisiones atribuidas a servidoras y servidores públicos del ámbito local.

El procedimiento se inicia cuando las Visitadurías Generales y/o la DES incorporan dichos procedimientos al Programa; el personal a cargo del mismo lleva a cabo todas las acciones y mecanismos que impulsen la debida integración de éstos a través de la interlocución con autoridades, las visitas de verificación y las diversas mesas de trabajo. Toda la información obtenida es registrada para el debido seguimiento.

La DES elabora informes periódicos de valoración general, valoración por punto recomendatorio y por autoridad. El seguimiento en el cumplimiento de una Recomendación está basado en la atención que cada autoridad da a los puntos recomendatorios.

Supervía Poniente: Razones por que se atenta contra el derecho a un medio ambiente sano

JUAN CARLOS ARJONA ESTÉVEZ*

Introducción

A inicios de 2011, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) presentó la Recomendación 1/2011, en la que se analizan las violaciones a los derechos humanos cometidas en el contexto de la obra pública denominada Supervía Poniente. En ella, la Comisión determinó violaciones al derecho a una vivienda adecuada, a un medio ambiente sano, al agua, a la información, a la seguridad jurídica y a los derechos políticos. La Recomendación fue *aceptada parcialmente* por el jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, a la fecha no se han cumplido ninguno de los puntos recomendatorios, incluidos aquellos en los que se estableció un término de 30 días para su cumplimiento.

El presente artículo se enfoca a los aspectos de la Recomendación orientados a la protección del derecho a un medio ambiente sano, así como a los derechos conexos que permiten su mejor protección, como el derecho a la consulta y el derecho a la información. De igual forma, hará referencia a los riesgos que las y los defensores ambientales viven al buscar la protección del derecho a un medio ambiente sano.

Violaciones a derechos humanos en relación con la Supervía Poniente

Derecho a un medio ambiente sano

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados internacio-

* Licenciado en derecho y maestro en derechos humanos por la Universidad Iberoamericana, campus ciudad de México. Cuenta con diplomas de especialización en derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional de instituciones como la American University, la National University of Ireland [Galway], la Universidad de Chile, y el Instituto Internacional de Derechos Humanos, entre otras. Actualmente es el coordinador del área de Defensa de los Derechos Humanos y Recursos Naturales del Centro Mexicano de Derecho Ambiental [Cemda].

Referencias

nales de los que es parte México. En seguimiento a ello, el Gobierno del Distrito Federal aprobó diversos programas de gobierno dirigidos a la protección del derecho a un medio ambiente sano, entre ellos el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (PDHDF), el Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012 (PACCM) y el Plan Verde de la Ciudad de México (Plan Verde); en particular los dos últimos refieren específicamente la necesidad de desincentivar el uso del automóvil y de dar mayor

impulso al transporte público eficiente y a la construcción de ciclovías.

La edificación de la Supervía Poniente promueve *prima facie* el uso del transporte privado en lugar del transporte público; además, el proyecto carece de un análisis de pertinencia del mismo en relación con otras posibilidades de conectividad del sur-poniente de la ciudad de México que tengan menores impactos ambientales y sociales, y que a la vez permitan una conexión eficiente de estas dos regiones del Distrito Federal.

Es importante resaltar que con las características que fue autorizada de manera presuntamente ilegal la Supervía Poniente, ésta tiene un impacto ambiental y social elevado. En primer lugar porque atraviesa por un área de valor ambiental (Barranca de Tarango) y por un área natural protegida con la categoría de *zona de conservación* (La Loma). Si bien en la creación de esta última se incluyen expresamente las obras de construcción de la Supervía como parte de la solución ambiental de la región, la Supervía Poniente no



Fotografía: Ernesto Gómez Ruiz/CDHDF.

cumple con los parámetros establecidos en su plan de manejo.

En segundo lugar, la autorización de impacto ambiental (AIA) aprobó un proyecto que careció de información completa y que, si bien fue requerida como condicionante su presentación, no permite que sean evaluados en su totalidad los impactos ambientales. En tercer lugar, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal no requirió a la concesionaria del proyecto información desglosada sobre las actividades de demolición o de retiro y/o trasplante. En cuarto lugar, el proyecto se desarrollará en un territorio donde se ubican por lo menos ocho especies con algún estatus de protección dentro de la NOM-059-SEMARNAT-2001.

Las deficiencias con las que fue autorizado el proyecto, aun con el establecimiento de ciertas condicionantes, dañan el derecho a un medio ambiente sano y no consideran el principio internacional en materia ambiental denominado *principio precautorio*, por el cual la autoridad ambiental debió rechazar el proyecto.

Derecho a la información

El derecho a la información fue un derecho que se violentó en primera instancia. La información del proyecto de la Supervía Poniente es de interés público y debe ser accesible a toda la población sin necesidad de un requerimiento caso por caso (más allá de los documentos oficiales como programas de gobierno o

la manifestación de impacto ambiental). Es importante resaltar que dicha información debió presentarse de forma comprensible para la población y detallando los impactos ambientales y sociales del proyecto. La carencia de esta información y de un estudio de factibilidad sobre si la Supervía Poniente es la mejor opción ambiental y social de conectividad del sur-poniente de la ciudad de México constituyeron en sí mismos una violación al derecho a la información y al medio ambiente.

Derecho a la consulta

El derecho a un medio ambiente sano ha sido reconocido como un derecho difuso al ser no apropiable por una persona determinada; esto quiere decir que el medio ambiente (calidad del agua, del aire, etc.) consiste en bienes comunes a toda la humanidad, y por lo tanto su promoción y protección es compartida. Por lo anterior, la participación ciudadana en la determinación de obras públicas que podrían tener un elevado impacto ambiental (como es el caso de la Supervía Poniente) está sujeta a evaluación, con el objeto de precisar si el proyecto genera o no un desequilibrio ecológico que impida su realización, o si el impacto ambiental puede mitigarse con otras acciones.

Es por ello que la regulación mexicana, aunque deficiente, reconoce el derecho a la consulta en los procesos de evaluación de impacto ambiental. Y en particular, el Dis-

trito Federal estableció la obligatoriedad de abrir los procesos de consulta pública y convocar a las reuniones públicas de información en todos los casos en que se presente una manifestación de impacto ambiental, cuestión que no se llevó a cabo en este proceso.

Si bien la AIA retoma algunos de los comentarios vertidos por particulares y organizaciones de la sociedad civil, esta participación fue limitada por la información disponible.

Con lo anterior se busca resaltar que se violentó el derecho a la consulta relacionado con el derecho a un medio ambiente sano.

Protección de defensores ambientales

La defensa del derecho a un medio ambiente sano a través de recursos legales aún está en ciernes en México, por lo que es muy limitada. Ante ello, diversas organizaciones y movimientos sociales optan, en lugar de o como complemento de sus acciones jurídicas, por realizar otro tipo de actividades—protesta social—con el objetivo de manifestar su inconformidad ante ciertos proyectos que causarán elevados impactos ambientales y sociales. En ocasiones estas acciones son cuestionadas por la autoridad o por particulares (con aquiescencia de la autoridad), generando riesgos para la integridad y seguridad de las personas que se manifiestan. El Gobierno del Distrito Federal no garantizó y sigue sin garantizar la integridad y seguridad de las personas que se oponen a este proyecto.

Recomendaciones de la CDHDF

La CDHDF determinó la existencia de violaciones a los derechos humanos enunciados anteriormente, y requirió a la autoridad que:

- a) Suspenda la obra hasta que se lleve a cabo una consulta pública en la que se valoren, entre otras cosas, distintas alternativas de movilidad sustentable en el sur-poniente de la ciudad de México.
- b) Dé información sobre las necesidades de movilidad de las personas que refleje las prioridades sustantivas de las y los habitantes y transeúntes de la zona sur-poniente de la ciudad de México, con las que se valoren alternativas de movilidad sustentable de acuerdo con los resultados de la misma.
- c) Modifique el Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo con el objeto de armonizarlo con la Ley Ambiental del Distrito Federal, en particular en lo referente a la obligatoriedad de la consulta pública en las evaluaciones de manifestaciones de impacto ambiental en su modalidad específica.
- d) Capacite, en coordinación con la CDHDF, en materia de medio ambiente a mandos medios y superiores.
- e) Emita en un plazo de 30 días un boletín de prensa en el que,

con la finalidad de evitar la estigmatización de las personas que se oponen al proyecto de la Supervía Poniente, se reconozca que éstas ejercen el derecho legítimo a defender sus derechos.*

El Gobierno del Distrito Federal decidió no aceptar las recomendaciones sustanciales que violentan el derecho a un medio ambiente sano, y sólo aceptó aquellas que consideró que no le implicaban realizar nuevas acciones sino fortalecer las que viene implementando, y con cuya aceptación no se acepta la violación a la normatividad ambiental, incluida la reforma indispensable al Reglamento de Impacto Ambiental y Riesgo, con el objetivo de alinearlos a lo establecido en la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Conclusiones

El proyecto de la Supervía Poniente carece de una adecuada justificación tanto social como ambiental, pues en su estructura no contempla la posibilidad de una adecuada conectividad de las avenidas principales del sur-poniente de la ciudad que beneficie el uso del transporte público. Lo anterior ha provocado el descontento de las y los habitantes que se verán directamente afectados por la obra,

situación que ha generado un conflicto social en la zona.

La falta de información en cuanto al impacto ambiental real de la obra, la opacidad con la que se han conducido las autoridades capitalinas al reservar de manera injustificada la información técnica del proyecto, y la modificación constante del trazo que se sometió a evaluación y que fue autorizado por la Secretaría, han impedido que las y los habitantes del Distrito Federal puedan tener la certeza de cuáles son los impactos ambientales y sociales reales del proyecto, pues no se evaluaron de manera conjunta e integral.

Los grupos sociales que han emprendido un frente opositor del proyecto de la Supervía han sufrido actos de hostigamiento y represión por parte de autoridades del gobierno capitalino, situación que se vio reflejada en la Recomendación de la CDHDF, pues a consideración de ésta se han violentado los derechos humanos de las y los habitantes de la ciudad.

Sin embargo, y pese a que existe un pronunciamiento público de la CDHDF en el que se le hace una serie de recomendaciones al gobierno capitalino y a diversas autoridades, éstas no han sido acatadas, situación que ha provocado que los derechos humanos de las y los habitantes del sur de la ciudad se sigan transgrediendo.

* N. del E.: El 18 de marzo de 2011 el Gobierno del Distrito Federal publicó en su sitio de internet un boletín en el que hace este reconocimiento. Disponible en <www.noticiasdetuciudad.df.gob.mx/?p=11500>, página consultada el 8 de abril de 2011.

Casitas del Sur: Dos años de impunidad y omisiones institucionales

JUAN MARTÍN PÉREZ GARCÍA*

La persistencia de una abuela buscando a su nieta descubrió una red internacional de robo de niños y niñas, en la que funcionarias del Gobierno del Distrito Federal (GDF) quedaron implicadas. Ardelia Martínez decidió solicitar la custodia de su nieta Ilse Michel, quien llegó al albergue temporal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) como resultado de un largo proceso de conflictos familiares. Se alarmó al enterarse que Lorena González, ex directora del Albergue Temporal para Menores, envió a su nieta a la casa hogar Casitas del Sur, en agosto de 2007, por órdenes de la entonces fiscal del Menor del Distrito Federal, Alicia Azzolini; hecho inexplicable si consideramos que la familia extensa tiene que ser considerada en primera instancia para entregarla en custodia.

La demanda de custodia fue atendida por Gloria Santos, jueza 16 de lo familiar del Distrito Federal, quien emitió una orden judicial para que la niña Ilse Michel fuera entregada a su abuela. Cuando ésta acudió a la casa hogar, la representante legal, Elvira Casco, se rehusó a entregar a la niña. Fue el 29 de enero de 2009 cuando la PGJDF, con motivo de órdenes judiciales expedidas por dos jueces penales en el Distrito Federal, llevó a cabo cateos simultáneos en los dos inmuebles en que operaba La Casita del Sur y recuperó a 126 niños y niñas, quienes fueron remitidos en un primer momento al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). Con el operativo de la PGJDF se descubrió que detrás se encontraba la asociación religiosa Iglesia Cristiana Restaurada, con albergues operados por la asociación civil Reintegración Social, A. C., de la cual es presidente Antonio Domingo Paniagua Escandón, alias *Kelu*.

El 23 de marzo de 2009 se inició la averiguación previa número PGR/SIEDO/UEIT-MIO/12/2009 con motivo de una denuncia anónima presentada ante la autoridad ministerial, en la que se refería la desaparición de siete menores de edad de la casa hogar Casitas del Sur y se mencionaban hechos similares en el Centro de Adaptación e Integración Familiar, A. C. (CAIFAC), ubicada en Nuevo León, y La Casita de Cancún, en Quintana

* Director ejecutivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim). Contacto: <dirección@derechosinfancia.org.mx>; Facebook, Gtalk y Twitter: <juanmartinmx>. El presente artículo recupera distintos posicionamientos de la Red en torno al caso Casitas del Sur; expresamos un especial agradecimiento a Alma Meneses, responsable del área jurídica de la Redim.

Referencias

Roo, con un total de 14 menores de edad de quienes se desconoce su paradero.

En abril de 2009, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 4/2009, centrandose en su preocupación en la localización inmediata de las y los niños desaparecidos y expresando la ausencia de mecanismos de supervisión de albergues donde se encuentran infantes sin cuidados parentales. El mismo mes, la Procuraduría General de la República (PGR) atrajo la investigación sobre las y los menores de edad desaparecidos en el albergue Casitas del Sur, con el fin de investigar los probables delitos de tráfico de menores y delincuencia organizada.

Como resultado de la petición de búsqueda internacional, el 21 de junio de 2010 fue detenido en Toledo, España, Antonio Domingo Paniagua Escandón, fundador de la asociación religiosa Los Perfectos. Esta persona es pieza clave para avanzar en las investigaciones respecto de la ubicación de Ilse Michel y de otros niños y niñas, de los cuales a la fecha no se sabe su paradero. Es importante recordar que diversas investigaciones periódicas señalaron la ubicación de albergues de la Iglesia Cristiana Restaurada en por lo menos ocho estados de la República y en un número no determinado de escuelas.

Hasta esta detención, los líderes de dicho grupo habían demostrado una gran capacidad de operación, tanto en los albergues como para dilatar, evitar y anular procesos ju-



Ilustración: Edgar Sáenz Lara/CDHDF.

diciales en su contra, mostrando también su capacidad de persuasión y movilización de grupos de apoyo, lo que ha provocado que a la fecha el secuestro de niñas y niños haya quedado impune y sin resolver. Es preciso destacar que

aún queda pendiente la detención de otras personas implicadas: Braulia Valverde Vilchis y Jorge Elderly y/o Jorge Treviño; este último es el líder más poderoso del grupo Los Perfectos. Por su parte, la PGR ofreció una recompensa a quienes die-



la familia que lo recibió de la Iglesia Restaurada, al reconocer que eran partícipes de un delito. Hasta la fecha, 12 niños continúan desaparecidos; además, las víctimas y sus familiares siguen sin que el Estado les haya reparado el daño que les fue causado por la negligencia y corrupción dentro de sus instituciones.

Casitas del Sur, caso paradigmático

La desaparición de niños y niñas de la casa hogar Casitas del Sur es considerada un caso paradigmático, ya que muestra los vacíos institucionales que enfrenta el Estado mexicano para garantizar el derecho a la protección y acceso a la justicia de niñas y niños víctimas y sus familiares. Los acontecimientos sucedidos no son un caso de excepción, son sólo una expresión de la ausencia de mecanismos de seguimiento en torno a niñas y niños privados temporalmente de su entorno familiar.

El mensaje de impunidad en torno a este caso es lamentable. Hasta el momento, no se ha dado sanción alguna en contra de las y los funcionarios de la ciudad de México que entregaron a las y los niños bajo su custodia a directivos de Casitas del Sur. Preocupa que las y los funcionarios implicados canalizaran a los niños y las niñas sin ningún mecanismo de vigilancia y seguimiento, por lo cual es necesario destacar que existe una concurrencia de responsabilida-

ran datos sobre el paradero de las niñas y los niños desaparecidos.

El 26 de enero de 2011 se informó que la Policía Federal había aprehendido a Vicenta Villegas Serrano, quien fue puesta a la disposición del juez primero

de Distrito de Procesos Federales en el Distrito Federal con la causa penal 179/2010-IV, derivada de la número AP/PGR/SIEDO/UEITMIO/066/2010.

Por otra parte, un adolescente fue entregado a las autoridades por

des tanto de las autoridades locales como del DIF nacional, pues las irregularidades que se observan en este caso paradigmático no sólo ocurren en la ciudad de México sino también en otras entidades del país, dejando sin protección jurídica a niños y niñas privados de su entorno parental.

El origen de esta desprotección está en las omisiones jurídicas y presupuestales del Estado mexicano, que han dejado sin mecanismos de seguimiento y evaluación a todos los establecimientos públicos y privados que atienden a la infancia altamente excluida. Es importante destacar que, ante la escasa inversión y paulatina desaparición de albergues públicos, las organizaciones privadas han crecido en número y presencia pública, buscando financiar los servicios de atención a niños y niñas que requieren programas residenciales.

El escenario se complica por las omisiones jurídicas, financieras y de supervisión por parte de los distintos niveles de gobierno quienes, ante la inexistencia de un sistema nacional de protección de derechos, ofrecen una respuesta desarticulada y en ocasiones contradictoria a las demandas de inversión pública, protección judicial y reformas legislativas. Esto ha generado un gran vacío que ha sido aprovechado por grupos de interés que pueden tener intenciones alejadas de la protección de los de-

rechos de estos niños y niñas, y que abre el paso a grupos como la Iglesia Cristiana Restaurada, con claras intenciones delictivas.

Han transcurrido dos años sin que las autoridades responsables garanticen los derechos a la justicia y a la reparación del daño a las niñas y los niños víctimas y sus familias. La Recomendación 4/2009, emitida por la CDHDF, ha tenido un cumplimiento parcial.

Entre los pendientes por cumplir se encuentran la realización de acciones suficientes para contar con la información correspondiente de todos los niños y niñas que hayan sido canalizados a la casa hogar, así como una base de datos que incluya el registro de la totalidad de los niños y niñas que se encuentran en albergues o son canalizados. También resta concretar un programa de verificación para las casas hogares, instituciones y albergues que brindan asistencia a la niñez.

A casi dos años de los acontecimientos, se han registrado avances en lo que se refiere a la garantía de no repetición de hechos como los que fueron objeto de la Recomendación: las tres autoridades involucradas han trabajado en la elaboración de protocolos que resuelven en buena medida los problemas estructurales detectados en la Recomendación; entre ellos, el “Protocolo para el seguimiento de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en una situación en

que sus derechos humanos son o puedan ser violentados” y el “Protocolo de operación de la base de datos para el registro de los niños y niñas que reciben atención y seguimiento por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal”. Esta Comisión insta a las autoridades para que los protocolos sean aprobados y sobre todo implementados a la brevedad, no sólo en aras de dar cabal cumplimiento a los puntos recomendatorios relacionados con los mismos, sino porque su efectiva aplicación contribuiría significativamente a la consolidación de una política pública a favor de las niñas y los niños de la ciudad de México.¹

Alternativas para superar la impunidad

- El Estado mexicano está obligado a cumplir plenamente con el artículo 4º de la Convención de los Derechos del Niño, que establece el principio del interés superior del niño en todas las decisiones que les afecten, y que ello se traduzca en una mayor inversión pública para garantizar los derechos de niñas y niños privados de su entorno familiar; de manera tal que cuando la separación ocurra sea como medida de último recurso

1 CDHDF, “Informe sobre Recomendación 4/2010”, comunicado de prensa núm. 8/2010, 11 de noviembre de 2010, disponible en <www.cd hdf.org.mx/index.php/comunicados/376-comunicado-0810>, página consultada el 11 de abril de 2011.

y que las condiciones de supervisión y seguimiento de las niñas y los niños que son integrados a las casas hogar les brinden protección especial y garanticen sus derechos a la integridad física, a la dignidad y a la seguridad jurídica.

- Garantizar que el DIF a nivel federal y estatal cuente con un registro único del lugar y la situación de los niños y las niñas en albergues temporales, y por cuáles agencias del Ministerio Público o autoridades judiciales han sido remitidos.
- Establecer mecanismos de planeación, ejecución y supervisión de las políticas públicas dirigidas a la infancia privada de cuidados parentales, a nivel federal, estatal y municipal, que incluyan la participación real de las organizaciones de sociedad civil y de niñas y niños.²
- Es fundamental que las autoridades federales determinen la situación que guardan el resto de los albergues y posiblemente escuelas en otros estados de la república que estén relacionados a la Iglesia Cristiana Restaurada, sobre todo porque la falta de actuación contundente y expedita podría haber favorecido el cambio de figuras jurídicas o de situación patrimonial, lo que no significa que las prácticas de secuestro y posiblemente trata de personas queden encubiertas. Al respec-

to, es necesario recordar que diversos testimonios e investigaciones periodísticas muestran la gran capacidad de mutación de ciertos líderes y operadores en el país y a nivel internacional.

- Hacer pública la información y los avances del grupo consultivo que se creó con el objetivo de revisar los protocolos y procedimientos para la canalización de niños y niñas a albergues temporales en la ciudad de México.
- Las autoridades federales y de la ciudad de México deben determinar la responsabilidad de quienes desde la PGJDF eran encargados del envío de niños y niñas a Casitas del Sur, en particular de la ex directora del albergue y de la ex fiscal del Menor. De la misma forma se tiene que proceder con respecto a diversas autoridades en los estados de Nuevo León y Quintana Roo.
- La PGJDF, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Distrito Federal (DIF-DF) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) deben ofrecer un informe público sobre el avance en el cumplimiento de la Recomendación 4/2009; y la PGR debe hacer lo propio sobre las investigaciones, procesos y acciones penales derivados de este caso en particular.

- Teniendo en cuenta que la obligación del Estado es garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, además de sancionar penalmente a las y los responsables; exhortamos al Estado mexicano a reparar el daño ocasionado a cada una de las víctimas del caso Casitas del Sur.
- Reiteramos la urgencia de crear a nivel nacional una defensoría independiente para los derechos de la infancia, encargada de investigar con imparcialidad e independencia los casos de violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Lamentablemente, en la ciudad de México la creación de un órgano similar fue reducido a una dirección general dentro del propio DIF local, sin garantizar el señalamiento del párrafo 11 de las recomendaciones que hizo el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Estado mexicano en 2006 y su Observación General núm. 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.
- Es necesario contar con un sistema integral de protección de los derechos de la infancia donde los programas de apoyo social tengan como ejes la no discriminación, la participación, el desarrollo y el interés superior de la infancia.

² Véase <www.derechosinfancia.org.mx/pronunciamiento_casitas_1a%C3%B1o.pdf>, página consultada el 11 de abril de 2011.

Programa de Atención Integral a Mujeres en Reclusión*

Las personas privadas de libertad en los centros de reclusión gozan de todos los derechos humanos reconocidos en las normas nacionales e internacionales en esta materia, sin perjuicio de las restricciones a ciertos derechos que son inevitables durante su reclusión. Para ello el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas en libertad; sin embargo, esto aún no se concreta en el Distrito Federal.

Con la finalidad de tratar de manera específica las necesidades y las violaciones a los derechos humanos de las mujeres e incluso de sus hijas e hijos que viven con ellas en los centros penitenciarios de la ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), a través de la Segunda Visitaduría General, elaboró el Programa de Atención Integral a Mujeres en Reclusión, y así poner en operación las Reglas de Bangkok de las Naciones Unidas¹ de mayo de 2010.

De acuerdo con información de la Segunda Visitaduría, de septiembre de 2008 a la fecha se documentaron en los diversos centros de reclusión femeniles violaciones como:

- Abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de las personas privadas de su libertad.
- Negativa u omisión de otorgar derecho de audiencia, así como de fundamentar y motivar los castigos, sanciones o amonestaciones impuestas a las internas.
- Negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar.
- Aislamiento o incomunicación.
- Abstención u omisión en el deber de custodia.
- Insalubridad.
- Negativa, restricción u obstaculización para otorgar a las y los internos una estancia digna.
- Deficiencia, restricción o negativa de los alimentos.
- Negativa, retraso u obstaculización de atención médica.

* Documento elaborado por la Segunda Visitaduría General de la CDHDF.

¹ En el sexagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante Resolución 2010/16 del 22 de julio de 2010, el Consejo Económico y Social recomendó a la Asamblea General la aprobación del proyecto de resolución de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes [Reglas de Bangkok], las cuales se basan en sinergias y respuestas, alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal, en la medida en que se relacionan específicamente con las mujeres detenidas y sometidas a medidas privativas y no privativas de la libertad.

- Negativa u obstaculización de otorgar la libertad personal por compurgamiento de sentencia.

Para enfrentar esta problemática, dicho proyecto de la CDHDF contempla 15 líneas de acción que se enumeran y se explican brevemente a continuación:

1. *Fortalecer la adecuada protección a la integridad física y psicológica de las mujeres privadas de libertad.* Mejoramiento de la infraestructura penitenciaria (colocación de puertas) y capacitación del personal operativo y médico para brindar atención psicológica y para prevenir la violencia en las relaciones personales, familiares y sociales de las mujeres en reclusión.
2. *Garantizar el debido proceso ante el Consejo Técnico Interdisciplinario.* Establecer criterios de equidad de género para fundamentar las determinaciones del Consejo Técnico Interdisciplinario e incentivar la aplicación de sanciones administrativas alternas.
3. *Condiciones de vida digna.* Evaluar la infraestructura penitenciaria y adecuarla a las necesidades de la población, privilegiando la limpieza de los espacios y la creación de estancias para mujeres con hijos e hijas.
4. *Atención médica oportuna y adecuada.* Contar permanentemente con unidades médicas de atención especializada en ginecología y pediatría en los

- centros de reclusión, además de brindar servicios de nutrición y odontología. Garantizar el acceso al servicio médico y a los medicamentos dentro y fuera de las cárceles; aplicar el beneficio de la gratuidad cuando se requiera; e implementar al interior de los centros penitenciarios talleres relacionados con educación para la salud.
5. *Otorgamiento de beneficios de libertad anticipada.* Por medio de la Dirección de Ejecución de Sanciones (Penales) establecer criterios de equidad de género para otorgar beneficios de libertad anticipada y comunicar a la población interna los requisitos de ley para acceder a tal beneficio.
 6. *Adecuado desarrollo de niños y niñas que viven con sus madres en reclusión.* Garantizar los derechos a la educación preescolar, la alimentación adecuada y la salud a las y los niños que viven con sus madres en los centros penitenciarios, y capacitarlas para su debido cuidado priorizando el interés superior de la niñez.
 7. *Creación de programas de desintoxicación para mujeres internas.* Asegurar la existencia de un programa eficaz, permanente y suficiente de desintoxicación que incluya tareas de seguimiento post programa y que privilegie a las mujeres con hijas e hijos.
 8. *Programas de trabajo autónomo y libre de estereotipos.* Promover la capacitación en actividades productivas y el desarrollo de

proyectos, así como la instalación de empresas de manufactura al interior de los centros que permitan a las mujeres adquirir habilidades técnicas que garanticen su integración al mercado laboral al obtener su libertad y reducir de esta manera el aislamiento social y su estigmatización.

9. *Programa de salvaguarda de ataques a la dignidad y a la honra.* Adoptar medidas efectivas que contemplen métodos de inspección computarizada y la capacitación del personal penitenciario para que durante los registros corporales se resguarde la dignidad y se garantice el respeto a las mujeres internas y a sus hijos e hijas que viven con ellas, así como a las y los niños que llegan de visita, con el fin de evitar consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de inspecciones corporales invasivas.
10. *Sistema de protección a la propiedad privada.* Conformar un inventario de los objetos que tenga en propiedad cada mujer dentro del centro penitenciario para acreditar su legal posesión en caso de cualquier traslado, reubicación, sanción o cambio de dormitorio.
11. *Capacitar y evaluar de manera periódica al personal penitenciario en materia de derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género.* Capacitar al personal penitenciario en temas relacionados con las necesidades y los derechos humanos de

Referencias

las mujeres y sus hijos e hijas que viven con ellas en reclusión, los cuales contemplen cuestiones básicas relativas a la salud y al desarrollo infantil.

12. *Impulsar un programa de actividades socioculturales.* Implementar un programa permanente de conferencias, charlas o actividades de difusión de información y temas de interés.

13. *Alimentación.* Elaborar, por medio de los programas de la Secretaría de Salud, protocolos de alimentación para las mujeres de acuerdo con las estadísticas de morbilidad de los centros y atendiendo a la posibilidad de encontrarse en etapa de lactancia.

14. *Trabajo legislativo.* Impulsar la emisión de la Ley Penitenciaria y las reformas al Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal para que incorporen un lenguaje incluyente, libre de sexismos, y que visibilice a las mujeres, y a los niños y las niñas que viven con sus ma-

dres desde una perspectiva de género y de derechos humanos.

15. *Perspectiva de género.* Incorporar una perspectiva de género en el diseño de acciones, programas y políticas públicas que estén orientadas a brindar atención a las mujeres en situación de reclusión y a todas y cada una de las acciones a través de las cuales se evalúa su situación para determinar si pueden o no acceder a algún beneficio, primordialmente en el caso de los beneficios de preliberación.

De las medidas propuestas por lo menos se está buscando la realización de las siguientes acciones:

- Seis espacios de capacitación permanente.
- Ocho documentos (tres protocolos, dos criterios, dos diagnósticos y un lineamiento).
- Una mesa de trabajo.
- Dos firmas de convenios.
- Un fondo para pago de atención médica.

- Cuatro programas integrales (salud, desarrollo infantil, trabajo y protección a la integridad psicofísica).
- Dos programas de desintoxicación.
- Dos iniciativas.
- Una acción de difusión.
- Una consultoría (nutriólogo).
- Dos contrataciones (ginecólogas).
- Una asesoría para transversalizar la perspectiva de género en sistema penitenciario.

Ante esta problemática es urgente establecer acuerdos y reforzar la voluntad política con el fin de armonizar la legislación penitenciaria del Distrito Federal con los estándares de derechos humanos para que, con base en los principios de igualdad y no discriminación, garanticen los derechos de las personas, primordialmente de las mujeres y sus hijos e hijas que viven con ellas en los centros penitenciarios de la ciudad de México.



Rostros de la Discriminación

Séptimo Premio Nacional

Gilberto Rincón Gallardo

A la excelencia periodística en comunicación, fotografía y caricatura

Temáticas:

- Motivos y ámbitos de la discriminación
- Iniciativas a favor de la igualdad
- Experiencias positivas en la lucha a favor de la igualdad
- Costos negativos de la discriminación

Categorías:

1. Reportaje Televisión
2. Reportaje Radio
3. Reportaje Impreso
4. Artículo de Opinión, medio impreso
5. Fotografía, medio impreso
6. Crónica, medio impreso
7. Caricatura, medio impreso
8. Internet, medio electrónico

NUEVA

Cierre de la convocatoria **23 de junio de 2011** a las **18 horas**
Para mayor información consulta las páginas web de las instituciones convocantes o llama a los teléfonos:

CDHDF **5229 5600** ext.: **1613**
CONAPRED **5262 1490** ext.: **5220** ó **5222**

<http://www.hchr.org.mx/rostrosdeladiscriminacion/>



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO
México

Comité permanente de la ONU/Ci contra la Discriminación



Coordinación General del
Programa de Equidad de Género
del Poder Judicial de la Federación



www.cd hdf.org.mx www.conapred.org.mx www.hchr.org.mx www.equidad.scjn.gob.mx
www.uia.mx/uiainstitucional/dh/derechosh.htm www.prende.org.mx www.mexicanadecomunicacion.com.mx

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

NORTE

Payta 632,
col. Lindavista,
del. Gustavo A. Madero,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

SUR

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

ORIENTE

Cuauhtémoc 6, 3^{er} piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

PONIENTE

Tel.: 5229 5600 ext.: 1753

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

Visítanos y deja tus comentarios en:

<http://dfensor.blogspot.com/>

[facebook](#)

[twitter](#)

El respeto al derecho ajeno es la paz

Benito Juárez