

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 4 Núcleo Sistema de justicia



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

derechoshumanosdf.org.mx

Capital Social Por Ti



CDMX
CIUDAD DE MÉXICO



UACM
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO
"Hacer justicia con equidad"



Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Tomo 4 Núcleo Sistema de justicia



¡Nuestra ciudad, nuestros derechos!

derechoshumanosdf.org.mx

CapitalSocial **Por Ti**



CDMX
 CIUDAD DE MÉXICO



UACM
 Universidad Autónoma de la Ciudad de México
 "Todo comienza en un sueño"



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

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

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

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 4. Núcleo Sistema de justicia

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

www.derechoshumanosdf.org.mx

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

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

Ejemplar de distribución gratuita. Prohibida su venta.

Impreso en México. *Printed in Mexico.*

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

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

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

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

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

Rosario I. Ortiz Magallón – Secretaria Ejecutiva

Subdirección de Seguimiento y Evaluación

Mayra Arredondo Campos

Adriana Bonilla Marín

Armando Palacios Sommer

Daniel Tovar Bonilla

Israel Islas Rivera

Juan Édgar López Rosas

Monserrath Ávalos López Zuazua

Subdirección de Transversalización y Capacitación (Espacios de Participación)

Elizabeth Cristina Plácido Ríos

Ana Elena Contreras Álvarez

Joaquín Cruz Galicia

José Manuel Quintana Delgado

Luis Arturo Moreno Vega

Mariana Hernández Flores

Nydia Ivette Calderón Quiroz

José Omar Macedo Méndez

Simón Pablo Sandoval Rubio

Perla Hernández Santos

Raymundo Martínez Fernández

Oficina de Información Pública

Lorena Labastida Salazar

Coordinación de Comunicación

Karen Pérez García

Brenda Jisela Quiroz Salgado

Coordinación Administrativa

Javier Cortés Vega

Arturo Olivares Álvarez

Gabriel Ramos Osorio

Margarita Hernández Díaz

Norma Malagón Serrano

Secretaría de Gobierno

Paola Zavala Saeb

Érik Ernesto Gutiérrez Muñoz

Subsecretaría de Gobierno

Ma. Aurora Cuevas Trejo

Anayeli Esparragoza Gómez

Berenice González Hernández

David Palma Vázquez

Enrique Alday Alvarado

Guadalupe González Vega

Izamal de Guadalupe Salcedo Rodríguez

Luis Alberto Vargas Martínez

Miguel Ángel Méndez Morán

Noemí Ramírez Lucero

Yanira Mejía Martínez

Zoila Ríos Toledo

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México

Óscar Agustín Romero Pastrana

Lourdes Noriega Espiniella

Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Leonel Luna Estrada

Índice general

Tomo 1. Marco contextual

Agradecimientos

Presentación

Introducción

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

Parte II. Enfoque de derechos humanos

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

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

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

**Parte VI. Conclusiones y recomendaciones
del Diagnóstico y Programa**

Bibliografía

Anexos

Tomo 2. Núcleo Democracia y derechos humanos

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

Capítulo 2. Derecho a defender derechos humanos

Capítulo 3. Derecho a la igualdad y no discriminación

Capítulo 4. Derecho a la libertad de expresión

Capítulo 5. Derechos políticos

Tomo 3. Núcleo Seguridad humana

Capítulo 6. Derecho al agua y al saneamiento

Capítulo 7. Derecho a la alimentación

Capítulo 8. Derechos culturales

Capítulo 9. Derecho a la educación

Capítulo 10. Derecho a un medio ambiente sano

Capítulo 11. Derecho a la movilidad

Capítulo 12. Prevención y reducción de riesgos

Capítulo 13. Derecho a la salud

Capítulo 14. Derechos sexuales y derechos reproductivos

Capítulo 15. Derecho al trabajo y derechos humanos laborales

Capítulo 16. Derecho a una vivienda adecuada

Tomo 4. Núcleo Sistema de justicia

Capítulo 17. Derecho de acceso a la justicia

Capítulo 18. Derecho al debido proceso

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

Tomo 5. Grupos de población

Capítulo 20. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Capítulo 21. Derechos de las personas jóvenes

Capítulo 22. Derechos de las mujeres

Capítulo 23. Derechos de niñas, niños y adolescentes

Capítulo 24. Derechos de las personas adultas mayores

Capítulo 25. Derechos de las personas con discapacidad

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

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

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

Capítulo 29. Derechos de las poblaciones callejeras

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

Índice

Índice general	11
Capítulo 17. Derecho de acceso a la justicia	
I. Diagnóstico	19
II. Programa	51
III. Conclusiones	59
Bibliografía	61
Capítulo 18. Derecho al debido proceso	
I. Diagnóstico	73
II. Programa	109
III. Conclusiones	117
Bibliografía	118
Capítulo 19. Derecho a la integridad, libertad y seguridad personales	
I. Diagnóstico	125
II. Programa	144
III. Conclusiones	150
Bibliografía	151

Capítulo 17. Derecho de acceso a la justicia



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico¹

A. Obligaciones del Estado

El derecho humano de acceso a la justicia se sustenta en los artículos 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1.1, 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 1º, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las interpretaciones que realizan las instituciones autorizadas para ello: el Comité de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Poder Judicial Federal, respectivamente. Además, en el Sistema Universal de Derechos Humanos es necesario atender a

¹ Aunque se busca que el presente capítulo incida en todas las instancias de acceso a la justicia, es necesario aclarar que el análisis se ha centrado en el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México por ser la autoridad que más información estadística tiene al respecto, así como la que mostró mayor disposición en el proceso de construcción de este documento. Por ello, se hará referencia a otras instituciones conforme a la información pública que fue posible identificar.

lo señalado por otros comités y por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

El derecho de acceso a la justicia abarca diversas instituciones, entre ellas los tribunales, autoridades que realizan actos materialmente jurisdiccionales, y operadores jurídicos vinculados a este derecho, a mecanismos comunitarios o indígenas, o alternativos de resolución de conflictos, e instancias administrativas como las comisiones de derechos humanos,² todos los cuales conforman el sistema de justicia. En general, éstas son autoridades que adoptan decisiones sobre los derechos de las personas.

El derecho humano de acceso a la justicia se estructura a partir de dimensiones que abarcan la independencia, imparcialidad, expedituz, la garantía del derecho a la igualdad y no discriminación. Debe constituir un recurso efectivo y adecuado para las víctimas, e incluir la reparación del daño en sus diferentes aspectos, incluso respecto del error judicial.³ Los estándares específicos de cada una de las dimensiones se abordarán en el desarrollo de las principales problemáticas encontradas.

² David Lovatón Palacios, “Experiencias de acceso a la justicia en América Latina”. En: *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol. 50, julio-diciembre, 2009, pp. 227-282. Y Yuria Saavedra Álvarez, “Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso a la justicia”. En: *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013.

³ *Cfr.* Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 8 y 25; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14.6; y Observación general núm. 32, Artículo 14, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, del Comité de Derechos Humanos, 90º periodo de sesiones (2007), U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007), párrs. 3, 52-53.

B. Principales problemáticas

El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló como asunto toral el derecho a la justicia, tanto en los aspectos formales⁴ como el desarrollo de políticas públicas⁵ de acceso a ese derecho⁶ en la capital. Al respecto, este derecho debe abarcar a las diversas ramas jurídicas posibles,⁷ sin limitarse al ámbito penal. Asimismo, habrá de tomarse en cuenta al tenor de las obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía, contenidos en el artículo primero constitucional.

La independencia judicial es un derecho absoluto que implica garantías de seguridad en el cargo a las y los jueces sobre condiciones de ingreso, permanencia y salida de la función judicial e incluye salvaguardas de cualquier influencia política, protección contra conflictos

⁴ Reforma constitucional al Sistema de Justicia Penal en proceso de implementación desde 2008. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20; y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años. Disponible en: http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Marco_Juridico_base

⁵ Informe Especial del Relator sobre la independencia de los magistrados y abogados. “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial, la administración de justicia y la impunidad.” Elaborado por Leandro Despouy, A /62/207, 6 de agosto de 2007, p. 14.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, parte V, “El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de derechos sociales”, 2007. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescv.sp.htm>

⁷ Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8 (1).

de intereses e intimidación.⁸ Existen dos niveles de independencia: uno institucional, referido al sistema judicial en general, y otro particular, sobre sus integrantes.⁹

Los elementos institucionales de la independencia respecto a las demás ramas del poder son su establecimiento en el nivel constitucional; los procedimientos transparentes de selección y nombramiento; la prohibición de tribunales *ex post facto* mediante el principio de juez o juez natural o legítimo; un presupuesto suficiente; la libertad de asociación y de expresión de las y los jueces a fin de facilitar el debate de sus funciones, situación y cuestiones jurídicas; los métodos de asignación de causas judiciales; la independencia interna en el poder judicial; y procedimientos disciplinarios e investigación de denuncias de injerencia indebida como parte de la rendición de cuentas.

Respecto a los elementos de independencia personales que garantizan la condición jurídica, está la titularidad e inamovilidad, inmunidad, promoción y condiciones de servicio –remuneración, recursos humanos y materiales, seguridad y formación.¹⁰ Además, es relevante la no regresividad, pues la independencia requiere garantizar la “permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad”.¹¹

⁸ U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 2007, párr. 19.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, núm. 182, párr. 55; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, CIDH-OEA, 2013, párr. 13.

¹⁰ U.N. Doc. A/HRC/11/41, 2009, párrs. 17-51 y 52-84; y U.N. Doc. A/69/294, 2014, párrs. 80 y 81.

¹¹ Tesis P./J. 29/2012, “Autonomía e independencia judicial. El legislador debe establecerlas y garantizarlas en la ley”. En: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XIII, octubre de 2012, tomo 1, p. 89, Registro IUS 2001845.

Otros operadores jurídicos “vinculados a los procesos en los cuales el Estado realiza funciones dirigidas a garantizar el acceso a la justicia”¹² requieren garantías de independencia (básicamente fiscalías y defensorías públicas). Esto incluye la suficiencia y manejo de su presupuesto.¹³

Conforme a los estándares mencionados, la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados de las Naciones Unidas, en su Informe sobre México afirmó que los poderes judiciales del país representan esfuerzos por el cumplimiento de esos estándares; no obstante, también son cuestionados “por la participación del poder ejecutivo del Estado en el nombramiento de los magistrados estatales... [lo cual] puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local”.¹⁴

Respecto a la independencia en el nombramiento de titulares, debe hacerse notar que la elección de las y los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México continúa dependiendo de la elección directa de la jefa o jefe de Gobierno, que en cada caso debe ratificar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;¹⁵ la persona que presida la Junta Local de Conciliación y Arbitraje sigue siendo nombrada y removida por la o el presidente de la República a propuesta de la o el jefe de Gobierno¹⁶ y las y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México siguen siendo propuestos por la o el jefe de Gobierno del Distrito Federal a la Asamblea

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 9, párr. 15.

¹³ *Ibid.*, párrs. 44, 48, y 51-55. Véase también U.N. Doc. A/HRC/20/19, 2012.

¹⁴ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México. Elaborado por la Sra. Gabriela Carina Knaul de Alburquerque y Silva. A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, p. 18.

¹⁵ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 9, segundo párrafo, y 67, frac. VIII.

¹⁶ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 67, frac. IX.

Legislativa.¹⁷ Finalmente, se subraya que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México tiene garantizada la independencia en el nombramiento, ya que para ello interviene la Cámara de Senadores.¹⁸

Son necesarios cambios normativos constitucional y local respecto a la actividad de la impartición de justicia.¹⁹ Es necesario *concentrar* la actividad judicial de las distintas ramas²⁰ del poder judicial local,²¹ como es el caso de los tribunales laborales y administrativos, donde el Poder Ejecutivo asume materialmente funciones jurisdiccionales.²²

En lo referente a la independencia financiera, debido a que no existe una garantía en la Constitución, en el Estatuto de Gobierno, o al menos en el Presupuesto de Egresos, es necesario establecer una norma que asegure una asignación financiera mínima, equivalente al presupuesto inmediato anterior, a fin de proteger la independencia judicial de cualquier disminución presupuestal que pudiera afectar sus capacidades institucionales.

También existen problemas en el ingreso y permanencia del poder judicial local. Los problemas no sólo se dan en el ámbito del nombramiento de las personas titulares de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia, sino que permean en las designaciones del

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos, art. 122, apartado C, base cuarta, frac. I, segundo párrafo; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 67, frac. VIII, 78 segundo párrafo, y 80 último párrafo.

¹⁸ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 132.

¹⁹ A/HRC/17/30/Add.3, 2011, párr. 20-21, 83 y 94, inciso *f*.

²⁰ A/HRC/17/30/Add.3, 2011, párrs. 28-29, 85 y 94, inciso *a*.

²¹ Art. 122, apartado D, de la Constitución; y 10 y 67 fracción VII del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

²² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, p. 490.

personal,²³ y perturban la credibilidad,²⁴ lo que desde el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal* se registraba como una problemática por atender.²⁵

Actualmente, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México tiene el mayor desarrollo en cuanto procedimientos,²⁶ pero se requieren mejoras en la inclusión de estándares de derechos humanos y reglas de transparencia y objetividad.²⁷ Inquieta que las otras instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia en la capital del país no proporcionan información pública sobre los procedimientos de selección, ingreso, permanencia y salida.²⁸

²³ David Foust Rodríguez, “La contrarreforma laboral: despojo de derechos humanos laborales”. En: Centro de Reflexión y Acción Laboral, *XVII Informe de violaciones a los derechos humanos laborales (2013). Resistencia obrera frente a las reformas*, México, Fomento Cultural Educativo, 2014, pp. 8 a 14. Asimismo, véase: Miguel Sarre Iguiníz, “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008”. En: *25 años, 25 voces en la educación judicial*, Ángela Quiroga Quiroga (coord.), México, Edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Disponible en: http://www.juiciosorales.org.mx/m4rks_cms/4cms/doc/content/files/Debido%20proceso%20y%20ejecuci%C3%B3n%20penal.pdf

²⁴ “Conclusiones de los Foros Conatrib para el Mejoramiento de la Justicia Cotidiana. Materia: Dimensión estructural de la Justicia Local”, México, CIDE, p. 11. Disponible en: <http://www.justiciacotidiana.mx/work/models/JusticiaCotidiana/Resource/97/1/images/FOROSDF.pdf>

²⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, 2003, p. 34.

²⁶ Véase funciones y actividades del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.estudiosjudiciales.gob.mx/swb/>

²⁷ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, *op. cit.*, nota 14, p. 7.

²⁸ Cabe señalar que no se obtuvo información sobre posibles iniciativas en la materia ni acerca de la inversión para la profesionalización y actualización de los operadores de justicia.

Por otro lado, la imparcialidad judicial también es un derecho absoluto y, de forma semejante, tiene dos aspectos: uno subjetivo, que protege respecto de sesgos, prejuicios personales e ideas preconcebidas, así como de la promoción de los intereses de una de las partes en detrimento de la otra; y otro objetivo, donde el tribunal “debe parecer imparcial a un observador razonable”,²⁹ desterrar toda duda sobre la ausencia de imparcialidad,³⁰ y que trata de los presupuestos normativos aplicables “por el juez al analizar un caso y resolverlo”.³¹

Es necesario fortalecer la confianza de la sociedad en el sistema de justicia, ya que han existido diversos cuestionamientos en cuanto a la imparcialidad de los titulares por conflictos de interés o tendencia política.³²

²⁹ U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 2007, párr. 21.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de agosto de 2008, serie C, núm. 182, párr. 56.

³¹ Tesis de Jurisprudencia I a./J. 1/2012, Imparcialidad. Contenido del principio previsto en el artículo 17 constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro V, febrero de 2012, Tomo 1, p. 460, Registro IUS 160309.

³² Véanse, entre otros: José Antonio Román, “Piden ONG no ratificar a Yazmín Esquivel como magistrada”. En: *La Jornada*, México, 25 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/08/25/piden-ong-no-ratificar-a-yazmin-esquivel-como-magistrada-8448.html>

“Acusan conflicto de interés en TEDF”, en *El Discurso*, 19 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.eldiscurso.com.mx/politica/acusan-conflicto-de-interes-en-tedf>

Miguel Ángel Velázquez, “Ciudad Perdida”, en *La Jornada*, México, 5 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/11/05/opinion/038o1cap>

Angélica Jocelyn Soto Espinosa, “Por corrupción y violencia, trabajadoras temen ir ante JLCyA”, en CIMAC, 24 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://cimacnoticias.com.mx/node/70736>

La profesionalización es una estrategia probada para mejorar el desempeño de las y los operadores del sistema de justicia, así como de su fortalecimiento institucional. Sin embargo, en la Ciudad de México no ha logrado la esperada efectividad. Un ejemplo claro de ello es el uso de tratados internacionales de derechos humanos en las sentencias, que se encuentra en 5.8 por ciento,³³ cifra que no responde a la inversión de tiempo y recursos efectuada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. A ello se suman 380 quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal³⁴ en 2014 en contra del mismo Tribunal Superior, cantidad que, si bien es menor que el año anterior, aún está alejada de lo esperado.

Cuadro 1. Menciones de autoridad por órgano de gobierno en las quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, 2013-junio 2015

Órganos de gobierno	Menciones de autoridad					
	2013		2014		Enero-junio 2015	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Centralizados	8 322	86.1	8 110	86.8	3 920	87.8
Delegaciones	825	8.5	772	8.3	341	7.6
Tribunal Superior de Justicia	429	4.4	380	4.1	173	3.9
Organismos autónomos	82	0.8	74	0.8	27	0.6
Asamblea Legislativa	12	0.1	7	0.1	4	0.1
Total	9 670	100.0	9 343	100.0	4 465	100.0

Fuente: CDHDF, *Informe anual 2014*; e información proporcionada por la Subdirección de Estadística - DEALE, con base en el Sistema Integral de Gestión de Información. Respaldo semestral de enero a junio de 2015.

³³ *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Oficina del Alto Comisionados de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, p. 267.

³⁴ *Informe anual 2014. Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. I, México, CDHDF, 2015, p. 46.

La profesionalización y la educación continua deben ser planeadas y ejecutadas por las y los impartidores de justicia, además de contar con la colaboración de la sociedad civil,³⁵ con el fin de que sean un instrumento eficaz, eficiente y respetuoso de los derechos humanos, con un adecuado enfoque de género.

Un tema que no se debe pasar por alto es el referente a las instancias de supervisión y corrección del poder judicial. La corrupción e impunidad se presentan en el aspecto económico, la politización de la judicatura, la afiliación política de juezas y jueces, el clientelismo judicial, el soborno no económico, entre otros aspectos.³⁶ Para combatirla debe garantizarse la independencia financiera, funcional, constitucional y jurídica de las y los impartidores de justicia; el establecimiento de condiciones adecuadas de servicio;³⁷ la eficiencia y transparencia operacionales;³⁸ la

³⁵ Véase: “Declaración ciudadana a favor del Sistema Procesal Penal Acusatorio”, firmada por 12 organizaciones, en el que expresan su intención de colaborar en la implementación del sistema siendo un canal de comunicación entre la ciudadanía y las autoridades, así como efectuando tareas de sensibilización y capacitación en dicho ámbito. Las instituciones firmantes fueron: Renace ABP, Asociación Alto al Secuestro, Tendiendo Puentes, Movimiento Provecino, Centro de Investigación para el Desarrollo, Inderural, Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública, México Evalúa-Centro de Análisis de Políticas Públicas, Observatorio por la Seguridad Ciudadana, Ya Basta de Inseguridad, México Unido contra la Delincuencia y Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad. Además, se ha incrementado la colaboración entre las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil, como la Red de Juicios Orales y los foros nacionales y locales de seguridad y justicia, como el realizado en Morelia en noviembre de 2013.

³⁶ U.N. Doc. A/67/305, 2012. Como regalos, favores sexuales, cenas, entretenimientos, vacaciones en el extranjero, promesas de oportunidades ulteriores a jubilación, intercambio de favores entre jueces, entre otros.

³⁷ *Ibid.*, párrs. 42 y 50.

³⁸ *Ibid.*, pp. 59-65. En particular, es preciso incorporar un sistema de administración de los tribunales y un sistema de asignación de casos, objetivo y transparente, que

capacitación adecuada del personal judicial; y mecanismos para fortalecer la integridad, así como de rendición de cuentas.³⁹

Cuando se detecten casos de corrupción, es necesario identificar tres tipos de consecuencias negativas para la realización de los derechos humanos: individuales, colectivas y generales,⁴⁰ a fin de contrarrestar esas dimensiones. Un tipo de medida específica es la promoción y protección de la denuncia de irregularidades, corrupción y violaciones de derechos humanos, lo cual implica el desarrollo de normativa tendiente a la debida protección de datos personales.⁴¹ Las personas denunciantes deben ser protegidas mediante la imposición de sanciones severas y eficaces contra quienes emprendan represalias en su contra, para dejar de lado “la protección estructural y cultural del secreto”.⁴²

En cuanto al combate a la corrupción e impunidad, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados sostiene que deberían fortalecerse las instancias de supervisión para garantizar la rendición de cuentas. Al respecto, la Dirección de Atención Ciudadana y Derechos Humanos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ha señalado un aumento de actividad en las quejas recibidas internamente, que pasaron de 55 en 2009 a 241 en 2013. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registraron un aumento de quejas, de 238 a 287, en el mismo periodo (pasando por un techo de 347 en 2012),⁴³ aunque en ninguno de los casos se detalla

estimule la dedicación exclusiva a la función judicial y evite la manipulación en la asignación de los casos.

³⁹ *Ibid.*, párrs. 66 y 70.

⁴⁰ U.N. Doc. A/HRC/28/73, 2015, párr. 20.

⁴¹ U.N. Doc. A/70/361, 2015, párrs. 26-42.

⁴² *Ibid.*, párr. 42.

⁴³ *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014, op. cit.*, nota 33, p. 61.

si existieron o no violaciones a los derechos de las personas, de qué tipo fueron y si tuvieron una adecuada reparación del daño.

Asimismo, en el periodo de 2009 a 2013, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México señala una reducción de quejas interpuestas ante la Comisión de Disciplina Judicial, 65 por ciento de las cuales consideró como fundadas en 2013.⁴⁴ Respecto a las demás autoridades jurisdiccionales, no se cuenta con información.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2015) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 65.6 por ciento de la población de 18 años o más percibe corrupción en las autoridades judiciales.⁴⁵ Ese porcentaje puede estar vinculado en buena medida a la falta de atención a las denuncias y quejas ciudadanas, así como al tiempo transcurrido para la sanción.

Por otro lado, no se debe pasar por alto que la imparcialidad entraña respetar el derecho a la igualdad y no discriminación, evitando que ésta (de hecho o de derecho)⁴⁶ afecte la resolución de casos, y aplicando los derechos específicos para lograr la igualdad sustantiva hacia los grupos que históricamente han sido vulnerados. El derecho a la no discriminación debe respetarse tanto en la dimensión subjetiva de la imparcialidad, referida a los sesgos y condiciones personales, como en la objetiva, a partir de la aplicación en esos casos de las normas específicas sustantivas y procedimentales.

Es importante recuperar la función judicial como “instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres,

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 64-66.

⁴⁵ Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (EnviPE 2015), Inegi. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

⁴⁶ Véanse: U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 2007, párrs. 7-14 y 65; y U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 2008 párr. 234.

presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.”⁴⁷

En el tema de áreas de atención especializadas, si bien se han efectuado avances para caminar hacia una visión amplia de la igualdad formal y sustantiva en los procesos judiciales,⁴⁸ subsisten dificultades para encontrar un sistema coordinado entre las instituciones garantes y los distintos poderes a fin de cubrir las necesidades y asegurar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos⁴⁹ de las personas en situación de exclusión, desigualdad o discriminación.⁵⁰ No obstante la creación de instancias de atención especializada en Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, algunas personas perciben en éstas una carencia importante de recursos humanos especializados y de condiciones generales adecuadas para cumplir con su labor.⁵¹

Asimismo, es necesario reconocer la labor de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en la creación en 2014 de dos juntas especiales dedicadas al tema de género, con motivo de que 48 por ciento de los cerca de 100 mil casos que atienden son de mujeres, y de éstos, 70 por ciento tienen la causal específica de despidos por embarazo

⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, PNUD, 2005, p. 9.

⁴⁸ Véase la Observación general núm. 16 (2005): La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴⁹ Christian Rojas Rojas, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos para trabajadores migratorios indocumentados en México: la incorporación del principio de igualdad y no discriminación* (tesis de maestría), México, 2013, p. 60.

⁵⁰ Yuria Saavedra Álvarez, *op. cit.*, nota 2, pp. 1567 y 1568.

⁵¹ Testimonios entregados en las reuniones de consulta para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, realizados en los meses de agosto y septiembre de 2015.

(aproximadamente 33 600 casos).⁵² Esta medida ha resultado efectiva, pues la Junta Especial 19, que atiende casos de discriminación por género, tarda entre tres y cuatro meses en resolver, esto es, casi tres veces más eficiente que las otras Juntas, las cuales tardan como mínimo un año para obtener un laudo.⁵³ Sin embargo, estas juntas especiales aún resultan insuficientes para atender las necesidades de la Ciudad de México. La Junta 19, por ejemplo, sólo admite “de 100 a 150 casos al mes, mientras que las otras 18 Juntas atienden hasta 500 casos cada una”.⁵⁴ Esto además evidencia la fuerte necesidad de una política gubernamental decidida para la adopción de medidas especiales respecto a la discriminación por género.

En este apartado, es necesario posicionar la situación específica de los feminicidios en la Ciudad de México. En la actualidad, se evidencia la falta de coherencia entre las propias cifras oficiales; por ejemplo, en 2012, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía registró 122 defunciones de mujeres por homicidio doloso y culposo, mientras que el Comité Técnico de Análisis y Evaluación del Protocolo de Investigación Ministerial, Policial y Pericial del Feminicidio de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal registró un total de 104 asesinatos de mujeres.⁵⁵ Ese mismo Comité registró un total de 179 averiguaciones previas por este delito, de las cuales 100 expedientes fueron consignados. También, se requiere mejorar la eficacia en la persecución.⁵⁶

⁵² Angélica Jocelyn Soto Espinosa, “Por corrupción y violencia, trabajadoras temen ir ante JLCyA”. En: CIMAC, 24 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://cimacnoticias.com.mx/node/70736>

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ “Tres delegaciones encabezan cifras de feminicidios”, Rubén Torres, en *El Economista*, México, 20 de abril de 2015. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2015/04/20/tres-delegaciones-encabezan-cifras-feminicidios>

⁵⁶ Véase: “Mapa del feminicidio en México”, Anaiz Zamora Márquez, en CIMAC, 19 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.cimacnoticias.com.mx/node/68597>

La prontitud, oportunidad y expeditéz de la administración de justicia se garantiza en los artículos 17 de la Constitución Política y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁵⁷ y el plazo razonable, en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El plazo razonable se valora atendiendo a: la complejidad del asunto y al comportamiento de las partes;⁵⁸ la conducta de las autoridades judiciales; la afectación que pueda tener la persona que busca la protección judicial, en relación con la materia objeto de la controversia; y a un análisis global del procedimiento considerando las particularidades del caso.⁵⁹ Este criterio de atención es extensivo a otras autoridades.⁶⁰

⁵⁷ U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 2007, párr. 27.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Suárez Rosero vs. Ecuador”, Fondo, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, serie C, núm. 35, párr. 73; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Tibi vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114, párr. 168; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Furlán y Familiares vs. Argentina”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, serie C, núm. 246, párr. 152.

⁶⁰ Tesis I.4o.A.4 K, Plazo razonable para resolver. Concepto y elementos que lo integran a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1452, Registro IUS 2002350; Tesis I.4o.A.5 K, Plazo razonable para resolver. Dimensión y efectos de este concepto cuando se aduce excesiva carga de trabajo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1453, Registro IUS 2002351; como ejemplo de otras autoridades véase la tesis I.1o.A.E.63 A, Derecho fundamental de petición. Para determinar su alcance y contenido, puede atenderse al concepto de “plazo razonable” desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aplicación del principio de progresividad, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 19, junio de 2015, tomo III, p. 2004, Registro IUS 2009511.

La expeditéz requiere de sustento institucional para su realización, es decir, de recursos presupuestarios suficientes,⁶¹ pues “las condiciones del país no liberan a un Estado Parte [...] de sus obligaciones internacionales”.⁶² La independencia judicial y de otros operadores jurídicos requiere la no regresividad; en tanto que la expeditéz requiere suficiencia presupuestal o, en su caso, su incremento progresivo. Debe valorarse el establecimiento de un porcentaje mínimo del producto interno bruto, y regularse legalmente la forma como estas instituciones participan de la asignación del presupuesto.⁶³

En cuanto a la fortaleza presupuestal, diagnóstico y planeación, cabe destacar que en México existe un mayor apoyo económico para el derecho de acceso a la justicia en el nivel federal. Del total de expedientes que ingresaron en 2013, 70.4 por ciento se recibió en los fueros locales⁶⁴ y 29.6 por ciento fue en el nivel federal, mientras que el presupuesto destinado al fuero común en su conjunto fue de 26 085 millones de pesos (34.2 por ciento), y para el nivel federal fue de 50 242 (65.8 por ciento);⁶⁵ esto significa que en México la justicia local absorbe poco más de dos terceras partes del trabajo judicial, con la tercera parte de los recursos económicos totales.

⁶¹ U.N. Doc. CCPR/C/GC/32, 2007, párr. 27.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192, párr. 156.

⁶³ U.N. Doc. A/HRC/11/41, 2009, párr. 37; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, nota 9, párrs. 51-55.

⁶⁴ Se considera como trabajo judicial únicamente el realizado por los tribunales de justicia de las entidades federativas, con independencia de los tribunales de lo contencioso, las juntas locales de conciliación y arbitraje, y los tribunales electorales locales, debido a la falta de concentración de la actividad judicial; no obstante, si se integrara esta información, se incrementaría la asimetría señalada.

⁶⁵ Datos proporcionados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de jueces y abogados, en su informe final sobre México, solicitó se valorara el establecimiento de al menos 2 por ciento del presupuesto para el acceso a la justicia, lo cual puede ser apropiado para el nivel federal, pero no para el local. En la Ciudad de México, en 2014 esta asignación fue de 2.7 por ciento del Presupuesto, y en 2015, de 2.6 por ciento. No obstante, esta cantidad es insuficiente, pues, a pesar de que se redujo la tasa de congestión en la resolución de los casos –en 2013, casi 25 por ciento de los casos se acumulaban sin alcanzar resolución, mientras que en 2009 esta proporción era de 47.4 por ciento–,⁶⁶ debe tomarse en cuenta que la tasa de litigiosidad en la Ciudad de México fue de 3.3 en 2013, siendo la más alta del país.⁶⁷ Además, cuando la justicia es efectiva, existe una importante posibilidad de que aumente la búsqueda de resolución de conflictos a través de los mecanismos institucionales, así como que personas de otras entidades federativas busquen litigar sus casos en la Ciudad de México si consideran que en ésta se garantiza mejor el derecho de acceso a la justicia.

Por otra parte, es preocupante la opacidad y la ausencia de esfuerzo por tener indicadores de derechos humanos sobre el derecho humano de acceso a la justicia que impacten favorablemente en un mejor uso del presupuesto y la determinación de sus necesidades conforme a derechos humanos; al respecto, un caso relevante es el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. En consecuencia, es necesario efectuar un diagnóstico de las necesidades y transparentar la

⁶⁶ *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014, op. cit.*, nota 33, p. 118. En las salas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México se observa una tendencia similar de acumulación de casos en trámite o rezago, pues a pesar de que hay una tasa de resolución superior a 94% de 2008 a 2013, sólo en el año 2009 se logró tener 100.6% de resolución, es decir, sólo en ese año se pudo abatir parte del rezago de las salas en la resolución de casos.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 125 y 126.

actividad administrativa⁶⁸ para incrementar la eficacia y eficiencia de las instituciones garantes.

El derecho a un recurso efectivo⁶⁹ está establecido en los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicho recurso debe permitir atender a la situación de exclusión social de las personas, lograr la cesación de las violaciones de derechos humanos, proveer una reparación del daño, ser “idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos”,⁷⁰ ser “efectiva su aplicación por la autoridad competente”⁷¹ (ésta no puede carecer de medios para ejecutar sus decisiones),⁷² y deben adoptarse “medidas provisionales para evitar la repetición de las violaciones y reparar cuanto antes cualquier daño”.⁷³ La efectividad del recurso implica tanto su diseño normativo, como su eficacia empírica a fin de que no sea ilusorio.⁷⁴

⁶⁸ *Ibid.*, p. 202.

⁶⁹ El presente apartado se elaboró con información proporcionada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México sobre sus actividades, testimonios entregados en el Encuentro para la Actualización del Diagnóstico y Programa el 15 de octubre de 2015, así como con datos disponibles en las páginas oficiales de las instituciones responsables del derecho de acceso a la justicia.

⁷⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías judiciales en estados de emergencia*, (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), *Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987*, serie A, núm. 09, párr. 24; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Cantoral Benavides vs. Perú”, Fondo, Sentencia de 18 de agosto de 2000, serie C, núm. 69, párr. 164.

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párr. 147.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías judiciales...*, *op. cit.*, nota 70, párr. 24.

⁷³ U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, párr. 19.

⁷⁴ Christian Courtis, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”. En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 5, 2006, p. 39.

En particular, para ser eficaces en la ejecución de las sentencias, los recursos requieren medidas presupuestarias cuando se condena al Estado, ya que “las normas de presupuesto no pueden justificar la demora durante años del cumplimiento de sentencias”.⁷⁵ Conforme ello, se requiere protección e indemnización respecto del error judicial (artículos 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).⁷⁶ Por otro lado, debe existir información accesible sobre los recursos.⁷⁷

Al respecto, con la demanda de servicios de justicia, se registran avances dispares en la implementación de herramientas judiciales que descongestionen el sistema o la desjudicialización de los procesos. De acuerdo con los datos del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el aumento de la demanda de servicios de justicia se muestra en los asuntos presentados ante dicho ente, que pasaron de 188 282 en el año 2008 a 224 182 en 2013, es decir, hubo un aumento de 19.2 por ciento, e ingresaron tres expedientes por cada 100 habitantes en 2013, la proporción más alta del país.⁷⁸ Asimismo, la tasa de conges-

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Acevedo Buendía y otros (‘Cesantes jubilados de la Contraloría’) vs. Perú”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198, párr. 75.

⁷⁶ Véanse además: Tesis Aislada I.3o.C.24 K, Error judicial. Elementos de su configuración y su corrección por los órganos de control constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xviii, marzo de 2013, tomo 3, p. 2001, Registro IUS 2003039; y Tesis Aislada 1a. CXI/2015, Error judicial. El Ministerio Público no es sujeto pasivo de la acción indemnizatoria correspondiente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 16, marzo de 2015, tomo II, p. 1098, Registro IUS 2008712.

⁷⁷ U.N. Doc. CCPR/C/GC/34, 2011, párr. 18.

⁷⁸ “Discurso del Magistrado Édgar Elías Azar, Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, presentación del libro *Indicadores sobre el derecho a un juicio justo*”, 7 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/es/PJDF/DISCURSO_

tión en el Tribunal Superior de Justicia decreció a 25 por ciento en 2013, lo cual está asociado a la entrada de los juzgados orales, ya que redujeron el tiempo promedio de atención.⁷⁹

En cuanto a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, son preocupantes los datos que señalan una crisis de congestión para el acceso a la justicia laboral. En el año 2014, se recibieron 31 996 conflictos para ser ventilados ante las juntas especiales, de los que se concluyeron 23 817, esto es, se sumaron 8179 casos más para llegar a la cifra total de 94 430 casos en trámite, que es casi lo que se recibiría durante tres años en la misma proporción de demandas recibidas.

Cuadro 2. Resumen de atenciones del año 2014 de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México

	Juntas Especiales	Conflictos colectivos	Huelgas	Total
Expedientes en trámite	94 430	403	1 547	96 380
Demanda recibida	31 996	354	1 562	33 912
Juicios terminados	23 817	315	1 295	25 427

Fuente: JLCA, *Informe estadístico anual 2014 de la Presidencia*, p. 3.

Es necesario recordar que en materia laboral se ha señalado la persistencia de una gran cantidad de formalismos jurídicos, cuestión que sobrecarga el trabajo, aunada al déficit de actuarios, notificadores y

DEL_MAGISTRADO_EDGAR_ELIAS_AZAR_PRESIDENTE_DEL_TRIBUNAL_SUPERIOR_DE_JUSTICIA_Y_DEL_CONSEJO_DE_LA_JUDICATURA_DEL_DISTRITO_FEDERAL_DURANTE_LA_PRESENTACION_DEL_LIBRO_INDICADORES SOBRE_EL_DERECHO_A_UN_JUICIO_JUSTO. Y *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*, *op. cit.*, nota 33, pp. 111 y 125.

⁷⁹ *Idem.*

salas para la atención,⁸⁰ lo que resulta perjudicial porque, con el paso del tiempo, se afianzan malas actuaciones y prácticas ilegítimas. Si bien se ha informado sobre modificaciones en proceso que permitirán brindar una mejor y más oportuna atención, en particular a partir de la oralidad,⁸¹ será necesario contrastar estos objetivos con sus resultados a lo largo del tiempo.

Por su parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México tiene un panorama más alentador respecto del acceso a la justicia, ya que, en el año 2014 se concluyeron 89.9 por ciento de los casos respecto del total ingresado, lo cual implica que sus recursos permiten una mejor atención de la carga de trabajo.

Cuadro 3. Resumen de atenciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en salas ordinarias, 2014

Expedientes sin sentencia*	2 853
Demanda recibida	11 759
Sentencias pronunciadas	10 571

Fuente: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *Informe de labores correspondiente al ejercicio 2014*, p. 145.

* Suma de juicios en trámite y juicios pendientes de sentencia.

Los datos registrados en el cuadro 3 evidencian que, con el aumento de la tasa de litigiosidad de la población, se impone la necesidad de aumentar los recursos humanos y materiales de las instancias

⁸⁰ *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana (2015). Versión completa*, México, CIDE, p. 40.

⁸¹ “Destacan logros de Junta Local de Conciliación y Arbitraje en 89 años”, en *20 minutos*, 6 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.20minutos.com.mx/noticia/b275728/destacan-logros-de-junta-local-de-conciliacion-y-arbitraje-en-89-anos/>

operadoras de justicia,⁸² a fin de atender tanto la demanda que necesariamente requiera una vía judicial, como para promover las perspectivas de la justicia restaurativa. El panorama para 2015 mejora, tomando en cuenta que se atendieron 13 112 demandas, 15 por ciento más que el año anterior.⁸³

En la efectividad del recurso, un asunto pendiente es regular el error judicial y la reparación de su daño. Si bien ahora esta figura es reconocida en tesis aisladas, persiste la ausencia de indicadores que permitan conocer su situación.

En lo referente a la ejecución de sentencias en contra del Gobierno de la Ciudad de México, uno de los factores que afectan la efectividad de los recursos en el acceso a la justicia se vincula con la ausencia de ejecución de sentencias. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documenta la reiterada ausencia de efectividad; por ejemplo, la Recomendación 05/2015 acumuló 85 casos, la 10/2013 66 casos, la 11/2012 78 casos –con 147 víctimas–, y en la 23/2008 34 casos –con 98 víctimas–, lo cual implica una conducta reiterada por autoridades de la Ciudad de México para no ejecutar resoluciones.⁸⁴

Por otro lado, la satisfacción con el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México se muestra en el resultado de encuestas hechas a población abierta sobre la impartición de justicia, que indican 42.8 por ciento de aprobación por parte de la población entrevistada, conforme

⁸² *El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia del derecho de acceso a la justicia*, México, PDHDF (Folleto de Divulgación para la Vigilancia Social), 2010, p. 3.

⁸³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México, “Cuarto informe de actividades 2015”, 1 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas-periodisticas/482-cuarto-informe-de-actividades-2015.html>

⁸⁴ Los informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tampoco permiten dar cuenta sobre la efectividad de los recursos en términos de la ejecución de las resoluciones, salvo en lo relativo a las recomendaciones señaladas.

a lo cual el propio tribunal reconoce que se mantiene una percepción pública negativa. No obstante, el propio Tribunal Superior informa que, cuando se aplica el mismo instrumento a personas involucradas en proceso judicial, ocho de cada diez responden que consideran de *buenos* a *excelentes* los servicios, y las dos restantes, *malos* o *muy malos*. Sería relevante tener información similar de las otras instituciones.

Es importante dar relevancia a la información sobre el acceso a la justicia. El nuevo sistema de justicia penal se vincula en gran medida con los principios de máxima publicidad, no discriminación, validez, pertinencia y formatos abiertos establecidos. En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia tiene logros palpables, tales como la creación de indicadores de juicio justo, información disponible en su página en Internet, entre otros, pero se debe revisar la información a fin de que resulte más pertinente y llenar lagunas, por ejemplo, en lo relativo a indicadores sobre error judicial. Adicionalmente, es fundamental señalar la ausencia general de indicadores por parte de las otras instituciones garantes.

Por lo que toca a los mecanismos alternativos de solución de controversias,⁸⁵ reconocidos en el artículo 17 constitucional, éstos homologarán su diversidad⁸⁶ mediante ley general. En la homologación deberá evitarse que estos mecanismos generen una justicia subestándar, así como que obstruyan el derecho a obtener el pronunciamiento de un

⁸⁵ Tesis Aislada III.2o.C.6 K, Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del Estado, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro xxv, octubre de 2013, tomo 3, p. 1723, Registro IUS 2004630.

⁸⁶ María Guadalupe Márquez y José Carlos de Villa, “Medios alternos de solución de conflictos”. En: *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013.

tribunal, y deberán “respetarse los elementos fundamentales del debido proceso y preservarse la independencia e imparcialidad de quienes administran tales cauces”,⁸⁷ valorando apropiadamente que el acceso a estos mecanismos sea voluntario, aun cuando puedan establecerse incentivos para favorecer su uso. Finalmente, deberá considerarse la necesidad de salvaguardar un núcleo no valorable por este tipo de mecanismos.⁸⁸ Lo anterior se suscribe dentro del proceso de implementación general del país.⁸⁹

La justicia alternativa ha tenido un impacto favorable en la atención de los casos, de una cifra inicial de 2964 en 2008 a 9381 en 2013 –lo que implicó un aumento de más de 316.5 por ciento–, y logró convenios en 21.1 por ciento de los casos en el periodo: unos 7747.⁹⁰ A ello se suma la mediación privada que ha promovido el Tribunal Superior de Justicia, que en 2013 fue de 3933 casos, lo cual representó 29.5 por ciento del total de casos –13 314– sujetos a formas de justicia alternativa.

Por lo anterior, es necesaria la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos a efecto de desarrollar en la ciudad una la cultura de su utilización para dar solución pacífica de los conflictos; además, se deben fortalecer las actitudes y habilidades de las personas facilitadoras encargadas de aplicar dichos mecanismos y, de ser necesario, crear nuevas unidades que simplifiquen a la población de la Ciudad de México el acceso a las instancias de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

⁸⁷ U.N. Doc. A/HRC/8/4, 2008, 35.

⁸⁸ David Lovatón, “Experiencias de acceso a la justicia en América Latina”. En: *Revista IIDH*, vol. 50, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 263-264. CIDH, *Informe sobre el impacto del procedimiento de solución amistosa*, CIDH, 2013, párrs. 39-51.

⁸⁹ Véase: Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2014.

⁹⁰ *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*, op. cit., nota 33, p. 138.

El paso a la oralidad ha tenido un efecto inmediato en la administración de justicia, ya que el tiempo de resolución ha disminuido. De acuerdo con los datos proporcionados por Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en materia familiar, por ejemplo, el promedio de días para la resolución en el sistema tradicional era de 228, mientras que en el sistema oral es de 83, con lo que se reduce a menos de la mitad en promedio.⁹¹

En lo referente a la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y de hechos delictivos, es necesario tratar el tema de la reparación del daño, el cual incluye: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción (como disculpas públicas y testimonios oficiales), garantías de no repetición (como reformas de leyes y prácticas), incluyendo el enjuiciamiento de personas autoras de las violaciones de derechos humanos.⁹² Asimismo, la reparación no puede reducirse a una compensación económica, ni depender de la actividad procesal de las víctimas, y tratándose de violaciones sistemáticas deben adoptarse medidas transformadoras del contexto,⁹³ en particular, no debe suponer para las víctimas tener que elegir entre formas de justicia, por lo cual es inaceptable que se ofrezcan reparaciones *generosas* a cambio de impunidad.⁹⁴

⁹¹ Datos proporcionados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

⁹² U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, párrs. 15-18.

⁹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso de la ‘Masacre de Mapiripán’ vs. Colombia”, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, párrs. 213-214; Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Goiburú y otros vs. Paraguay”, Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C, núm. 134, párr. 122; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso González y otras (‘Campo Algodonero’) vs. México”, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), serie C, núm. 205, párr. 450.

⁹⁴ U.N. Doc. A/69/518, 2014, párr. 11.

La Ley General de Víctimas retoma estándares internacionales estableciendo no sólo lo relativo a la reparación del daño sino reconociendo los diferentes tipos de víctimas –directas, indirectas y potenciales–; derechos específicos –de ayuda, asistencia y atención, acceso a la justicia, y en el proceso penal, a la verdad y a la reparación integral–; y las medidas que deben tener –de ayuda inmediata, de asistencia y atención, de apoyo económico y desarrollo, de atención y asistencia en materia de procuración y administración de justicia, y de reparación. Asimismo, dicha legislación establece el marco institucional para que las víctimas de violaciones de derechos humanos o de delitos sean atendidas –Sistema Nacional de Atención a Víctimas–,⁹⁵ conforme al cual cada entidad federativa debe crear una comisión ejecutiva de atención a víctimas, donde éstas podrán recibir asesoría y ser inscritas en un registro.⁹⁶

Es pertinente señalar que, en la atención a víctimas de la Ciudad de México, la asesoría jurídica es fundamental para el nuevo sistema penal y en general para atender las violaciones de derechos humanos. Sin embargo, se encuentra pendiente la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local, que proporcionará esa asesoría y, en su caso, el registro de víctimas de violaciones de derechos humanos y de delitos. En ese sentido, se desconoce cómo sería la integración de los asesores jurídicos como una instancia propia y la infraestructura requerida para satisfacer las necesidades de justicia de la población de la capital del país.⁹⁷

En cuanto a la reparación del daño para víctimas de delitos, debe revisarse su implementación según los estándares de derechos humanos,

⁹⁵ Ximena Antillón y Paulina Vega, *Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes*, México, Centro de Colaboración Cívica, Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Servicios y Asesoría para la Paz, 2014.

⁹⁶ Ley General de Víctimas, arts. 79, 80 y 84.

⁹⁷ *Reporte de hallazgos 2014, avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*, México, CIDAC, Proyecto Justicia, USAID, 2014.

por lo que aun cuando el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal informa que se dictaron 5426 sentencias en materia penal en el año 2013, en las que se incluyen medidas de reparación, y que en poco más de 4000 sentencias no tienen medidas porque la parte ofendida se dio por satisfecha en el proceso, es necesario verificar que las sentencias cumplan en particular con la Ley General de Víctimas. Asimismo, destaca que los asuntos relacionados con la población adolescente sean el rubro más alto en el tema de reparación, con 40 por ciento de los casos,⁹⁸ por lo que en función de su interés superior es conveniente priorizar su revisión conforme a los estándares indicados.

Respecto a la obligación de investigar y diagnosticar la situación de derechos humanos, son necesarias instancias administrativas que efectúen esta labor, como las instituciones públicas de derechos humanos, puesto que la ausencia de investigación “puede ser de por sí una vulneración del Pacto”.⁹⁹ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al ser parte del sistema no jurisdiccional de derechos humanos mexicano, tiene las facultades pertinentes para ello. Sin embargo, repite el patrón de ausencia de información, pues en sus informes anuales no da cuenta de diagnósticos sustantivos a partir de sus procedimientos de investigación;¹⁰⁰ un ejemplo derivado de ello es la

⁹⁸ *Ibid.*, p. 287.

⁹⁹ U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 2004, párr. 15.

¹⁰⁰ Los informes anuales no indican los *resultados* de las investigaciones, sino solamente cuestiones en torno al *inicio* de las investigaciones, como son el número de quejas, la calificación de qué derechos serían investigados, o las autoridades presuntamente responsables, lo cual no permite conocer la situación de respeto o violación de los derechos involucrados. Véase: Cuauhtémoc Rueda Luna, “Los mecanismos de producción de verdad en el discurso de derechos humanos de la CDHDF y la violencia en reclusorios 2015”. En: *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*, Karina Ansolabehere, Sandra Serrano, Luis Daniel Vázquez (coords.), México, Flacso-México, Universidad de los Andes, 2015, pp. 143-188.

inexistencia de información sobre la reparación del daño a las víctimas de la mayoría de sus casos.

Un aspecto relevante en relación tanto con las víctimas como con las personas probables responsables es la investigación de los hechos delictivos de los casos. La relevancia de este aspecto deriva de que se debe frenar la “tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”,¹⁰¹ lo que implica el fortalecimiento de las capacidades, técnicas y tecnologías de investigación, así como de protocolos de investigación y servicios periciales autónomos, teniendo especial valor la ciencia y genética forenses,¹⁰² a fin de lograr investigaciones imparciales, independientes y exhaustivas, tanto por las autoridades de procuración de justicia como por las de defensoría pública.¹⁰³

En el caso del Ministerio Público deben fortalecerse particularmente sus capacidades. Existen denuncias importantes efectuadas desde la sociedad civil respecto a deficiencias en las investigaciones¹⁰⁴ tales como: las deficiencias por motivaciones políticas que derivan en hipótesis inverosímiles, estigmatización de las víctimas y encubrimiento de actuaciones deficientes o violatorias de derechos humanos por parte de la policía capitalina o ministerial.

El nuevo modelo penal en proceso de implementación considera la obligatoriedad de brindar servicios mediante personal especializado desde la denuncia o querrela hasta su conclusión, lo cual requiere de una reorganización que sigue pendiente de cumplirse.¹⁰⁵

¹⁰¹ U.N. Doc. A/HRC/28/68/Add.3, 2014, párrs. 47 y 53.

¹⁰² U.N. Doc. A/HRC/15/26, 2010.

¹⁰³ U.N. Doc. A/HRC/17/30/Add.3, 2011, párrs. 58, 64, 73, 79, 94 incisos y, gg e ii.

¹⁰⁴ Víctimas de la PGJDF y Organizaciones de la Sociedad Civil, *Primer informe de negación de justicia en el D.F.*, México, 2015.

¹⁰⁵ *Reporte de hallazgos 2014 sobre los avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*, op. cit., nota 97, pp. 89 y 90.

C. Conclusiones

Resulta preocupante la opacidad y la ausencia de esfuerzo por tener indicadores sobre el derecho humano de acceso a la justicia, donde destacó el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Este tema es fundamental, ya que un adecuado diagnóstico y planeación conforme a derechos humanos debe realizarse fundamentalmente a partir de indicadores. El esfuerzo del Tribunal Superior de Justicia, aunque requiere ajustes, debe reconocerse a fin de que sea replicado.

En relación con la independencia e imparcialidad, existe la necesidad de concentrar la función judicial, así como de contar con mecanismos que garanticen la independencia de nombramientos de las personas titulares de las instituciones impartidoras de justicia; temas que, en el marco del proceso constituyente de la Ciudad de México, deberían ser incorporados en el nuevo orden del sistema de justicia local.

Con la misma finalidad, es necesario garantizar la sostenibilidad de las instituciones, en particular, mediante una adecuada asignación de recursos presupuestales y una racionalización de éstos. Esa sostenibilidad impactará positivamente en el derecho humano de acceso a la justicia en la Ciudad de México y en su impartición, debiendo ser acorde a estándares de derechos humanos, con perspectiva de género y multicultural, mediante la armonización de la legislación local con la Ley General de Víctimas.

Existe la necesidad de asumir un compromiso serio con las víctimas de violaciones de derechos humanos y/o delitos, y conforme a ello crear la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas para la Ciudad de México, que permita su atención y una reparación integral del daño. Una situación particular de reparación del daño es la que debe establecerse mediante la implementación de una regulación del error judicial conforme a estándares de derechos humanos.

Por otro lado, es menester combatir la corrupción en las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia, en particular, mediante

el fortalecimiento de la autonomía de los órganos de control interno de cada institución, el establecimiento de un sistema de responsabilidades común a las instituciones garantes o mínimamente de criterios homologados de responsabilidades para las personas servidoras públicas. Además, debe efectuarse el seguimiento sistemático de las quejas y/o denuncias ciudadanas, y establecer medidas de protección a personas servidoras públicas que denuncien irregularidades y/o violaciones de derechos humanos en la función pública.

Es de hacer notar que la justicia restaurativa ha representado una oportunidad de solución alternativa para miles de personas en la Ciudad de México. Esto, sumado a los criterios agregados en virtud del sistema oral, ha posibilitado la mejoría según las mediciones de los indicadores de eficacia de algunas autoridades garantes del derecho de acceso a la justicia. De ahí la importancia del fomento de su uso entre la población que vive y transita en la ciudad.

En forma específica, las principales problemáticas que en el presente capítulo se han identificado son las siguientes:

Generales

a) El reto que enfrenta el sistema de justicia de la ciudad se vincula con dotar de independencia a los órganos y fortalecer la imparcialidad de los juzgadores mejorando el diseño institucional, particularmente en los siguientes aspectos:

- Concentrar la actuación judicial;
- Garantizar por la vía legal, la no regresividad en la asignación presupuestal que se otorga a las instituciones garantes del acceso a la justicia;
- Nombramientos de titulares sin injerencias del poder ejecutivo;
- Creación o fortalecimiento de un sistema de formación judicial, capacitación y actualización de juzgadoras, juzgadores y personal profesional para todo el sistema local, que incluya

evaluaciones sobre el impacto de esa formación en la función judicial;

- Permanencia en sus encargos y estabilidad salarial de las y los juzgadores conforme al marco jurídico actual;
- Independencia técnica, orgánica, presupuestal y jurisdiccional de los órganos de impartición de justicia administrativa y laboral.

b) Implementación de medidas pendientes para hacer efectivo el acceso a la justicia desde una perspectiva de derechos humanos:

- Favorecer el empoderamiento de la población en materia de derechos;
- Potenciar la participación de la sociedad civil en las reformas para la implementación del nuevo sistema de justicia penal;
- Hacer efectiva la simplificación de los procedimientos jurídicos, en particular en materia administrativa y laboral;
- Fortalecer la red de información intrainstitucional que permita la homologación de criterios de indicadores del derecho humano de acceso a la justicia;
- Promover el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Desjudicializar los conflictos a través del fortalecimiento de los mecanismos de justicia restaurativa.

c) Urge que, en materia de transparencia, las instituciones responsables del acceso a la justicia cumplan con los principios de máxima publicidad, igualdad y no discriminación, pertinencia y presentación de la información en formatos abiertos, y atender en particular la realización del derecho de acceso a la justicia conforme a indicadores de derechos humanos. Adicionalmente, debe evitarse la promoción personal en la presentación de informes anuales, reportes y notas sobre el quehacer institucional.

- d) Eliminación de la imagen negativa que los ciudadanos tienen del sistema de justicia a través de una estrategia de comunicación que explique el funcionamiento del sistema y los derechos de las personas en los procedimientos, en particular cuando se trate de víctimas y personas imputadas.
- e) Remoción de los obstáculos estructurales para acceder al sistema de justicia, en condiciones de igualdad, de las personas que son discriminadas a consecuencia de su condición social, económica, étnica o por cualquier otra condición; es decir, fortalecer la ciudadanía social en todo el sistema de justicia.

Específicas

- a) Creación o fortalecimiento de instancias internas encargadas de identificar las necesidades presupuestales y proporcionar elementos apropiados conforme a indicadores de derechos humanos para la planeación y programación a fin de lograr la realización progresiva del derecho de acceso a la justicia.
- b) Asignación apropiada de recursos financieros para el sistema de justicia, conforme a las necesidades actualmente detectadas, en especial para los asuntos no considerados en el proceso de implementación del sistema de justicia penal.
- c) Establecimiento de medidas para la coordinación entre las autoridades de impartición de justicia a fin de establecer estándares comunes y específicos sobre el derecho humano de acceso a la justicia.
- d) Diseño e implementación de medidas para la efectividad de las instancias de supervisión respecto a corrupción, actos irregulares o violaciones de derechos humanos, a fin de atender las consecuencias negativas en los niveles individual, colectivo o general.
- e) Establecimiento de medidas de protección para las personas denunciantes de corrupción, situaciones irregulares o violaciones de derechos humanos, incluyendo la protección contra represalias.

- f)* Implementación de un fondo con los recursos financieros necesarios para el pago de las deudas del Gobierno de la Ciudad de México con motivo de resoluciones judiciales establecidas en su contra.
- g)* Fortalecimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal como instancia de acceso a la justicia.
- h)* Establecimiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, y garantía de recursos humanos y materiales suficientes para la asesoría jurídica y registro de víctimas.
- i)* Fortalecimiento de la independencia, capacidades de investigación y técnicas periciales de las instituciones involucradas en la procuración de justicia, y defensa adecuada, particularmente para el acceso a la justicia en los casos de violencia de género.
- j)* Regulación de la responsabilidad estatal por error judicial y reparación de su daño.
- k)* Revisión de los criterios de reparación del daño en los procedimientos sobre hechos delictivos o violaciones de derechos humanos, conforme a la Ley General de Víctimas.
- l)* Revisión de los criterios para el registro de feminicidios en la Ciudad de México, y de la aplicación adecuada de los protocolos en la materia.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso a la justicia de todas las personas que habitan y transitan por la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 17.1. Impulsar que la elección de las personas titulares de las instancias de impartición de justicia sea de manera independiente					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
292. Elaborar propuestas de reformas legislativas para asegurar la independencia y autonomía en la designación de la titularidad de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia con participación de la sociedad, en particular respecto a la procuración de justicia y defensoría.	292.1. Esquema de participación ciudadana para la elaboración de las reformas legislativas. 292.2. Propuestas de reforma en materia de justicia elaboradas.	Avance del proceso legislativo sobre las reformas en materia de justicia para su independencia y autonomía.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia	La titularidad de las instancias garantes de impartición de justicia es electa de manera independiente.
293. Proponer un procedimiento de selección de titulares sin intervención del Poder Ejecutivo local y en coordinación con organismos civiles y personas académicas con trayectoria reconocida en la materia.	293.1. Presentación de un procedimiento de selección de titulares sin intervención del Poder Ejecutivo local.	Nivel de avance del proceso legislativo de propuestas.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Convocatoria para el nombramiento de las personas titulares de las instituciones impartidoras de justicia.

Objetivo específico 17.2. Eliminar la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>294. Diseñar un esquema de monitoreo público que opere con una plataforma de difusión pública accesible para atender las obligaciones de derechos humanos, con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>295. Establecer un esquema de sanciones para funcionarios y funcionarios públicos sujetos de queja.</p> <p>296. Diseñar formatos de queja accesibles en todas las instituciones de justicia, que protejan la confidencialidad y asegure que no existan represalias.</p>	<p>294.1. Esquema de monitoreo público que opera con una plataforma de difusión pública accesible para atender las obligaciones de derechos humanos, con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>295.1. Esquema de sanciones con procedimientos y recursos de revisión publicado.</p> <p>296.1. Esquema de presentación de quejas accesible, confidencial y seguro.</p> <p>296.2. Al menos 50% de las quejas presentadas son resueltas atendiendo las obligaciones de derechos humanos y sus resultados son evaluados por personas expertas</p>	<p>Porcentaje de las instituciones obligadas que cuentan con un esquema de monitoreo público de quejas, accesible para todas las personas.</p> <p>Número de sanciones y recursos de revisión.</p> <p>Documentos y/o evidencias de la existencia de formatos.</p> <p>Porcentaje del número de quejas resueltas respecto al número total de quejas presentadas.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal</p> <p>Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México</p> <p>Contraloría General del Distrito Federal</p> <p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Al menos 90% de las instituciones obligadas cuentan con las estrategias en operación.</p>
					<p>La totalidad de las quejas presentadas son resueltas atendiendo las obligaciones de derechos humanos y sus resultados son evaluados por personas expertas.</p>

...Objetivo específico 17.2. Eliminar la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades de las instituciones garantes del derecho de acceso a la justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>297. Elaborar legislación y normatividad que permita la creación de un mecanismo de protección a personas servidoras públicas que denuncien situaciones irregulares o de corrupción relacionadas con el goce, ejercicio o realización de los derechos humanos.</p>	<p>297.1. Elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Nivel de avance del proceso de elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México Contraloría General del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Mecanismo de protección a personas servidoras públicas en operación.</p>
<p>298. Fortalecer al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, así como a los órganos de control interno de las instituciones garantes del derecho humano de acceso a la justicia.</p>	<p>298.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y a la respectiva normativa de los órganos de control interno para incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Nivel de avance en el proceso de realización de las reformas.</p>	<p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Gobierno Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p>		<p>Normativas reformadas de los órganos de control interno, entre ellas la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.</p>

Objetivo específico 17.3. Diseñar un plan de sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
299. Generar un acuerdo interinstitucional para el diseño de un plan de recursos públicos a favor de la sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia.	299.1. Plan de sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia para la ciudad, que incluya garantizar un porcentaje del presupuesto de la ciudad no inferior al ejercicio fiscal inmediato anterior.	Nivel de avance del proceso legislativo de propuestas de reforma.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 2. Planeación, evaluación y presupuesto basado en resultados Enfoque transversal: Derechos humanos	Reforma al presupuesto de egresos que atienda al plan de sostenibilidad del derecho humano de acceso a la justicia.
	299.2. Presentación al pleno de las propuestas de reforma de recursos públicos ante las instancias legislativas		Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Finanzas del Distrito Federal		
300. Generar un mecanismo con la sociedad civil y personas especializadas en el tema para producir información que permita el seguimiento y medición sobre el derecho de acceso a la justicia.	300.1. Criterios para la generación de áreas de estadística establecidos.	Desarrollo de criterios comunes y específicos del cumplimiento del derecho humano de acceso a la justicia.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	La totalidad de instituciones garantes con área de estadística en operación para evaluar los criterios comunes y específicos de cumplimiento del derecho humano de acceso a la justicia.
		Porcentaje de instituciones que cuentan con área de estadística.	Tribunal Electoral del Distrito Federal		
	300.2. Guía publicada.	Diseño de una guía para el funcionamiento transparente del mecanismo.	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México		Utilización de la guía para verificar la operación del mecanismo.

Objetivo específico 17.4. Garantizar a las víctimas el acceso a la justicia acorde a estándares de derechos humanos

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>301. Fortalecer los mecanismos de atención de víctimas, en particular mediante la creación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local y la renovación y revisión de la aplicación efectiva de los protocolos que garanticen el acceso a la justicia.</p>	<p>301.1. Instalación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local con el personal necesario capacitado.</p> <p>301.2. Renovación y revisión de la aplicación efectiva de al menos 50% de los protocolos que garanticen el acceso a la justicia.</p>	<p>Existencia de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local, con alto índice de fortalecimiento y reconocimiento de atención a víctimas.</p> <p>Porcentaje de protocolos renovados y revisados respecto al total de protocolos que garantizan el acceso a la justicia.</p> <p>Índice de casos de muertes violentas de mujeres que son investigados bajo la hipótesis de feminicidio.</p>	<p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Gobierno</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>3. Profesionalización del servicio público</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas local fortalecida y reconocida en la atención a víctimas.</p> <p>Revisión de la aplicación efectiva de la totalidad de los protocolos que garanticen el acceso a la justicia.</p> <p>Investigación bajo la hipótesis de feminicidio de la totalidad de los casos de muertes violentas de mujeres.</p>
<p>302. Reformar el Código Penal del Distrito Federal para que toda muerte violenta de las mujeres se tipifique bajo la hipótesis de feminicidio.</p>	<p>302.1. La totalidad de las muertes violentas de mujeres son investigadas bajo la hipótesis de feminicidio.</p>	<p>Índice de casos de muertes violentas de mujeres que son investigados bajo la hipótesis de feminicidio.</p>			<p>Investigación bajo la hipótesis de feminicidio de la totalidad de los casos de muertes violentas de mujeres.</p>

Objetivo específico 17.5. Reparación del daño por error judicial como garantía de la impartición de justicia					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
303. Realizar un análisis intersectorial sobre la forma apropiada de reconocimiento y regulación en la legislación del derecho a la reparación del daño por error judicial, a partir de casos de violación al derecho de acceso a la justicia.	303.1. Análisis intersectorial detallado.	Nivel de avance del análisis intersectorial.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos	Análisis intersectorial concluido y en operación.
304. Establecer los parámetros y normatividad aplicables para la reparación del daño por error judicial.	304.1. Parámetros y normatividad aplicables.	Instrumentación de parámetros y normatividad.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México		Parámetros y normatividad aplicable para la reparación del daño por error judicial, actualizados periódicamente.

Objetivo específico 17.6. Fomentar entre la población que vive y transita en la Ciudad de México, el uso de los mecanismos alternativos para resolver sus controversias

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>305. Generar campañas de difusión y promoción respecto a las ventajas, beneficios y alcances de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a efecto de desarrollar la cultura de utilización de dichos mecanismos.</p>	<p>305.1. Diseño e implementación de una campaña de difusión en las demarcaciones territoriales con mayor índice de población.</p>	<p>Grado de difusión de la campaña implementada.</p>	<p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad: Mejora regulatoria y simplificación administrativa</p> <p>Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Campaña alcanza al menos a 70% de los sectores de la población.</p>
<p>306. Fortalecer las actitudes y habilidades de las personas facilitadoras encargadas de aplicar los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a efecto de que su participación en la solución del conflicto permita a los intervinientes identificar las bondades de esa solución alternativa.</p>	<p>306.1. Participación de al menos 50% de las personas facilitadoras de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en actividades de fortalecimiento de capacidades.</p>	<p>Porcentaje de personas facilitadoras de mecanismos alternativos de solución de conflictos que se encuentren en actividades de fortalecimiento de capacidades respecto al total de personas facilitadoras.</p>	<p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p>	<p>Participación de la totalidad de personas facilitadoras de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en actividades de fortalecimiento de capacidades.</p>	<p>Participación de la totalidad de personas facilitadoras de mecanismos alternativos de solución de conflictos, en actividades de fortalecimiento de capacidades.</p>
<p>307. Analizar la necesidad y, en su caso, crear nuevas unidades que faciliten a la población de la Ciudad de México el acceso a las instancias de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>	<p>307.1. Identificación de las necesidades de la población de la Ciudad de México para la implementación de un mayor número de instancias de aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>	<p>Número de instancias implementadas de aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>			<p>Inicio de implementación de las acciones necesarias para satisfacer la demanda de instancias de aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.</p>

III. Conclusiones

En relación con las necesidades institucionales para fortalecer al sistema de justicia de la Ciudad de México, se identificaron las siguientes aspiraciones conforme al horizonte deseable y progresivo esperado para el año 2021:

- Adopción de medidas para la discusión de las reformas legales que den por resultado la concentración de la actividad jurisdiccional en el poder judicial local; así como de medidas en el nivel local para facilitar el tránsito administrativo hacia dicha concentración.
- Independencia de los operadores del sistema de justicia, en particular mediante la designación de titulares sin intervención del Poder Ejecutivo local, con un procedimiento transparente, criterios objetivos y rendición de cuentas; y la instalación de un servicio civil judicial basado en criterios objetivos.
- Independencia presupuestal de los operadores del sistema de justicia, garantizando la no regresividad en la asignación y la progresividad de recursos conforme a una planeación basada en indicadores de derechos humanos y criterios de eficacia y eficiencia en el marco del derecho humano de acceso a la justicia.
- Existencia de un sistema homologado de capacitación y formación de las y los profesionales de las instituciones operadoras del sistema de justicia, conforme a criterios de derechos humanos.
- Funcionamiento de un sistema de indicadores de derechos humanos homologado de las instituciones garantes, para la medición de la realización y progresividad del derecho humano de acceso a la justicia, a partir de áreas de estadística con recursos humanos y materiales suficientes y adecuados.
- Institucionalización de procesos de planeación, programación e implementación de una estrategia para la atención y reducción de la congestión de expedientes en resolución en las instituciones operadoras de sistema de justicia.

- Existencia de mecanismos para la ejecución efectiva de las sentencias, incluso respecto del Gobierno de la Ciudad de México, suficiencia presupuestal para su cumplimiento, y reconocimiento legal del error judicial y reparación de su daño.
- Funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de la Ciudad de México, con recursos humanos y materiales suficientes y apropiados, en particular para la figura de la asesoría jurídica.
- Adecuación de la actuación institucional con criterios de reparación del daño respecto a hechos delictivos y violaciones a derechos humanos.
- Existencia de unidades de atención a personas que estén en situaciones de exclusión, discriminación y/o desigualdad que afecte la realización del derecho humano de acceso a la justicia.
- Información homologada sobre feminicidio en la Ciudad de México, y funcionamiento de protocolo de investigación en la materia.
- Sistematización de información relativa a investigaciones sobre violaciones a derechos humanos, e información integral diagnóstica sobre la situación de los derechos humanos en la Ciudad de México que incluya los informes y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Estrategias permanentes de comunicación sobre el funcionamiento de las instancias operadoras del sistema de acceso a la justicia, en particular atendiendo a las preocupaciones de la percepción ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil sobre ausencia de independencia, corrupción, actuaciones irregulares y violaciones de derechos humanos.
- Aplicación de procesos de transparencia de la información conforme a indicadores de derechos humanos y rendición de cuentas de instituciones operadoras del sistema de justicia.
- Protección de personas denunciantes de hechos de corrupción, actuaciones irregulares y violaciones a derechos humanos, así como existencia de instancias internas capaces de hacer frente a

las consecuencias negativas individuales, colectivas o generales derivadas de esos hechos o actuaciones.

- Establecimiento o fortalecimiento de capacidades institucionales de investigación de hechos delictivos tanto por las autoridades ministeriales como por parte de la defensoría pública.
- Consolidación de las actividades periciales mediante la garantía de su independencia técnica y el uso de tecnologías y técnicas apropiadas a las necesidades de los operadores del sistema de justicia.

Bibliografía

- ANTILLÓN, Ximena, y Paulina Vega. *Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes*. México, Centro de Colaboración Cívica, Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Servicios y Asesoría para la Paz, 2014.
- COURTIS, Christian. “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”. En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 5, 2006.
- FOUST Rodríguez, David. “La contrarreforma laboral: despojo de derechos humanos laborales”. En: Centro de Reflexión y Acción Laboral, *XVII Informe de violaciones a los derechos humanos laborales (2013). Resistencia obrera frente a las reformas*. México, Fomento Cultural y Educativo, Cereal, 2014,
- LÓPEZ Ayllón, Sergio et al. *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*. Versión completa. México, CIDE. 2015.
- LOVATÓN Palacios, David. “Experiencias de acceso a la justicia en América Latina”. En: *Revista IIDH*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, vol. 50, julio-diciembre 2009.
- MÁRQUEZ, María Guadalupe, y José Carlos de Villa. “Medios alternos de solución de conflictos.” En: *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*.

- Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.). México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- ORTIZ Alf, Loretta. “Fuentes del derecho internacional de los derechos humanos.” En: Claudia Martín *et al.* (comps.). *Derecho internacional de los derechos humanos*. México, Universidad Iberoamericana, American University, Fontamara, 2004.
- ROJAS Rojas, Christian. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos para trabajadores migratorios indocumentados en México: la incorporación del principio de igualdad y no discriminación*. Tesis de maestría, Flacso-México, 2013.
- RUEDA Luna, Cuauhtémoc. “Los mecanismos de producción de verdad en el discurso de derechos humanos de la CDHDF y la violencia en reclusorios 2015.” En: *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*. Karina Ansolabehere, Sandra Serrano, Luis Daniel Vázquez (coords.). México, Flacso-México, Universidad de los Andes, 2015.
- SAAVEDRA Álvarez, Yuria. “Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acceso a la justicia.” En: *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, José Luis Caballero Ochoa, Christian Steiner (coords.). México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fundación Konrad Adenauer, 2013.
- SARRE Iguiníz, Miguel. “Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008.” En: *25 años, 25 voces en la educación judicial*. Ángela Quiroga Quiroga (coord.). México, Edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2010.

Normatividad internacional y nacional

Convención Americana sobre Derechos Humanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En: *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1981.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: *Diario Oficial de la Federación*, 7 de octubre de 2015.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En: *Diario Oficial de la Federación*, 26 de junio de 2014.

Ley de la Defensoría de Oficio del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 13 de marzo de 2008.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 24 de febrero de 2009.

Ley General de Atención a Víctimas. En: *Diario Oficial de la Federación*, 3 de mayo de 2013.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. En: *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2014.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 1 de julio de 2009.

Documentos de derechos humanos de instancias internacionales

Sistema Universal

De órganos de Tratado

Observación General núm. 16: La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales

y culturales (art. 3), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 34º periodo de sesiones (2005). U.N. Doc. E/C.12/2005/4 (2005).

Observación General núm. 18: No discriminación, del Comité de Derechos Humanos, 37º periodo de sesiones (1989). U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I) (2008).

Observación General núm. 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. 80º periodo de sesiones (2004). U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

Observación General núm. 32: Artículo 14, El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, del Comité de Derechos Humanos, 90º periodo de sesiones (2007). U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007).

Observación General núm. 34: Artículo 19, Libertad de opinión y libertad de expresión, del Comité de Derechos Humanos, 102º periodo de sesiones (2011). U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (2011).

De otras instancias de derechos humanos

Informe Especial del Relator sobre la independencia de los magistrados y abogados. *Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la independencia del poder judicial, la administración de justicia y la impunidad*. Elaborado por el señor Leandro Despouy, 62º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/62/207 (2007).

Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, relativo al impacto de los estados de excepción sobre el derecho a un justo proceso, la cuestión del acceso a la justicia, y los últimos acontecimientos a nivel de la justicia internacional, 8º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/8/4 (2008).

Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, relativo al análisis de los parámetros necesarios para garantizar de manera efectiva la independencia de los magistrados, 11º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/11/41 (2009).

- Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el derecho a la verdad y sobre la genética forense y los derechos humanos, 15º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/15/26 (2010).
- Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Adición, Misión a México, 17º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/17/30/Add.3 (2011).
- Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados relativo a la corrupción judicial y la lucha contra la corrupción por medio del sistema judicial, 67º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/67/305 (2012).
- Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, relativo al funcionamiento de las fiscalías, 20º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/20/19 (2012).
- Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, relativo a la necesidad de considerar e integrar en el marco de desarrollo posterior a 2015 el concepto de Estado de derecho, 69º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/69/294 (2014).
- Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, relativo a justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 69º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/69/518 (2014).
- Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Adición, Misión a México, 28º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/28/68/Add.3 (2014).
- Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, relativo a la protección de las fuentes de información y los denunciantes de irregularidades, 70º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/70/361 (2015).
- Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, 28º periodo de sesiones. U.N. Doc. A/HRC/28/73 (2015).

Sistema Interamericano

De la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de derechos sociales.”

En: *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. CIDH-OEA, 2007. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodescv.sp.htm>

——— *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. CIDH-OEA, 2013.

——— *Informe sobre el impacto del procedimiento de solución amistosa*. CIDH-OEA, 2013.

De la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 5 de agosto de 2008, serie C, núm. 182.

——— “Caso Acevedo Buendía y otros (‘Cesantes jubilados de la Contraloría’) vs. Perú”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.

——— “Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220.

——— “Caso Cantoral Benavides vs. Perú”, Fondo, Sentencia de 18 de agosto de 2000, serie C, núm. 69.

——— “Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia”, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134.

——— “Caso Furlán y Familiares vs. Argentina”, Excepciones

- preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2012, serie C, núm. 246.
- “Caso Goiburú y otros vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 134.
- “Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México”, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- “Caso Suárez Rosero vs. Ecuador”, Fondo, Sentencia de 12 de noviembre de 1997, serie C, núm. 35.
- “Caso Tibi vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114.
- “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, serie C, núm. 192.
- Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, serie A, núm. 09.

Tesis aisladas y jurisprudenciales nacionales

- Tesis I.1o.A.E.63 A Derecho fundamental de petición. Para determinar su alcance y contenido, puede atenderse al concepto de “plazo razonable” desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aplicación del principio de progresividad, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, décima época, libro 19, junio de 2015, tomo III, p. 2004. Registro IUS 2009511.
- Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 1/2012 Imparcialidad. Contenido del principio previsto en el artículo 17 constitucional, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, décima época, libro V, febrero de 2012, tomo 1, p. 460. Registro IUS 160309.
- Tesis P./J. 29/2012 Autonomía e independencia judicial. El legislador debe establecerlas y garantizarlas en la ley, *Semanario Judicial de*

la Federación y su Gaceta, décima época, libro XIII, octubre de 2012, tomo 1, p. 89. Registro IUS 2001845.

Tesis Aislada 1a. CXI/2015 Error judicial. El Ministerio Público no es sujeto pasivo de la acción indemnizatoria correspondiente, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 16, marzo de 2015, tomo II, p. 1098. Registro IUS 2008712.

Tesis Aislada III.2o.C.6 K Acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias, como derecho humano. Goza de la misma dignidad que el acceso a la jurisdicción del estado, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XXV, octubre de 2013, tomo 3, p. 1723. Registro IUS 2004630.

Tesis Aislada I.3o.C.24 K Error judicial. Elementos de su configuración y su corrección por los órganos de control constitucional, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, p. 2001. Registro IUS 2003039.

Tesis I.4o.A.4 K Plazo razonable para resolver. Concepto y elementos que lo integran a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1452. Registro IUS 2002350.

Tesis I.4o.A.5 K, Plazo razonable para resolver. Dimensión y efectos de este concepto cuando se aduce excesiva carga de trabajo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro XV, diciembre de 2012, tomo 2, p. 1453. Registro IUS 2002351.

Documentos institucionales

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2014. Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. I. México, CDHDF, 2015.

Conatrib. “Conclusiones de los Foros Conatrib para el Mejoramiento de la Justicia Cotidiana. Materia: Dimensión estructural de la Justicia Local”, México, CIDE, p. 11. Disponible en: <http://www.>

- justiciacotidiana.mx/work/models/JusticiaCotidiana/Resource/97/1/images/FOROSDF.pdf
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia del derecho de acceso a la justicia*. México, PDHDF (Folleto de Divulgación para la Vigilancia Social), 2010.
- INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales resultados, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos-México. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, OACNUDH, 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Manual de políticas públicas para el acceso a la justicia. América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, PNUD, 2005.
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. “Cuarto informe de actividades 2015”, 1 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/notas-periodisticas/482-cuarto-informe-de-actividades-2015.html>
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*. México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014.

Informes y declaraciones de organizaciones civiles

- CIDAC. *Reporte de Hallazgos 2014, avances de la implementación y operación de la reforma penal en México*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo, 2014.

Declaración Ciudadana a Favor del Sistema Procesal Penal Acusatorio. Renace ABP, Asociación Alto al Secuestro, Tendiendo Puentes, Movimiento Provecino, Centro de Investigación para el Desarrollo, Inderural, Comité Nacional de Consulta y Participación de la Comunidad en la Seguridad Pública, México Evalúa, Observatorio de Seguridad Ciudadana, Ya basta de inseguridad, México Unido contra la Delincuencia y Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, México, 2013.

Víctimas de la PGJDF y Organizaciones de la Sociedad Civil. *Primer Informe de negación de justicia en el D.F.* México, octubre de 2015.

Otros

Funciones y actividades del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Disponible en: <http://www.estudiosjudiciales.gob.mx/swb/>

Capítulo 18. Derecho al debido proceso



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

En el presente capítulo se aborda el derecho al debido proceso¹ entendido como el conjunto de condiciones o garantías que deben cumplirse para que un proceso de impartición de justicia sea, efectivamente, justo. Como tal, sin el debido proceso es imposible exigir la protección de cualquiera de nuestros derechos.² Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos interpreta el derecho al debido proceso como el “derecho de defensa procesal” en los procedimientos administrativos y judiciales en los que se determinan derechos y obligaciones de las personas.³

¹ Este capítulo se desarrolló con la aportación de la academia, organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el tema.

² Amerigo Incalcaterra, “Presentación”. En: Miguel Sarre (coord.), *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*, México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007, p. 9.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Ivchen Bronstein vs. Perú”,

En el ámbito internacional, el debido proceso es reconocido en diversos tratados; principalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la aplicación de las garantías judiciales no se limita sólo a los recursos judiciales en sentido estricto, sino que también incluye al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto que pueda afectarles, es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo, sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.⁴

En México, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en plazos y términos que fijen las leyes, y deberá ser de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Además, con la reforma constitucional de 2011, que colocó el respeto a los derechos humanos en el corazón de la labor del Estado desde el artículo 1º, se volvió una tarea primordial garantizar el debido proceso en cualquier ámbito de justicia.

En procesos de cualquier naturaleza deben imperar para toda persona las siguientes premisas: el derecho a ser escuchada por un juez o tribunal, el derecho a ser escuchada dentro de un plazo razonable;

Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2001 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_74_esp.pdf

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros, vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124.

el deber de motivación de una decisión judicial; la no discriminación e igualdad entre las partes; tener acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial, previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad; publicidad del proceso –a menos que sea indispensable que sea privado para preservar los intereses de la justicia–; respeto a la integridad, libertad y seguridad personales, y reconocimiento de los derechos de las víctimas.⁵ Estos derechos aplican en procesos civiles, familiares, administrativos, penales, e inclusive para organismos autónomos como la Junta de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Electoral y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.⁶

La Corte Interamericana de Derechos Humanos observó que las garantías mínimas del debido proceso en el nivel internacional aplican a los ámbitos civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, considerando que ello revela el amplio alcance del debido proceso, “el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”.⁷

Si bien el debido proceso aplica para todos los ámbitos del derecho y de la vida pública, en este capítulo se hará un énfasis especial en el

⁵ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, párr. 2103.

⁶ Cabe destacar que en la página web del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se reproduce una frase de José María Morelos y Pavón que resume bien las exigencias de este capítulo: “Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un Tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario”. Ver: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, “Normatividad- Jurisprudencias” [en línea]. [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.tcadf.gob.mx/index.php/normatividad/3-jurisprudencias.html>

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros, vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 125.

derecho penal al ser la esfera donde tiene mayor alcance “por la gravedad que puede tener la intervención punitiva del Estado”.⁸

En materia penal, específicamente, el derecho al debido proceso se fortaleció a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011. El objetivo de la primera fue transitar de un sistema de justicia inquisitivo a uno acusatorio adversarial, que se ha ido implementando de forma gradual y deberá estar vigente en todo el territorio en junio de 2016. A su vez, esta reforma sirvió para constitucionalizar derechos para las y los usuarios del sistema de justicia, para que sean nulas todas las pruebas obtenidas en violación de derechos, como las confesiones realizadas sin la presencia de una o un defensor. Además, se “ratificó la presunción de inocencia y el acceso a la defensa desde la detención”,⁹ entre otras cuestiones.

Por su parte, en 2013 se publicó la Ley General de Víctimas, que en su artículo 2 establece el objetivo de “reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos”. Asimismo, de acuerdo con el artículo 10 de esta ley:

Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral de los daños sufridos.

⁸ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 13.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez - Adición - Misión a México, 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 11 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?c=119&su=123

Para ello es importante que el juicio y la imposición de sanciones se lleven a cabo con respeto al debido proceso.

En marzo de 2014 se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales –mismo que deberán incorporar todas las entidades federativas de forma gradual, sin exceder del 18 de junio de 2016– para aclarar las normas que deben seguirse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, para “esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño” (artículo 2º). El Código Nacional de Procedimientos Penales incluye el debido proceso como un principio y lo describe como un proceso imparcial y con apego estricto a los derechos humanos para poder condenar a una persona a una pena (artículo 12). También es importante mencionar que uno de los principios por los que se rige el Código es el de igualdad ante la ley para evitar cualquier tipo de discriminación que anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas (artículo 10).

De igual forma, es necesario mencionar que en el Senado de la República se ha discutido el anteproyecto de dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que entre otras cuestiones busca garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas privadas de la libertad, tanto sentenciadas como procesadas, y facilitar su acceso para presentar quejas por violaciones a sus derechos.

Por lo anterior, es evidente que el marco normativo actual es completo en términos de debido proceso; sin embargo, en México persisten graves problemas para garantizar su aplicación. Dicho de otra forma, el principal problema en la materia no se resuelve con el reconocimiento legal de derechos humanos ni con la publicación de leyes, sino con garantías para que dichas leyes se cumplan.¹⁰

Sólo se puede aspirar a cumplir con el objetivo constitucional de que un proceso penal tenga por objeto “el esclarecimiento de los hechos, proteger a la persona inocente, procurar que quien es culpable

¹⁰ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2.

no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen” (artículo 20)¹¹ si dicho proceso se lleva a cabo conforme a la ley, con respeto absoluto por los derechos de toda persona que interviene o forma parte del proceso. El debido proceso beneficia e incluye tanto a las personas procesadas y personas sentenciadas como a quienes fueron víctimas de algún delito,¹² así como a la sociedad en general, pues el respeto de los derechos procesales es una garantía contra las decisiones arbitrarias y autoritarias.

En el ámbito penal, en este capítulo se agrupan los derechos o conceptos que forman parte del debido proceso en tres ejes: libertad e integridad personal, garantías para un juicio justo y protección de los derechos de las víctimas.¹³

1. El derecho a la libertad e integridad personal hace referencia a la importancia de que las detenciones sean legales, que la prisión preventiva se utilice de forma excepcional —e imponer penas alternativas a la prisión cuando sea posible—, y que se garantice un trato digno durante la detención, la investigación y el tiempo que cualquier persona esté privada de su libertad. En este sentido, distintos instrumentos establecen que ninguna persona puede ser arbitrariamente detenida o presa,¹⁴ que toda persona

¹¹ Una redacción casi idéntica se encuentra en el Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 2°.

¹² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, op. cit., nota 5, párr. 2096.

¹³ Algunos expertos han propuesto hacerlo de la siguiente manera: a) libertad personal, b) integridad personal, c) garantías judiciales, d) seguridad jurídica, y e) recurso efectivo para las víctimas. Véase: Miguel Sarre (coord.), op. cit., nota 2, p. 17.

¹⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 9; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 14; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 19.

detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma,¹⁵ y que ninguna persona debe ser sometida a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁶

Para garantizar la libertad e integridad personales es necesario, entre otras cosas, que cualquier persona detenida sea informada de las razones de su detención, además de ser oída sin demora por una autoridad competente, que cuente con asistencia legal y que la prolongación de la detención sea definida sólo por una jueza, juez o autoridad competente.¹⁷ El respeto a la integridad personal también incluye un trato digno para las personas privadas de la libertad, tanto para quienes cuentan con una sentencia, como para quienes se encuentran en proceso.

Es necesario garantizar que las detenciones se registren de forma correcta con la finalidad de evitar malos tratos o tortura,¹⁸ y también generar un mecanismo de control y rendición de cuentas. En este sentido, en el artículo 117 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se explica la importancia de integrar y actualizar permanentemente el sistema único de información criminal con datos generados por las instituciones policiales e instituciones de procuración de justicia

¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 9; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 5; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 19.

¹⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Propuesta general 01/2014: Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, México, CDHDF, 2014, cuadro 21 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>

para coadyuvar a salvaguardar la integridad y derechos de las personas.¹⁹

2. Las garantías para un juicio justo incluyen, entre otras cuestiones, el derecho a la presunción de inocencia, a una debida defensa y a un juez imparcial. Estos derechos se han reconocido en diversos tratados y ordenamientos legales. Por ejemplo, se debe presumir la inocencia de toda persona acusada de un delito mientras no se pruebe su culpabilidad en un juicio en el que se hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa;²⁰ ninguna persona debe ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable, y “cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula”.²¹ El derecho a una defensa adecuada incluye que, de ser necesario, cualquier persona procesada tendrá acceso a una persona traductora o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado;²² en el caso de las personas extranjeras que se encuentran en México, deberán contar con asistencia consular. Además, la defensa debe ser adecuada, y la persona procesada tiene derecho a comunicarse libre y privadamente con su defensor o defensora.²³ Cabe destacar que el Estado tiene la obligación de proveerle un defensor o defensora de oficio a la persona

¹⁹ Véase, en este mismo tomo, el capítulo 19, referente al derecho a la integridad, libertad y seguridad personales.

²⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art. 14; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 13.

²¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

²² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8.

²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, arts. 17 y 20; Código Nacional de Procedimientos Penales, art. 17.

procesada si ella no elige otro en el plazo establecido por la ley. Toda persona procesada tiene derecho a ser oída de manera pública y con justicia, dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial.²⁴ Finalmente, toda persona cuenta con el derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior.

El debido proceso también aplica para las personas privadas de la libertad²⁵ (tanto personas procesadas como sentenciadas), pues en caso de imposición de restricciones, medidas disciplinarias y sanciones, tienen derecho a que su aplicación se efectúe bajo los principios de equidad y de respeto a las garantías procesales definidas en la ley pertinente, como se explica en las Reglas Mandela. Además, la administración penitenciaria debe garantizar que las sanciones disciplinarias sean proporcionales a la infracción, y se deben registrar todas las sanciones disciplinarias impuestas.²⁶ En estos casos también se aplican otros aspectos del debido proceso, como el derecho que tienen las personas privadas de su libertad, a ser informadas, sin dilación y en un idioma que comprendan, de la naturaleza de los cargos que se les imputen; a disponer de tiempo y medios para preparar su defensa; a contar con el servicio de intérprete cuando sea necesario; y a solicitar una revisión judicial de las sanciones disciplinarias que se les hayan impuesto.²⁷

²⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 7.

²⁵ Véase, en el tomo 5 de esta obra, el capítulo 27, referente a los derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), 2015, Regla 39 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf

²⁷ *Ibid.*, Regla 41.

3. Por su parte, las víctimas o personas ofendidas tienen derecho a recibir asesoría jurídica, a ser informadas del desarrollo del procedimiento penal, a recibir atención médica y psicológica de urgencia, a la reparación del daño y a recibir protección, entre otras cuestiones.²⁸ Esto ha sido especialmente reconocido a partir de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia, y se desarrolló con mayor amplitud en la Ley General de Víctimas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 2013.

B. Principales problemáticas

A pesar de los derechos ampliamente reconocidos en la materia, existe evidencia sobre las frecuentes violaciones al debido proceso que ocurren en México. Ejemplo de ello es el Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes –formulado tras una visita a México que efectuó entre el 21 de abril y el 2 de mayo de 2014–, en el que se afirma que “[l]a tortura y los malos tratos son generalizados en México”²⁹ y que “[e]l Relator Especial observó una tendencia a detener para investigar, en lugar de investigar para detener”.³⁰

Al respecto, la organización México Evalúa documentó la inexistencia de suficiente información, reunida de forma sistemática en todo el país, sobre la experiencia de las y los usuarios que entran en contacto con el sistema de justicia penal –en este caso, de la prevalencia de

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 20.

²⁹ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014), 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3, párr. 23 [en línea]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>

³⁰ *Ibid.*, párr. 47.

la tortura—, ya que muchos abusos o malos tratos no se denuncian por miedo o falta de confianza en las autoridades.³¹

El caso de la tortura es sólo un ejemplo, pero lo mismo ocurre con otros elementos que componen el derecho al debido proceso: en el ámbito nacional no existe suficiente información sistematizada para medir el cumplimiento de todos los derechos reconocidos por la Constitución, obligación que compete al Estado.

Es importante contar con información desglosada según las características sociales, demográficas y económicas de las personas procesadas (para poder identificar a grupos de población en situación de exclusión) y los delitos que se están investigando, así como incluir información sobre las características de la detención y sobre el proceso en general. En el caso de quienes se encuentran bajo privación de su libertad, en el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal se prevén medidas para que puedan presentar quejas sin temor a represalias, así como mejoras al Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria,³² con lo cual se dispondrá de más y mejor información sobre la experiencia de quienes transitan por el sistema de justicia penal.

Otro problema que atañe al marco normativo mexicano es la existencia de la prisión preventiva de oficio, a partir de una larga lista de delitos; no obstante, “la prisión preventiva no debe depender del tipo de delito sino del riesgo de fuga, riesgo para la investigación y riesgo para el proceso”.³³

³¹ Layda Negrete y Leslie Solís, “El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez”. En: *Animal Político*, 30 de abril de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez/>

³² Véase el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160429-II.pdf>

³³ Bernardo León, “Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento”. En: *Animal Político*, 15 de enero de 2015 [en

En el Distrito Federal se han documentado casos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes,³⁴ detención ilegal y arbitraria,³⁵ así como violaciones del derecho al debido proceso en lo relativo a contar con una defensa adecuada y eficaz por medio de una o un defensor público.³⁶

“Los actos de tortura no deben ni pueden ser prácticas arraigadas al interior de las corporaciones encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos” y ciudadanas, y es inaceptable “el uso de la tortura en cualquiera de sus métodos y por cualquiera de sus fines”, ya que, entre otras cuestiones, la tortura “desencadena una serie de violaciones a otros derechos”, incluyendo el derecho al debido proceso, tal como lo ha sostenido la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal durante los años recientes en decenas de recomendaciones.³⁷

En su *Informe anual 2014*, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señaló que algunos de los derechos humanos más mencionados en las quejas sobre presuntas violaciones que recibieron en 2013 y 2014 fueron aquellos incluidos en el bloque de justicia de este diagnóstico: los derechos a la seguridad jurídica, a la integridad personal de la víctima u ofendido, al debido proceso y garantías judiciales, a la libertad y seguridad personales, y a una adecuada protección judicial. Juntos, estos derechos representaron 44.7 por ciento de las menciones en 2013 y 47.6 por ciento en 2014; es decir, casi la mitad

línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-el-tratamiento/>

³⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendaciones: 11/2015, 10/2015, 9/2015, 15/2014, 14/2014, 2/2014, 16/2013, 2/2013, 13/2012, 12/2011, 11/2011, 10/2011, 8/2011.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 10/2014.

³⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 14/2014, p. 365.

del total de derechos humanos mencionados en las quejas. Otros derechos vulnerados comúnmente, de acuerdo con las quejas recibidas, se relacionan con la afectación a los derechos de personas privadas de su libertad: a la salud, al trabajo, de la niñez, entre otros.³⁸

Ahora bien, en 2014, las violaciones a derechos humanos que se mencionaron con mayor regularidad en las 16 recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal fueron las siguientes: al debido proceso, a la libertad, a la justicia, a la integridad personal, a la seguridad jurídica, así como por tortura. Estos derechos se mencionaron antes incluso que temas sobre salud –cabe destacar que en cada recomendación se puede hacer referencia a más de un derecho.³⁹ Esto quiere decir que tanto en las quejas recibidas como en las recomendaciones emitidas los derechos que forman parte del debido proceso son los que se violan de forma más recurrente.

Con base en la metodología recomendada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,⁴⁰ el

³⁸ Asimismo, cabe mencionar que, de acuerdo con el citado informe de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las principales autoridades señaladas como presuntas responsables de violaciones a los derechos humanos en las quejas recibidas son: la Secretaría de Gobierno, con alrededor de 25%; seguida de la Procuraduría General de Justicia, con alrededor de 20%; y con alrededor de 15%, la Secretaría de Seguridad Pública. Específicamente en 2013, la Secretaría de Gobierno representó 27.2% de las menciones por presunta responsabilidad, y en 2014, 25.3%; la Procuraduría General de Justicia, 18.9 y 19.5%, respectivamente; y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 11.7 y 15.4%, en los años citados. Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014, Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. 1, México, 2015, p. 47, cuadro 10 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>

³⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 60, cuadro 16.

⁴⁰ Los indicadores de juicio justo propuestos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se dividen en cinco rubros:

Cuadro 1. Derechos humanos presuntamente violados según número de menciones en quejas (selección), (CDHDF, 2013-2014)

Derechos	2013		2014	
	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Total	15 731	100	14 897	100
A la seguridad jurídica	2 500	15.9	2 640	17.7
A la integridad personal	1 220	7.8	1 408	9.5
De la víctima o persona ofendida	1 318	8.4	1 408	9.5
Al debido proceso y garantías judiciales	1 076	6.8	869	5.8
A la libertad y seguridad personales	616	3.9	638	4.3
A la adecuada protección judicial	207	1.3	122	0.8

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 48, cuadro 11.

Cuadro 2. Derechos humanos vulnerados según las recomendaciones emitidas en 2014 (selección), CDHDF

Derecho vulnerado	2014
Total de derechos	54
Violación a las garantías de debido proceso	6
Violación a los derechos humanos de libertad	6
Violación al derecho a la justicia	4
Violación a los derechos humanos de integridad personal	4
Violación al derecho a la seguridad jurídica	3
Tortura	3

Fuente: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 38, p. 60, cuadro 16.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México ha desarrollado indicadores sobre el derecho a un juicio justo, lo cual va de la mano con el concepto del derecho al debido proceso. Para ello, utilizó varias fuentes de información, como “datos proporcionados por los órganos jurisdiccionales, áreas de apoyo judicial y administrativas y estadísticas generadas por la Dirección de Estadística de la Presidencia del TSJDF”.⁴¹

Al reconocer la complejidad de los temas que se buscaban medir, y al observar que los datos disponibles no eran suficientes, entre agosto y septiembre de 2010 el Tribunal Superior de Justicia realizó dos encuestas sobre el nivel de satisfacción de las personas usuarias de dicho ente y sobre la impartición de justicia en la Ciudad de México. Este ejercicio no se ha repetido. El anuario estadístico del Tribunal Superior de Justicia también incluye información sobre el porcentaje de personas usuarias del mismo que consideraron haber obtenido una reparación del daño. De acuerdo con la encuesta realizada en 2010, se concluyó lo siguiente:

Personas usuarias del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que sintieron que su daño fue reparado:

- Por sexo: mujeres, 25.3 por ciento; hombres, 33.5 por ciento.⁴²

acceso e igualdad ante cortes y tribunales; audiencia pública por cortes competentes e independientes; presunción de inocencia y garantías en la determinación de cargos penales; protección especial de niños, niñas y adolescentes; y revisión por una instancia superior. Véase: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008 [en línea]. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf

⁴¹ Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos, 2014*, México, TSJDF, 2015, p. 30.

⁴² *Ibid.*, p. 288.

- Por edad: 29 años o menos, 48.2 por ciento; de 30 a 44 años, 23.2 por ciento; de 45 a 59 años, 22 por ciento; 60 años o más, 22.4 por ciento.⁴³
- Por materia: penal, 29.6 por ciento; familiar, 23.9 por ciento; arrendamiento, 22.8 por ciento; civil, 29.8 por ciento.⁴⁴

La gran mayoría de las y los usuarios evaluaron de forma positiva los servicios prestados por el Tribunal Superior de Justicia en 2010: 7 por ciento otorgaron una calificación de *excelente*; 13 por ciento, *muy buena*; 58 por ciento, *buena*; 16 por ciento, *mala*; y 6 por ciento, *muy mala*.⁴⁵

A diferencia de las y los usuarios del Tribunal Superior de Justicia que en general evaluaron el trato recibido de forma positiva, las víctimas que acuden al Ministerio Público a denunciar un delito en el Distrito Federal obtuvieron un trato poco satisfactorio. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía desde 2011, el Distrito Federal fue en 2014 la entidad con el peor trato del Ministerio Público hacia las víctimas. La suma de trato *bueno* y *excelente* disminuyó de 41.2 a 35.7 por ciento en el periodo antes mencionado. En el ámbito nacional, en estos años, la percepción de trato *satisfactorio* aumentó de 49.5 a 50.5 por ciento.

La encuesta implementada por el Tribunal Superior de Justicia en 2010 también indagó a las personas usuarias sobre el cumplimiento de los principios del proceso judicial, refiriéndose a la inmediación, publicidad, toma de decisiones pública, continuidad, oralidad, concentración, contradicción, igualdad entre las partes, presunción de inocencia, defensa técnica, preparación de la defensa y posibilidad de participar en el proceso. El principio mejor evaluado fue la

⁴³ *Ibid.*, p. 289.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 290.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 292.

participación (8.7) y el que obtuvo la calificación más baja (3.8) fue el conjunto de oralidad, publicidad, inmediación y concentración, “que en su conjunto aluden a la actuación de las y los jueces o de las y los magistrados en la toma de decisiones sobre las audiencias y la comunicación que mantienen al respecto de manera oral”.⁴⁶ Este tipo de encuestas deben repetirse para poder medir el impacto de la reforma de justicia procesal penal.

En la Encuesta Interna del Tribunal Superior de Justicia, referente a 2012, se preguntó a las juezas y los jueces si en algún momento habían sentido amenazada su independencia o imparcialidad. Al respecto, 85 por ciento de las juezas y los jueces respondieron que nunca se habían sentido amenazados, pero el otro 15 por ciento expresó que sí se había sido presionado, principalmente por abogados y particulares, aunque también por medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil. No se especificó de qué manera se ejerció la presión.

La sociedad civil también ha hecho esfuerzos para medir algunos elementos del debido proceso. En cuanto a los derechos de las víctimas, México Unido contra la Delincuencia ha llevado a cabo encuestas de percepción ciudadana sobre la calidad del servicio⁴⁷ en fiscalías del Distrito Federal desde 2011, y de acuerdo con su reporte semestral de enero de 2015,⁴⁸ se encontró lo siguiente:

En la Fiscalía para la Investigación de Delitos cometidos por Servidores Públicos, la calificación sobre percepción de calidad en el servicio ha

⁴⁶ *Ibid.*, p. 294.

⁴⁷ La calidad en el servicio en la Fiscalía para la Investigación de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos se divide en 4 ejes: calidad en la atención, irregularidades, condiciones internas, y condiciones externas.

⁴⁸ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>

Cuadro 3. Frecuencia con que los juzgadores vieron vulnerada su imparcialidad por tipo de actor (TSJDF, 2012)

Actor	Muchas veces (%)	Algunas veces (%)	Pocas veces (%)
Particular	1.3	5.0	6.9
Abogados	1.3	5.6	7.5
Medios de comunicación	0	1.9	3.1
Delincuencia organizada	0	0	0.6
Organizaciones de la sociedad civil	0	0.6	4.4
Ministerio Público	0	1.9	0.6
Poder Ejecutivo local o federal	0	0.6	0.6
Suprema Corte de Justicia de la Nación	0	0	0.6
Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	0	0.6	1.3
Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	0	0.6	0
Magistrados	0.6	1.3	1.9
Jueces/juezas	0	0	1.3
Comisión de Derechos Humanos del D.F.	0.6	0	0.6
Otro	0	0.6	1.9

Fuente: Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, *op. cit.*, nota 41, p. 223.

mejorado entre 2013 y 2015 al pasar de 6.8 a 8.4. En 13 por ciento de los casos, el agente del Ministerio Público no orientó a la ciudadana o ciudadano durante el proceso, en 8 por ciento no trataron a la o el denunciante con respeto, en 4 por ciento el personal pidió dinero a cambio del servicio, en 23 por ciento no había letreros visibles con información sobre los servicios de la fiscalía, y 10 por ciento de las personas entrevistadas consideraron que esta fiscalía no se encuentra en condiciones de prestar servicios adecuadamente.

Por su parte, en la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro,⁴⁹ aumentó la calificación promedio sobre la percepción de calidad en el servicio, pasando de 6.9 en abril de 2014 a 8.1 en enero de 2015. Sin embargo, en 23 por ciento de los casos, el o la agente no se identificó plenamente, en 6 por ciento el o la agente del Ministerio Público no explicó el procedimiento para iniciar una denuncia, 6 por ciento de las personas encuestadas afirmaron que el agente no les brindó orientación durante el proceso, 4 por ciento sintió que el trato no fue respetuoso, en 4 por ciento de los casos los o las agentes pidieron dinero a cambio del servicio, en 31 por ciento de los casos la víctima manifestó que no había letreros señalando los servicios que se prestan en la Agencia y 11 por ciento consideró que la agencia no se encuentra en condiciones para prestar adecuadamente a la ciudadanía los servicios que tiene encomendados.⁵⁰

México Unido Contra la Delincuencia inició el programa Cultura de la Legalidad en Salas de Oralidad Penal del Distrito Federal en el primer trimestre de 2015 para evaluar la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (cabe destacar que el Distrito Federal puso en operación el nuevo sistema de justicia en enero de 2015).⁵¹ Para lo anterior, se monitorearon 475 audiencias en seis meses y se

⁴⁹ La calidad en el servicio en la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito del Secuestro se dividió en 3 ejes: calidad en la atención, irregularidades, y condiciones internas.

⁵⁰ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>

⁵¹ México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Reporte semestral cultura de la legalidad en Salas de Oralidad Penal del D.F., septiembre 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

recabaron datos sobre cuatro ejes de evaluación: actuaciones judiciales, actuaciones del Ministerio Público de judicialización, actuaciones del defensor público, y actuaciones del asesor jurídico público.⁵² En el desarrollo de la evaluación, se identificaron las siguientes áreas de oportunidad:⁵³

- En 61 por ciento de las audiencias monitoreadas, el juez no verificó la legalidad de las actuaciones previas antes de convalidar en audiencias de incompetencia.
- En 65 por ciento de las audiencias monitoreadas, el juez no analizó los datos de prueba para determinar la imposición de medidas cautelares.
- En 58 por ciento de las audiencias monitoreadas, el Ministerio Público no ofreció datos de prueba ni los vinculó para solicitar medidas cautelares.
- En 99 por ciento de las audiencias monitoreadas, el defensor público no ofreció datos de prueba para desvirtuar la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado.
- En 100 por ciento de las audiencias monitoreadas, el asesor jurídico público no realizó manifestaciones diversas a las del Ministerio Público.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas efectuó encuestas a población en reclusión en la Ciudad de México y en el Estado de México en 2002, 2005, 2009 y 2013, que produjeron información sobre distintos aspectos del sistema de justicia penal desde el punto de

⁵² México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad, *Primer informe sobre el monitoreo en Salas de Oralidad Penal del D.F.* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

⁵³ *Idem.*

vista de la población privada de la libertad, entre los que se incluyen las circunstancias de la detención y el proceso penal.⁵⁴ Estas encuestas dan cuenta de un amplio uso de violencia hacia las personas que son detenidas, para efectos de obligarlas a declarar o hacerlas cambiar sus declaraciones, así como un desconocimiento generalizado sobre el proceso judicial.⁵⁵ A continuación se presentan algunos datos agregados para el Distrito Federal y el Estado de México, debido a que así se presentan en el estudio aludido.

Cuadro 4. Niveles de comprensión del proceso judicial en el Distrito Federal y Estado de México, 2002-2013

Año	Rango: <i>poco o nada</i> (%)
2002	56.0
2005	58.4
2009	64.1
2013	76.4

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 53.

También se documentó que, en 2013, 30.6 por ciento de las personas encuestadas que se encontraban en un centro penitenciario del Distrito Federal o del Estado de México se declararon culpables porque fueron torturadas o golpeadas y 11.5 por ciento se declararon culpables porque fueron amenazadas o presionadas.

⁵⁴ Marcelo Bergman, *et al.*, *Delito y cárcel en México: deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*, México, CIDE, 2014. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015]. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rcel-online-2014.pdf>

⁵⁵ *Ibid.*, p. 52.

Cuadro 5. Razones por las que las personas privadas de la libertad en la Ciudad de México y el Estado de México se declararon culpables, 2013

Razones para declararse culpable, 2013	Porcentaje
Porque es culpable	42.6
Porque lo torturaron o golpearon	30.6
Porque lo presionaron	11.5
Porque se lo recomendó su abogado	7.5
Porque el Ministerio Público le dijo	6.8
Otra razón	1.0

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 57.

Cuadro 6. Otros hallazgos de la Encuesta a Población en Reclusión, 2013

Percepción de personas privadas de la libertad sobre la etapa judicial, 2013	Porcentaje
Su abogado defensor no lo aconsejó antes de las audiencias	54.2
Su abogado no le explicó lo que sucedía en las audiencias	45.4
La defensa no presentó pruebas	46.4
Sintieron que sus abogados no los defendieron	41.5
No hablaron con el juez a lo largo del juicio	84.1

Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Encuesta a Población en Reclusión, 2002, 2005, 2009 y 2013, en Marcelo Bergman, *op. cit.*, nota 54, p. 57.

El derecho al debido proceso para las personas privadas de la libertad resulta vulnerado con frecuencia, de acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que llevó a cabo la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos entre 2006 y 2014.⁵⁶ Por medio de este instrumento, se evaluaron distintos rubros del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, así como la gobernabilidad de los centros penitenciarios.

Por otro lado, una de las consecuencias de las constantes violaciones al debido proceso y en general a los derechos humanos en temas de justicia, es que el Distrito Federal es la entidad donde las y los ciudadanos perciben mayor corrupción por parte de las autoridades encargadas del sistema de seguridad y justicia, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía entre 2011 y 2015. La percepción de confianza y de efectividad también es menor en el Distrito Federal que en el resto de las entidades, según la misma encuesta.

A continuación, se muestra la percepción de corrupción en las juezas y los jueces, en el Ministerio Público y en la Policía Ministerial, en 2015.⁵⁷ En los tres casos, el Distrito Federal ocupa la última posición en el ámbito nacional.⁵⁸

En el nivel nacional, en promedio, mejoró la imagen de las juezas y los jueces, el Ministerio Público y la Policía Ministerial entre 2011 y 2015; es decir, bajó el porcentaje de percepción de corrupción.

Si bien es cierto que, al tratar el derecho al debido proceso debe mostrarse un estudio detallado del ámbito penal, no debe dejarse de lado el debido proceso en las distintas áreas relacionadas con la impartición de justicia que actualmente enfrentan un escenario de debilidad; áreas que el

⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2014 [en línea]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria

⁵⁷ La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública abarca a otras autoridades, aquí sólo se presenta una selección de ellas.

⁵⁸ Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

*Cuadro 7. Percepción de corrupción en jueces,
Ministerios Públicos y Policía Ministerial 2015*

En jueces		En el Ministerio Público		En la Policía Ministerial	
Distrito Federal	81.6	Distrito Federal	84.5	Distrito Federal	83.2
Oaxaca	74.8	Edo. de México	79.0	Edo. de México	71.3
Jalisco	72.5	Oaxaca	70.0	Oaxaca	69.4
Edo. de México	71.3	Tabasco	67.0	Morelos	69.2
Hidalgo	70.6	Guerrero	66.5	Tabasco	67.5
Guerrero	68.6	Hidalgo	66.3	Baja Calif. Sur	66.8
Morelos	67.9	Morelos	65.1	Quintana Roo	66.7
Quintana Roo	67.5	Quintana Roo	64.9	Hidalgo	66.1
Tlaxcala	67.0	Nacional	64.8	Puebla	66.1
Nacional	65.6	Puebla	64.7	Guerrero	65.9
Tabasco	65.6	Jalisco	63.7	Baja California	65.4
Michoacán	64.8	Michoacán	63.5	Jalisco	64.0
Puebla	64.6	Baja Calif. Sur	63.3	Chihuahua	63.9
Nayarit	64.2	San Luis Potosí	63.2	Nacional	62.4
Baja California	64.0	Campeche	62.5	Michoacán	62.2
Yucatán	63.7	Veracruz	62.2	San Luis Potosí	61.1
Campeche	63.7	Tlaxcala	62.0	Nayarit	60.8
Querétaro	63.2	Baja California	59.9	Campeche	60.5
Veracruz	62.5	Nayarit	59.0	Colima	60.4
Colima	61.9	Sonora	57.8	Chiapas	58.7
San Luis Potosí	61.1	Chiapas	57.4	Tlaxcala	58.5
Guanajuato	60.1	Chihuahua	57.3	Durango	58.4
Baja Calif. Sur	60.0	Colima	56.1	Veracruz	57.4
Chiapas	59.9	Querétaro	55.7	Aguascalientes	56.4
Sonora	59.9	Yucatán	54.0	Sonora	55.1
Aguascalientes	58.1	Aguascalientes	52.7	Yucatán	55.0
Chihuahua	57.9	Nuevo León	52.4	Querétaro	53.4
Tamaulipas	55.2	Durango	51.9	Sinaloa	52.7

...Cuadro 7. *Percepción de corrupción en jueces, Ministerios Públicos y Policía Ministerial 2015*

En jueces		En el Ministerio Público		En la Policía Ministerial	
Nuevo León	54.6	Coahuila	51.8	Nuevo León	51.9
Durango	53.5	Guanajuato	50.5	Coahuila	51.2
Zacatecas	51.7	Tamaulipas	50.3	Guanajuato	51.0
Sinaloa	51.2	Zacatecas	49.3	Tamaulipas	49.5
Coahuila	45.4	Sinaloa	48.0	Zacatecas	46.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2015.

Cuadro 8. *Percepción de corrupción en jueces, Ministerio Público y Policía Ministerial en el Distrito Federal y en el nivel nacional, 2011-2015*

		2011	2012	2013	2014	2015
Jueces	Distrito Federal	75	68.1	81.6	78	81.6
	Nacional	66.4	66.4	64.4	65	65.6
Ministerio Público	Distrito Federal	83.1	77.6	85.7	83.8	84.5
	Nacional	68.7	69.7	65	64	64.8
Policía Ministerial	Distrito Federal	85.8	80.5	86.4	81.3	83.2
	Nacional	69.5	69.7	65	61.1	62.4

Centro de Investigación y Docencia Económicas engloba en el concepto de *justicia cotidiana*. El Centro de Investigación define dicho concepto como aquellas instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria de la sociedad democrática, incluyendo la justicia civil, que abarca el área familiar, la justicia laboral pero también un sector de la justicia

administrativa.⁵⁹ Además de ello, el Centro de Investigación y Docencia Económicas extiende este ámbito a la “justicia de proximidad”.⁶⁰

Una de las áreas que no se debe pasar por alto es la relativa a la materia laboral, disciplina del derecho que regula la convergencia de elementos indispensables para el desarrollo de condiciones de competitividad del país: el Estado, el trabajo y el capital.⁶¹

La importancia del debido proceso en el sistema de justicia laboral reside en que dicho sistema es responsable de hacer efectivo el cumplimiento de la legislación laboral, junto a otras instancias como la inspección del trabajo y los mismos sindicatos. Cuando la justicia laboral tiene un mal funcionamiento, cualquiera que sea la razón, genera un fuerte incentivo para que quienes emplean opten por no respetar los derechos de las y los trabajadores, con la expectativa de que éstos se desistan de reclamarlos ante el cúmulo de obstáculos que tendrían que superar para hacerlos efectivos.⁶²

El Instituto Mexicano para la Competitividad ha documentado en el proyecto “Por una mejor justicia laboral” algunos de los principales problemas para impartir justicia laboral de calidad, entre ellos, los siguientes:⁶³

- Condiciones de operatividad en las juntas locales de Conciliación y Arbitraje.
- Los vicios legales que durante el desarrollo de un conflicto laboral abren espacio a la ausencia de certeza jurídica para el sector patronal y el sector trabajador.

⁵⁹ *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 6.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Reporte: justicia laboral, justicia transparente*, México, Imco, 2015, p. 1.

⁶² Graciela Bensusán y Arturo Alcalde, *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*, México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013, p. 3.

⁶³ *Reporte: justicia laboral, justicia transparente, op. cit.*, nota 61, p. 1.

- La falta de sanciones efectivas.
- La corrupción.
- La duración de los juicios laborales.
- El incremento de juicios durante los últimos años.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas ha documentado que el desempeño actual de las juntas de Conciliación y Arbitraje no es idóneo y que éstas presentan graves problemas de operación, por lo que plantea la imperiosa necesidad de proponer soluciones de fondo y tomar medidas inmediatas para avanzar en su profesionalización, así como eliminar áreas de discrecionalidad que a menudo se convierten en focos de corrupción.⁶⁴

Un tema relevante en el Distrito Federal cuando se trata de respetar y garantizar el debido proceso de las partes que intervienen es la duración de los juicios laborales. El procedimiento laboral se rige por una serie de principios rectores que tienen como función salvaguardar el debido proceso cuando se dirimen controversias de naturaleza laboral o seguridad social: publicidad, gratuidad, inmediatez, predominantemente oral, conciliación, economía, concentración y sencillez.⁶⁵ La inobservancia de estos principios es una de las causas de la prolongación de los juicios laborales, tal es el caso del principio de celeridad, que no es más que un mito, ya que la duración promedio de un juicio excede en mucho lo que la legislación señala, y en muchos casos se detecta juicios cuya duración puede ser de uno o más años.⁶⁶

⁶⁴ *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, op. cit., nota 59, p. 24.

⁶⁵ Ley Federal del Trabajo, art. 685.

⁶⁶ Carlos Reynoso Castillo, “Justicia laboral (la reforma pendiente)”. En: *Alegatos*, núm. 43, México, septiembre-diciembre de 1999, p. 15 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de marzo de 2016]. Disponible en: www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-06.pdf

La Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal ha implementado acciones tendientes a la materialización de los principios de concentración, inmediación y economía procesal, por lo que, al mes de abril de 2015, se habían reducido en aproximadamente 550 por ciento los tiempos de acción de tramitación, en 26 por ciento la espera para la celebración de la primera audiencia y, en general, en 518 por ciento la duración total de los juicios en comparación con el resto de las juntas especiales.⁶⁷

En los primeros cuatro meses del 2015, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal registró un ingreso de 11 184 demandas laborales, y la conclusión de 7443 controversias.⁶⁸ Lo que pudiera parecer en un primer momento una aproximación de equilibrio entre el número de demandas que se reciben y la cantidad de asuntos finalizados, en realidad deja en el olvido al rezago y el número de asuntos totales en trámite de años anteriores. Así, en abril de 2015, la Junta reportaba en trámite 98 760 demandas únicamente de asuntos individuales,⁶⁹ a lo que habría que sumar los asuntos colectivos y de otros tipos de procedimientos.

Si bien se han dado reducciones en la duración de los procedimientos y avances en la impartición de justicia laboral en el Distrito Federal, también es cierto que los términos y plazos establecidos en la Ley Federal del Trabajo para la tramitación de todo tipo de asuntos que conoce la Junta distan mucho de los que se materializan en el proceso laboral del Distrito Federal. Faltan acciones por implementar y mejorar en la Junta Local del Distrito Federal en aras del respeto y la observancia del derecho al debido proceso por parte de un órgano

⁶⁷ Datos proporcionados por Margarita Darlene Rojas Olvera en entrevista publicada en *Foro Jurídico, Revista Especializada* [en línea], 31 de julio de 2015. [Fecha de consulta: 15 de marzo de 2016.] Disponible en: www.forojuridico.org.mx/imparte-la-jlcea-df-justicia-laboral-pronto-y-expedita-margarita-rojas-rivera/

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

impartidor de justicia de un sector de suma importancia en la Ciudad: el sector de las y los trabajadores; derecho que, por lo demás, debe garantizar cualquier ente encargado de la impartición de justicia.

Las juntas deben perfeccionarse como organismos especializados permeados por la exigencia de la simplificación de trámites, la economía procesal y las bondades tan amplias de la conciliación y el arbitraje [...] es importante destacar que la obligación del Estado para impartir justicia debe ser verdaderamente considerada por nuestros legisladores [y nuestras legisladoras] al momento de emitir el presupuesto de egresos y en especial para este Tribunal Autónomo.⁷⁰

En el ámbito administrativo es necesario que se considere al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como un órgano impartidor de justicia que, en términos del artículo 1º constitucional, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el debido proceso de las personas que acceden al sistema de justicia impartido por dicho ente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas; estas garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.⁷¹

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal implementó un Sistema de Quejas y Denuncias de su Contraloría Interna para la denuncia de actos de corrupción, abusos de autoridad o cualquier otra irregularidad administrativa en que incurra algún servidor o servidora pública de este órgano.⁷² Desde la creación de la

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 127.

⁷² Disponible en: www.tcadf.gob.mx/index.php/component/content/article/79-el-tribunal/77-contraloria-interna.html [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016].

Contraloría Interna hasta diciembre de 2015 había recibido 244 quejas, determinadas en 144 bitácoras de recepción de quejas y denuncias; 44 de atención de caso; 60 expedientes de investigación de queja y cinco procedimientos administrativos de responsabilidad.⁷³ Es preocupante que de ese número general de quejas, únicamente se iniciaran cinco procedimientos administrativos y, más aún, que de ellos sólo se sancionara a un servidor público con inhabilitación, a otro con amonestación⁷⁴ y en otro caso se hayan abstenido de sancionar a la persona infractora en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁷⁵ atendiendo a que “ya estaba próximo a jubilarse”,⁷⁶ lo que refleja que las acciones implementadas por el Tribunal para el combate a la corrupción deben mejorar. Sólo así se podrá combatir una de las preocupaciones del mismo Tribunal de lo Contencioso: la corrupción, la impunidad⁷⁷ y las “malas políticas [que] han motivado que la percepción social sea negativa y dura sobre el actuar del gobierno”.⁷⁸

⁷³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal, *Cuarto informe de labores correspondiente al ejercicio 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tcadf.gob.mx/images/cuarto_informe/4toinforme.pdf

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ “Artículo 63. La dependencia y la Secretaría, en los ámbitos de sus respectivas competencias, podrán abstenerse de sancionar al infractor, por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito, cuando lo ameriten los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado por éste no exceda de cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.”

⁷⁶ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal, *op. cit.*, nota 73.

⁷⁷ Disponible en: elsoldemexico.com.mx/metropoli/76789-rinde-su-cuarto-informe-de-labores-la-presidenta-del-tribunal-de-lo-contencioso-administrativo-del-df [fecha de consulta: 22 de marzo de 2016].

⁷⁸ *Idem.*

La justicia, aplicada mediante el debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe de garantizar en todo proceso.⁷⁹ Con respecto a otros órganos impartidores de justicia que tienen la obligación de salvaguardar el debido proceso, es necesario recordar al Tribunal Electoral del Distrito Federal, pues las decisiones que emiten los órganos en materia electoral “pueden afectar el goce de los derechos políticos. Por lo tanto, se deben observar las garantías mínimas consagradas en el artículo 8.1 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], en cuanto sean aplicables al procedimiento respectivo”.⁸⁰

El Tribunal Electoral del Distrito Federal estima que, a partir del proceso electoral 2014-2015, generó condiciones de certeza, transparencia, legalidad y profesionalismo, con lo que se aumentó la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia electoral,⁸¹ además de publicitar que no sólo se cumplió cuantitativamente con cien por ciento de los asuntos planteados, sino que, en términos cualitativos, el éxito estuvo en las impugnaciones resueltas.⁸²

En febrero de 2016, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México reconoció que la corrupción es un problema transversal que aqueja a la sociedad e impide su adecuado desarrollo,⁸³ razón por la cual es necesario establecer objetivos en los que se considere al Tribunal Electoral como un órgano responsable de incorporarlos, con el fin de que

⁷⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 129.

⁸⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Yatama vs. Nicaragua”, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 150.

⁸¹ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Informe anual de actividades 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 8 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tedf.org.mx/index.php/tv-tribunal/1726-informe-anual-de-actividades-2015

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

el proceso en dicho ente sea bajo estándares de derechos humanos, y logre también la mejora en la percepción social del Tribunal como órgano impartidor de justicia.

Como se ha observado, algunos de los problemas que se presentan en materia de debido proceso en las ramas penal, laboral, administrativa y electoral son concurrentes en todos los órganos impartidores de justicia en la Ciudad de México, por lo que será necesario establecer estrategias de manera conjunta por dichas autoridades.

C. Conclusiones

El debido proceso adquiere una significativa importancia en el ámbito de la defensa de todos los derechos humanos y su exigibilidad, no sólo respecto a las ramas del derecho que se han tratado en el presente capítulo. El derecho aquí tratado ha adquirido una mayor dimensión en su aplicación gracias a su carácter vinculante con todas las exigencias sociales, y a que constituye un pilar para el cumplimiento del resto de los derechos. Así, el debido proceso adquiere una gran trascendencia en el proceder de las personas encargadas de impartir justicia en todos los ámbitos del derecho y de la vida pública.

A pesar de los avances normativos en materia de derecho al debido proceso en el país, con frecuencia se registran actuaciones que van en contra de lo establecido legalmente y se vulneran los derechos de las y los usuarios del sistema de justicia.

Como se expuso, el problema en el país no es el reconocimiento de derechos ni la creación de leyes, sino la garantía de que éstas se aplicarán a cabalidad. En materia penal, quizás una manera de lograr la correcta aplicación de las leyes es por medio de frenos y contrapesos que consigan que las partes involucradas en un proceso estén en equilibrio.⁸⁴ En este sentido, es necesario garantizar que las personas que

⁸⁴ En materia penal, específicamente, se podría citar lo siguiente: "...no hay ningún ministerio público en el mundo que sea realmente potente y eficaz, sin los frenos

intervienen en un juicio estén debidamente capacitadas, que dispongan de condiciones dignas para llevar a cabo su trabajo, y que tengan acceso a un recurso adecuado y efectivo para la protección de sus derechos fundamentales.⁸⁵

Así, se encontró un escenario en el que las personas que habitan o transitan por la Ciudad de México pueden ser torturadas para obtener una confesión, detenidas de forma ilegal o arbitraria, y sufrir la violación de otros de sus derechos procesales. Estas fallas al debido proceso se han documentado desde diversas esferas: organizaciones internacionales, comisiones de derechos humanos, encuestas de opinión, organizaciones de la sociedad civil, estadísticas oficiales, información recolectada por personas de la academia, etcétera.

En este capítulo se expusieron algunos de los principales obstáculos que enfrenta el respeto del derecho al debido proceso, con énfasis en el derecho penal —debido a que es la esfera donde quizá tenga mayor alcance por la capacidad punitiva del Estado—,⁸⁶ y se agruparon los derechos o conceptos que forman parte del debido proceso en tres ejes: libertad e integridad personal, garantías para un juicio justo, así como protección de los derechos de las víctimas.⁸⁷ Aunado a ello, se desa-

y contrapesos que le imponen el juez y la defensa” (Ana Laura Magaloni, *El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*, México, CIDE-División de Estudios Jurídicos, Documento de Trabajo núm. 42, 2009, p. 33.)

⁸⁵ Layda Negrete y Leslie Solís, “Reforma policial: cuando el enemigo está adentro”. En: *Animal Político*, 21 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/>

⁸⁶ Miguel Sarre (coord.), *op. cit.*, nota 2, p. 13.

⁸⁷ Algunos expertos han propuesto hacerlo de la siguiente manera: *a)* libertad personal, *b)* integridad personal, *c)* garantías judiciales, *d)* seguridad jurídica, y *e)* recurso efectivo para las víctimas. Véase: Miguel Sarre (coord.) *op. cit.*, nota 2, p. 17.

rollaron algunas de las problemáticas concurrentes en las áreas laboral, administrativa y electoral en la Ciudad de México, dejando clara la importancia de que se considere a las instituciones de cada una de dichas ramas como entes obligados y responsables de la incorporación de objetivos y estrategias tendientes a la observancia del debido proceso.

Para tener una visión más completa sobre el estado de la justicia en la Ciudad de México, este diagnóstico debe complementarse con la información contenida en otros capítulos del presente documento, como el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales, el derecho de acceso a la justicia, los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reinserción, así como aquellos referentes a grupos de población en situación de vulnerabilidad.

Para garantizar el derecho al debido proceso, de conformidad con la legislación vigente tras las reformas constitucionales de 2008 y 2011, la promulgación de la Ley General de Víctimas (2013) y la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), así como los tratados e instrumentos internacionales de los que México forma parte, es importante recolectar información para medir los avances y los impactos de las acciones implementadas por las instituciones encargadas de garantizar seguridad y justicia en México. En este sentido, por ejemplo, es necesario fortalecer los registros de información criminal, con base en lo expuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009.

Como se señaló en el Diagnóstico del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal de 2008:

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

ante el TSJDF, es necesario analizar el cumplimiento de las obligaciones estatales del debido proceso ante los jueces civiles, familiares y de arrendamiento.⁸⁸

Es importante que toda la información sobre decisiones en materia de justicia sea transparente. Por ejemplo, es necesario “que el juzgador rinda cuentas de su actuar de forma tal que al impartir justicia el justiciable conozca y entienda las resoluciones”.⁸⁹ Esto quiere decir que las resoluciones judiciales deben utilizar un lenguaje claro, que incluya la fundamentación y motivación de sus resoluciones, de manera que sea comprensible para la persona juzgada. En este sentido, cabe recordar que “la transparencia debe entenderse no como una carga adicional a la labor jurisdiccional sino como una herramienta útil para el mejor desempeño de los tribunales”.⁹⁰

Un elemento que subyace en cualquier recomendación es la necesidad de continuar con la capacitación en materia de derechos humanos para las y los servidores públicos que entran en contacto con personas usuarias del sistema de justicia.

Por otra parte, es importante que las autoridades den seguimiento a las recomendaciones emitidas por las comisiones de derechos humanos (cuando sea competencia de éstas analizar lo que ocurre en dichas instituciones). No necesariamente se debe buscar la reducción del número de quejas recibidas o del número de recomendaciones emitidas —ya que estas cifras podrían reflejar más bien el trabajo de las comisiones o la accesibilidad de los mecanismos para elaborar una queja—, sino el apego a la ley por parte de las instituciones que deben seguir el debido proceso.

⁸⁸ *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, nota 5, párr. 2233.

⁸⁹ Ana Elena Fierro, *Transparencia: herramienta de la justicia*, México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 39, 2009, p. 8.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 3.

Para evaluar la mejoría en la protección de los derechos de las víctimas es necesario dar seguimiento a la percepción que éstas tienen sobre el trato recibido cuando acudieron al Ministerio Público a realizar una denuncia, tal como se mide por medio de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La Ciudad de México enfrenta retos importantes en este ámbito, por lo que se deben concentrar esfuerzos en el fortalecimiento de estrategias para la observancia del debido proceso en todas y cada una de las instituciones impartidoras de justicia: Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Superior de Justicia, Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia y Comisión de Derechos Humanos.

También es preciso establecer acuerdos entre las instituciones y la sociedad civil para contar con registros confiables de los elementos del debido proceso –con especial énfasis en grupos de población en situación de vulnerabilidad–, así como sobre el impacto de la implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Es necesario revisar la normatividad existente para garantizar que ésta cumpla con el derecho al debido proceso. Además, se deben establecer indicadores del respeto y la observancia de los elementos del debido proceso e implementar acciones para mejorar dichos indicadores.

Es necesario que todas las instituciones impartidoras de justicia en la Ciudad de México, en todas las materias, efectúen acciones para combatir actos de corrupción, abusos de autoridad, y otras irregularidades, asegurando un trato digno a las personas que entran en contacto con las instituciones de justicia. Lo anterior deberá basarse en un sistema de quejas accesible, en el que no haya temor a represalias. Asimismo, deberá sensibilizarse y brindar capacitación al personal en materia de derechos humanos, para que otorgue un trato digno a las personas que entran en contacto con las instituciones de justicia.

Como se expuso en el desarrollo del presente capítulo, el uso excesivo de la prisión preventiva es preocupante, por lo que un reto

importante en materia de derechos humanos es disminuir el uso de esta medida privativa de la libertad, a través de otras medidas menos intrusivas. Para que el porcentaje de personas en esta condición pueda reducirse, además será necesario revisar las situaciones en las que se impone la prisión preventiva, analizando el comportamiento de las personas en esta situación en los centros penitenciarios, atendiendo a las características de cada caso y en una comparación del mismo delito en los sistemas, antes y después de la reforma penal.

Además, es necesario lograr que la sociedad en general perciba que las y los operadores del sistema de justicia son confiables, así como reducir la corrupción en ellas y ellos. Para lograrlo es preciso que se mida la percepción de confianza y de corrupción en tribunales y operadores del sistema de justicia para los que no haya datos disponibles; incorporar medidas para que cada institución mejore las condiciones laborales que resulten viables, conscientes de las condiciones de trabajo de cada institución; difundir y transparentar información clave para la sociedad por medio de estrategias de comunicación nuevas o mejoradas, a fin de aumentar la confianza social.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho al debido proceso de todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 18.1. Fortalecer las estrategias para la observancia del derecho al debido proceso						
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021	
308. Establecer acuerdos de cooperación entre las instituciones obligadas en la Ciudad de México y de éstas con especialistas de la sociedad civil y personas expertas, a fin de presentar una guía de indicadores para generar registros confiables del acceso a la procuración e impartición de justicia.	308.1. Sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso, que será aplicable en todas las instituciones de justicia de la Ciudad de México.	Publicación del sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso de todas y cada una de las instituciones de justicia obligadas.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México Tribunal Electoral del Distrito Federal Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia	Sistema integral de indicadores para monitorear la observancia del derecho al debido proceso en menos 90% de las instituciones de justicia obligadas.	
	308.2. Sistema integral de indicadores con datos desagregados, para evaluar el acceso a la justicia y el respeto al debido proceso para grupos de población en situación de exclusión.	Porcentaje de instituciones obligadas que cuentan con datos desagregados respecto al total de instituciones obligadas.			Enfoque transversal: Derechos humanos	Datos desagregados en al menos 90% de las instituciones de justicia obligadas.
	308.3. Sistema integral de indicadores para evaluar el impacto de la implementación de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio en el acceso a la justicia y el debido proceso en la Ciudad de México.	Porcentaje de aplicación de las evaluaciones sobre el impacto del sistema de justicia penal acusatorio.		Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal		Aplicación de la totalidad de las evaluaciones sobre el impacto del sistema de justicia penal acusatorio.

<p>309. Revisar la normatividad existente para garantizar que ésta cumpla con el derecho al debido proceso.</p>	<p>309.1. Revisión en su totalidad de la normatividad existente.</p>	<p>Porcentaje de la normatividad revisada respecto a la normatividad existente.</p>	<p>Al menos 60% de las propuestas de armonización efectuadas.</p>
<p>310. Revisar los indicadores de cada institución de justicia para generar una batería de acciones para su mejoramiento.</p>	<p>310.1. Batería de acciones para mejorar los indicadores.</p>	<p>Porcentaje de acciones implementadas respecto al total de acciones por implementar.</p>	<p>Totalidad de acciones implementadas.</p>

Objetivo específico 18.2. Eliminar la corrupción, abuso de autoridad e irregularidades de las instituciones garantes del derecho de acceso a la Justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>311. Diseñar un esquema de monitoreo público de las quejas relacionadas con el incumplimiento del debido proceso accesible para todas las personas.</p> <p>312. Establecer un esquema de sanciones para funcionarios y funcionarios públicos sujetos de queja.</p> <p>313. Diseñar formatos de queja accesibles en todas las instituciones de justicia, que protejan la confidencialidad y aseguren que no existan represalias.</p>	<p>311.1. Esquema de monitoreo público en operación con una plataforma de difusión pública accesible que atienda las obligaciones de derechos humanos, con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>312.1. Esquema de sanciones con procedimientos y cursos de revisión publicado.</p> <p>313.1. Esquema de sanciones con procedimientos y cursos de revisión publicado.</p> <p>313.2. Resolución de al menos 50% de las quejas presentadas observando obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p>	<p>Porcentaje de instituciones obligadas que cuentan con un esquema de monitoreo público de quejas accesible, respecto al total de instituciones obligadas.</p> <p>Número de sanciones y recursos de revisión.</p> <p>Número de quejas iniciadas a través de los formatos.</p> <p>Porcentaje de quejas resueltas respecto al total de quejas presentadas.</p>	<p>Secretaría de Gobierno</p> <p>Consejería Jurídica y Servicios Legales del Distrito Federal</p> <p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Estrategias en operación en al menos 90% de las instituciones obligadas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos y ejecución de las sanciones impuestas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p> <p>Resolución de la totalidad de las quejas presentadas observando las obligaciones de derechos humanos, y con resultados evaluados por personas expertas.</p>

<p>314. Elaborar legislación y normatividad que permita la creación de un mecanismo de protección a personas servidoras públicas que denuncien situaciones irregulares o de corrupción relacionadas con el goce, ejercicio o realización de los derechos humanos.</p>	<p>314.1. Elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Nivel de avance del proceso de elaboración de la legislación y normatividad.</p>	<p>Contraloría General del Distrito Federal Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: 4. Procuración de justicia Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Mecanismo de protección a personas servidoras públicas en operación.</p>
<p>315. Fortalecer al Consejo de la Judicatura, así como a los órganos de control interno de las instituciones garantes del derecho humano de acceso a la justicia.</p>	<p>315.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y a la respectiva normativa de los órganos de control interno para incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Nivel de avance en el proceso de realización de las reformas.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p>	<p>Derechos humanos</p>	<p>Normativas reformadas de los órganos de control interno, entre ellas la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.</p>

Objetivo específico 18.3. Asegurar un trato digno a personas que entran en contacto con las instituciones de justicia

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>316. Contar con personal capacitado y sensibilizado en materia de derechos humanos que otorgue un trato digno a todas las personas que entran en contacto con las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como las de ejecución de sanciones penales.</p>	<p>316.1. Al menos 40% del total del personal de las instituciones obligadas cuenta con capacitación en materia de derechos humanos de manera permanente.</p>	<p>Porcentaje del total de personas servidoras públicas que cuentan con capacitación y sensibilización continua en derechos humanos.</p> <p>Número de quejas y/o denuncias iniciadas por posibles vulneraciones a los derechos humanos de las personas que entran en contacto con las instituciones de procuración e impartición de justicia, así como las de ejecución de sanciones penales, con relación a las iniciadas en el año inmediato anterior.</p>	<p>Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Electoral del Distrito Federal</p> <p>Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México</p> <p>Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p>	<p>Eje:</p> <p>5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción</p> <p>Área de oportunidad</p> <p>4. Procuración de justicia</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Al menos 90% del total del personal de las instituciones obligadas cuenta con capacitación y sensibilización en derechos humanos y otorgan un trato digno.</p> <p>En materia penal, mejora el trato dado a las víctimas al momento de realizar una denuncia ante el Ministerio Público y se asegura el trato digno para las personas privadas de la libertad.</p>
<p>316.2. Estrategia específica para la atención de personas con discapacidad.</p> <p>316.3. Programa de ajustes razonables para las personas con discapacidad.</p>		<p>Índice de quejas y denuncias.</p> <p>Programa de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad.</p>			<p>Estrategia de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad en operación.</p> <p>Programa de ajustes razonables para la atención de personas con discapacidad en operación.</p>

18.4. Reducir el encarcelamiento como recurso punitivo del Estado					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
317. Implementar medidas alternativas a la prisión.	317.1. Aumenta el uso de medidas alternativas a la prisión.	Porcentaje de penas alternativas a la prisión desglosado por tipo de delito.	Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana	Porcentaje de penas alternativas a la prisión desglosado por tipo de delito.
318. Adecuar la infraestructura y procesos institucionales para hacer efectivo el uso de medidas alternativas a la prisión preventiva.	318.1. Realización y seguimiento de las propuestas para el desarrollo de las adecuaciones necesarias en la infraestructura y procesos institucionales.	Aumento del uso de medidas menos intrusivas que la prisión preventiva.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Área de oportunidad: 5. Sistema penitenciario	Incremento del uso de otras medidas menos intrusivas que la prisión preventiva en relación con los índices reportados en el año inmediato anterior.
319. Revisar las situaciones en las que se impone prisión preventiva, bajo los principios de racionalidad, proporcionalidad y temporalidad, con base en las condiciones de cada caso, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.	319.1. Análisis del comportamiento del porcentaje de personas en centros penitenciarios en situación de prisión preventiva para cada uno de los sistemas, el mismo delito y las características de cada caso.	Reducción del uso de prisión preventiva. Porcentaje de casos de prisión preventiva respecto al total de medidas menos intrusivas utilizadas, distinguiendo entre tipo de delito y características de cada caso.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Reducción del índice de uso de la prisión preventiva respecto al reportado el año inmediato anterior y en los mismos delitos.

18.5. Incrementar la confianza en el personal que labora en el sistema de justicia mediante la reducción de la corrupción					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
320. Medir la percepción de confianza y corrupción en tribunales y personal del sistema de justicia.	320.1. Instrumentos para medición de la percepción de confianza y corrupción diseñados.	Datos de percepción de confianza y corrupción.	Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la Ciudad de México	Eje: 5. Efectividad, rendición de cuentas y combate a la corrupción Área de oportunidad: Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	Datos de percepción de confianza y corrupción en tribunales y personal del sistema de justicia.
	320.2. Ejercicios de medición de la percepción de confianza y corrupción implementados.	Publicación de resultados de principales hallazgos de confianza y corrupción.	Tribunal Electoral del Distrito Federal		
321. Diagnosticar condiciones laborales de cada una de las instituciones de justicia para mejorar por la vía de incentivos las condiciones de trabajo.	321.1. Propuestas de medidas por cada institución para mejora de condiciones laborales.	Medidas instrumentadas por cada institución para la mejora de condiciones laborales.	Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de México	Área de oportunidad: Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	Incorporación en cada institución de al menos 40% de las medidas que hayan resultado viables.
			Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México		
322. Informar, transparentar y publicar la implementación de los resultados de las medidas adoptadas en las diferentes instancias de impartición de justicia.	322.1. Estrategias de comunicación social o del mejoramiento de las existentes para informar a la sociedad sobre las medidas implementadas.	Cobertura y alcance de las estrategias de difusión.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México	Área de oportunidad: Profesionalización del servicio público Enfoque transversal: Derechos humanos	Aumento de la percepción de confianza social en operadores del sistema de justicia, y disminución de las causas de inconformidad por acceso a la justicia.
		Indicadores de percepción de confianza y corrupción.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal		

III. Conclusiones

En materia de respeto al derecho al debido proceso en la Ciudad de México es necesario pasar del papel a la práctica. Reconocer los derechos en diversos ordenamientos legales es importante, pero lo es aún más utilizarlos en la realidad y garantizar su aplicación. Tras la aprobación de reformas recientes en materia de derechos humanos, seguridad y justicia, se debe monitorear y evaluar la correcta aplicación para beneficio de las personas usuarias del sistema y de la sociedad en general. Es preciso recordar que la importancia de medir la confianza en las instituciones de justicia radica en que sintetiza la experiencia de las y los ciudadanos que entran en contacto con la autoridad, y podrá moldear sus interacciones futuras.⁹¹

Garantizar el derecho a ser oído por una jueza, juez o tribunal, el derecho a ser oído dentro de un plazo razonable, el deber de motivación de una decisión judicial, no discriminación e igualdad entre las partes, tener acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial, previamente establecido, que juzgue conforme a leyes expedidas con anterioridad, publicidad del proceso, respeto a la integridad, libertad y seguridad personal, y reconocimiento de los derechos de las víctimas,⁹² etcétera, llevará a un escenario en el que la sociedad en su conjunto confiará más en las instituciones y percibirá menores niveles de corrupción.

⁹¹ Edna Jaime, “Con un poquito de ganas”. En: *Excelsior*, 31 de octubre de 2015. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015]. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2015/10/31/1054445>

⁹² *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, op. cit.*, nota 5, párr. 2009.

Bibliografía

- BENSUSÁN, Graciela y Arturo Alcalde. *El sistema de justicia laboral en México: situación actual y perspectivas*. México, Friedrich Ebert Stiftung, 2013.
- BERGMAN, Marcelo, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta y Elena Azaola. *Delito y cárcel en México: deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*. México, CIDE, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rce1-online-2014.pdf>
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual 2014, Principales acciones realizadas por la CDHDF*, vol. 1, México, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>
- *Propuesta general 01/2014: Identificación de actos de tortura en el Distrito Federal: análisis del fenómeno y propuestas para su prevención, sanción y erradicación desde los derechos humanos*, México, CDHDF, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/prevencion-tortura.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014* [en línea]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá.” Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de febrero de 2001.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Ivchen Bronstein vs. Perú.” Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de febrero de 2001.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Yatama vs.

- Nicaragua.” Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 23 de junio de 2005.
- Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*. México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008.
- FIERRO, Ana Elena. *Transparencia: herramienta de la justicia*. México, CIDE, Documento de Trabajo núm. 39, 2009.
- INCALCATERRA, Amerigo. “Presentación”. En Miguel Sarre (coord.), *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*. México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007.
- JAIME, Edna. “Con un poquito de ganas”. En: *Excélsior*, México, 31 de octubre de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/edna-jaime/2015/10/31/1054445>
- LEÓN, Bernardo. “Contrarreforma penal: confundir los síntomas con la enfermedad y errar el tratamiento”. En: *Animal Político*, 15 de enero de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/01/15/contrarreforma-penal-confundir-los-sintomas-con-la-enfermedad-y-errar-el-tratamiento/>
- MAGALONI, Ana Laura. *El Ministerio Público desde adentro: Rutinas y métodos de trabajo en las agencias del MP*. México, CIDE-División de Estudios Jurídicos, Documento de Trabajo núm. 42, 2009.
- México Unido contra la Delincuencia, Cultura de la Legalidad. *Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf>
- . *Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos: Reporte semestral, enero 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.>

culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/ReporteSemestralEnero2015/otrosarchivos/pre22.pdf

——— *Reporte semestral cultura de la legalidad en Salas de Oralidad Penal del D.F., septiembre 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

——— *Primer informe sobre el monitoreo en Salas de Oralidad Penal del D.F.* [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en <http://www.culturadelalegalidad.org.mx/Primer-informe-sobre-el-monitoreo-en-Salas-de-Oralidad-Penal-del-DF-n11305i0.html>

NEGRETE, Layda, y Leslie Solís. “El legado de la escaramuza Meade vs. Méndez.” En: *Animal Político*, 30 de abril de 2015 [en línea]. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/04/30/cuanta-tortura-el-legado-de-la-escaramuza-meade-vs-mendez>

——— “Reforma policial: cuando el enemigo está adentro.” En: *Animal Político*, 21 de mayo de 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2015.] Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/05/21/reforma-policial-cuando-el-enemigo-esta-adentro/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014), 29 de diciembre de 2014, A/HRC/28/68/Add.3 [en línea]. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement>

——— Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, HRI/MC/2008/3, 15 de mayo de 2008 [en línea]. Disponible en: http://www.pudh.unam.mx/repositorio/Report_on_Indicators_HRI_MC_2008-3-spa.pdf

Organización de las Naciones Unidas. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015.] Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_24/resolutions/L6_Rev1/ECN152015_L6Rev1_s_V1503588.pdf

Reporte: justicia laboral, justicia transparente. México, Imco, 2015. REYNOSO Castillo, Carlos. “Justicia laboral (la reforma pendiente)”.

En: *Alegatos*, núm. 43, México, septiembre-diciembre de 1999 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de marzo de 2016.] Disponible en: www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/39/43-06.pdf

SARRE, Miguel (coord.). *Una silueta del debido proceso penal en Chiapas, Distrito Federal, Durango, Morelos y Nuevo León*. México, Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 2007.

Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. México, CIDE, 2015.

Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Distrito Federal. *Cuarto informe de labores correspondiente al ejercicio 2015* [en línea]. [Fecha de consulta: 22 de marzo de 2016.] Disponible en: www.tcadf.gob.mx/images/cuarto_informe/4toinforme.pdf

Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. *Anuario estadístico e indicadores de derechos humanos 2014*. México, TSJDF, 2015.

Legislación consultada

Código Nacional de Procedimientos Penales
 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley Federal del Trabajo
 Ley General de Víctimas

Convención Americana sobre Derechos Humanos
 Declaración Universal de los Derechos Humanos
 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

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



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**

I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

El derecho a la integridad personal implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la preservación física, psíquica y moral de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser víctima de ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral.¹

La libertad personal es el derecho de toda persona a disfrutar de su libertad y a no ser privada de ella, excepto por las medidas y en las condiciones establecidas previamente por las leyes. En su Observación general número 8, el Comité de Derechos Humanos de la

¹ *Cfr.* Daniel O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, pp. 165 y ss. [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://hchr.org.co/publicaciones/libros/ODonnell%20parte1.pdf>

Organización de las Naciones Unidas interpreta que el derecho a la libertad personal se extiende “a todas las formas de privación de libertad, ya sea como consecuencia de un delito o de otras razones, como por ejemplo las enfermedades mentales, la vagancia, la toxicomanía, las finalidades docentes, el control de la inmigración, etcétera”.²

En materia de derecho a la prohibición de la tortura y libertad personales, el Estado mexicano ha ratificado los tratados internacionales más importantes en la materia a nivel regional e internacional:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes;
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura;
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas;
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.³

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los elementos constitutivos de la tortura son: 1) un acto intencional; 2) que cause severos sufrimientos físicos o mentales, y 3) que se cometa con determinado fin o propósito.⁴

² Comité de Derechos Humanos, Observación general número. 8, artículo 9º, Derecho a la libertad y a la seguridad personales, párr. 1.

³ En cuyo artículo 7, inciso *f*), señala que la tortura podrá ser considerada como un crimen de lesa humanidad, “cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Bueno Alves vs. Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de mayo de 2007, serie C, núm. 164, párr. 79.

En lo relativo al derecho a la libertad y seguridad personales, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos delimitan un conjunto de condiciones y garantías que deberán respetarse en el momento en que las autoridades competentes restrinjan o priven de la libertad a una persona:

- El artículo 5 de la Convención Americana refiere las dimensiones de la integridad (física, psíquica y moral), así como la prohibición expresa de la tortura y penas o tratos crueles, inhumanos y degradantes; además de ello, se delimita el alcance de la pena a la persona del delincuente, se establece la separación de los procesos de menores y de adultos, y se establece que el fin esencial de la pena privativa de libertad será el de la reforma y la readaptación social.
- El artículo 7 de la misma Convención establece que “[n]adie puede ser privado de su libertad personal salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”; se prohíben de manera expresa las detenciones y los encarcelamientos arbitrarios, y se reconoce el derecho de toda persona detenida a ser informada de las razones de su detención y su derecho a un debido proceso.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 7, establece una prohibición expresa a las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- El artículo 9 del mismo Pacto. establece el derecho a la libertad y a la seguridad personales, así como la prohibición de detenciones y penas de prisión arbitrarias; de la misma manera, expresa la excepción a la privación de la libertad por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta. Finalmente, consagra el derecho al debido proceso y el derecho a recurrir la detención o prisión ante un tribunal, así como el

derecho efectivo a la reparación frente a la detención o prisión ilegal.

En el contexto de la legislación nacional, específicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la integridad personal y la prohibición de la tortura se encuentran tutelados, aunque de manera derivada, en:

- El artículo 16, párrafo primero, que, al establecer el principio de legalidad, consistente en que “[n]adie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, tutela de manera derivada la integridad de la persona.
- El artículo 22, párrafo primero, donde prohíbe cualquier pena que atente en contra de la vida o la dignidad de la persona, y establece que la pena deberá ser “proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”.
- El artículo 29, relativo a la restricción o suspensión de derechos humanos y sus garantías en casos de extrema necesidad, señala en su párrafo segundo que bajo ninguna circunstancia puede suspenderse “la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos”.
- En el marco del proceso penal acusatorio, el artículo 20, apartado B, relativo a los derechos de la persona imputada (entendida ésta como aquella señalada por el Ministerio Público como posible autora o partícipe de un hecho que la ley señale como delito),⁵ prevé en su fracción II la prohibición expresa de la tortura.

⁵ Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 112.

Además de la Constitución, existe la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la cual, además de definirla, establece la prohibición expresa de aplicarla, así como algunas reglas para la investigación del delito.

Es preciso recordar que, a raíz de las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008 y del 10 de junio de 2011, se abre un nuevo panorama en lo que concierne a la salvaguarda de los derechos fundamentales, al promover la aplicación de un derecho penal mínimo y de la inclusión de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte integral del orden jurídico nacional.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, en su artículo 1º, párrafo tercero, establece que todas las autoridades en el ámbito de su competencia poseen cuatro obligaciones genéricas en materia de derechos humanos (respetar, proteger, garantizar y promover), así como deberes en caso de violación (prevenir, investigar, sancionar y reparar), bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.⁶ Esto resulta relevante, ya que es la propia carta magna la que compele a las y los servidores públicos a salvaguardar y observar que se respete el ejercicio de los derechos humanos.

En el ámbito local, se reformó el tipo penal de tortura previsto en el Código Penal para el Distrito Federal, mediante una publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 6 de junio de 2012. En este sentido, actualmente el Código Penal del Distrito Federal establece que:

Artículo 206 *bis*. Se impondrán de tres a doce años de prisión y de doscientos a quinientos días multa, al servidor público del Distrito Federal que, en el ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas, inflija a una persona dolores o sufrimientos, ya sean físicos o mentales, incluida la

⁶ *Cfr.* Manuel Jorge Carreón Perea, “Educación en derechos humanos y proceso penal acusatorio”. En: *Iter Criminis, Revista en Ciencias Penales*, sexta época, núm. 8, enero-marzo 2015, pp. 103-128.

violencia sexual, con fines de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier otro fin.

Se entenderá también como tortura y se sancionará con las penas previstas en el presente artículo, la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no cause dolor físico o angustia psicológica.

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

No se considerarán como tortura dolores o sufrimientos físicos que a consecuencia únicamente de sanciones legales o derivadas de un acto legal de autoridad.

En este orden de ideas, se aprecia una modificación sustantiva con respecto a la tipificación anterior del delito de tortura, ya que el tipo penal vigente resulta mucho más cercano a la consideración que se vierte en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. A diferencia de la redacción anterior, el tipo penal en la actualidad no restringe la comisión de tortura a tres conductas, pues agrega una cláusula abierta dentro de la definición, al señalar “o por cualquier otro fin”, lo cual armoniza el contenido del tipo penal a los instrumentos internacionales antes mencionados. Asimismo, cobra especial relevancia el hecho de que se incluye la violencia sexual como una de las posibles causas de comisión de tortura.

De esta forma, el tipo penal establecido en el Distrito Federal concuerda en general con los estándares internacionales; sin embargo, continúan sin tipificarse los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Asimismo, el 2 de abril de 2013 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Acuerdo 17/2013 por el que se expide el Protocolo

de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la detención de infractores y probables responsables, en el cual se establece que los elementos policiales deben abstenerse de practicar tortura. En la misma tesitura, el 14 de enero del año 2015 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la detención de probables responsables en el marco del Sistema Penal Acusatorio, en el cual se instruye al personal de las policías de abstenerse de infligir, instigar o tolerar actos de intimidación, tortura, discriminación y en general cualquier trato cruel, inhumano o degradante.

En lo que respecta a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el 2 de junio de 2011 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Acuerdo A/009/2011 mediante el cual se expidió el Protocolo de actuación de dicha representación social en la investigación del delito de tortura, la atención de las víctimas y persecución de las personas imputadas; asimismo, en el año 2012 se oficializó el Acuerdo A/005/2012 por medio del cual el titular de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal emitió el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación. Finalmente, el 22 de abril de 2015 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Oficio Circular 004/2015, en el que el procurador instruye a la plantilla ministerial de la Agencia Especializada de Investigación para el Delito de Tortura, para que al momento de recibir una noticia criminal relacionada con el delito de tortura, se requiera a la Dirección General de Atención a Víctimas de esta dependencia, la designación de una persona para realizar el peritaje médico y psicológico, así como regir sus actuaciones con estricto apego a una perspectiva de género.

Es importante señalar que el 7 de mayo de 2015, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición de Particulares en el Distrito Federal. La definición de desaparición forzada asentada en el artículo 6 cumple los estándares internacionales.

B. Principales problemáticas

Amnistía Internacional en su documento *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*⁷ señala que: “La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes desempeñan un papel central en las actuaciones policiales y las operaciones de seguridad pública de las fuerzas militares y policiales en México”,⁸ siendo por ende una práctica común entre los elementos que conforman las instancias de seguridad en los niveles federal y estatal (incluyendo a la Ciudad de México).

Ahora bien, desde el año 2009, la práctica de tortura, detenciones ilegales y, en menor número, la desaparición forzada, por parte de los miembros de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México (Procuraduría y Policía capitalinas, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública), ha sido constante y no ha mostrado rasgos de disminución significativa como se apreciará a continuación.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, según sus informes anuales, señala que en 2013 se presentaron ante este organismo público autónomo un total de 1220 quejas por motivo de violación a la integridad personal, cifra que en 2014 aumentó casi dieciocho por ciento, al registrarse 188 quejas más por la misma conducta para un total de 1408.⁹

Con respecto al derecho a la libertad y seguridad personales, de acuerdo con los informes anuales del ombudsman de la Ciudad de México,

⁷ Amnistía Internacional, *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, Londres, Amnistía Internacional-Secretariado Internacional, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME_TORTURA_AIM.pdf

⁸ *Ibid.*, p. 5.

⁹ Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014*, México, 2015, p. 48 [en línea]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-1.pdf>

encontramos una constante en cuanto al número de quejas presentadas por violación a este derecho desde 2009:

Cuadro 1. Quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por motivo de violación al derecho a la libertad y seguridad personales, 2009-2014

2009	2010	2011	2012	2013	2014
442	437	480	492	616	638

Fuente: Informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014). Disponibles en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx>

Aunque la cifra de quejas por motivo de desaparición forzada de personas resulta considerablemente menor que la cifra de quejas por motivo de violación al derecho a la libertad y seguridad personales, el organismo público autónomo en cita refiere la existencia de quejas presentadas por desaparición forzada de personas, como se advierte en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por motivo de desaparición forzada de personas, 2009-2014

2009	2010	2011	2012	2013	2014
26	26	20	16	37	21

Fuente: Informes anuales de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014). Disponibles en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx>

Asimismo, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, en su documento *El uso del arraigo a nivel federal, en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de*

constitucionalidad, legislación y práctica,¹⁰ refiere que si bien en el Distrito Federal la figura del arraigo se ha convertido en una nueva figura denominada *detención con control judicial*, se conserva la esencia del arraigo como figura que lacera sensiblemente los derechos a la libertad y seguridad personales.

En este orden de ideas, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos afirma que, de conformidad con datos proporcionados por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, existe una discrepancia entre el número de personas arraigadas o con control judicial que esa representación social reporta, y la cifra que señala la autoridad jurisdiccional de 2008 a junio de 2014,¹¹ lo cual resulta preocupante, ya que no existe certeza sobre el número de personas que han sido sometidas a las dos figuras jurídicas antes mencionadas.

Como ejemplo de lo anterior, la Comisión Mexicana refiere en el documento citado, que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal reporta las cifras de 300, 301 y 124 personas arraigadas en los años 2011, 2012 y 2013, respectivamente, mientras que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal informa haber girado 396, 465 y 170 órdenes de arraigo en los mismos años, respectivamente, situación que exhibe una incongruencia entre las cifras oficiales de ambas instancias, ya que “no es explicable que existan más órdenes de arraigo que personas arraigadas”.¹²

Por otro lado, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 20 de noviembre de 2012 emitió el Boletín 434/2012, en

¹⁰ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *El uso del arraigo a nivel federal en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica*, México, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-arraigo-web.pdf>

¹¹ *Ibid.*, p. 50.

¹² *Idem.*

donde afirma que la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal utiliza la tortura como una práctica común en la investigación de los delitos, situación preocupante por lo extendida que está la práctica.

Ahora bien, de conformidad con las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, destacan los siguientes casos paradigmáticos:

- La Recomendación 1/2009,¹³ por motivo de detención arbitraria y tortura por parte de elementos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual fue aceptada por las autoridades en cita.
- La Recomendación 12/2009,¹⁴ por motivo de ejecución extrajudicial, así como vulneración a los derechos humanos, principalmente la integridad, de los familiares directos de la víctima y obstaculización al acceso a la justicia por parte de elementos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, que fue aceptada completamente.
- Mención especial recibe la Recomendación 16/2009,¹⁵ sobre cinco casos de ejecución arbitraria de jóvenes entre los años 2006 y 2009 por parte de integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la cual fue aceptada parcialmente por la instancia responsable.
- Asimismo, en el año 2009, el ombudsman capitalino emitió la Recomendación número 19 por motivo de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de elementos adscritos al Grupo Especial Táctico Tiburón, así como personal de Seguridad y Custodia a internos e internas (tanto adolescentes como

¹³ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2009/01/recomendacion-012009/>

¹⁴ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2009/07/recomendacion-122009/>

¹⁵ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2009/07/recomendacion-162009/>

adultos) en los Centros de Reclusión del Distrito Federal, que fue aceptada plenamente.

- En este orden de ideas, se emitió la Recomendación 1/2010¹⁶ en la que se asientan conductas como tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes infligidos a internos del Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla por parte de personal de Seguridad y Custodia; los internos recibieron atención médica 48 horas después de los hechos; esta recomendación fue aceptada en su totalidad.
- A su vez, la Recomendación 6/2010¹⁷ exhibe detención arbitraria y exhibición pública de una persona a la cual se le atribuía el homicidio de otra persona de nacionalidad francesa, conductas imputables a personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Destaca el hecho de que fue aceptada de forma parcial por las instancias en cita.
- En 2011, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal¹⁸ emitió cinco recomendaciones sobre actos de tortura (entre otras conductas que también violentan derechos humanos como la detención arbitraria, sobre la cual ahondaremos más adelante) llevadas a cabo por distintas autoridades dependientes de la Administración Pública del Distrito Federal, entre ellas destacan la Secretaría de Gobierno (por medio de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- En 2012, el ombudsman capitalino emite diversas recomendaciones por motivo de tortura. La Recomendación 1/2012¹⁹

¹⁶ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2010/03/recomendacion-012010/>

¹⁷ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2010/09/recomendacion-062010/>

¹⁸ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2011/>

¹⁹ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2012/03/recomendacion-012012/>

señala como responsables a personal de Seguridad y Custodia del Grupo Especial Táctico Tiburón en contra de internos del Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla; éstos se amotinaron para exigir mejor calidad en los alimentos y más días de visita; la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal resultaron responsables y la recomendación fue aceptada en su totalidad.

- La Recomendación 4/2012²⁰ derivó de la actuación de personal policial en el barrio de Tepito en la delegación Cuauhtémoc, debido a que infligieron tortura a diversas personas, entre otros actos también violatorios de derechos humanos, por lo cual se señalaron como autoridades responsables a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Secretaría de Salud capitalina y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal; la recomendación fue parcialmente aceptada.
- En lo relativo al derecho a la libertad y seguridad personales, en 2012 la Comisión generó la Recomendación 20/2012,²¹ en la cual se determinó la existencia de violaciones de derechos humanos en agravio de adolescentes y jóvenes, en el marco de las acciones implementadas por la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal en los operativos denominados “Fiestas clandestinas”, en donde también se determina como autoridad responsable a la delegación Benito Juárez; la recomendación fue aceptada parcialmente.
- Para 2013, las recomendaciones emitidas por el ombudsman capitalino en materia de tortura tampoco disminuyeron de manera sustancial con respecto a años previos. Ejemplo de lo anterior es la emisión del instrumento jurídico 2/2013²² sobre actos de

²⁰ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2012/05/recomendacion-042012/>

²¹ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2012/12/recomendacion-202012/>

²² Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/02/recomendacion-022013/>

tortura y otras violaciones de derechos humanos por parte de elementos de la Fiscalía Especial de Investigación para la Atención del Delito de Secuestro, la cual no fue aceptada, y la Recomendación 16/2013²³, en la que se señaló la violación de derechos humanos en su modalidad de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de integrantes de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a una persona de nacionalidad nigeriana, lo cual motiva especial preocupación por la condición de vulnerabilidad de la persona en cuestión.

- En lo relativo al derecho a la libertad y seguridad personales, en 2013 se emitió la Recomendación 6/2013²⁴, por motivo de detención arbitraria y cambio de situación jurídica de un denunciante que fue imputado por la comisión de un delito por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la cual no fue aceptada por esta institución.
- En este orden de ideas, fue parcialmente aceptada la Recomendación 7/2013²⁵, derivada de las detenciones arbitrarias perpetradas el 1º de diciembre de 2012 en el marco del cambio del titular del Ejecutivo Federal, acciones de las que fueron determinadas como autoridades responsables la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Gobierno, la Procuraduría y el Tribunal Superior de Justicia²⁶, todas ellas instituciones del Distrito Federal.
- Por otro lado, y con motivo de la violación de derechos humanos en su modalidad de desaparición forzada, se emitió la

²³ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/08/recomendacion-162013/>

²⁴ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/03/recomendacion-062013/>

²⁵ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2013/04/recomendacion-072013/>

²⁶ Es importante mencionar que, al día de hoy, esta recomendación se encuentra cumplida en los puntos recomendatorios para el TSJDF. Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-07_2013/

Recomendación 19/2013²⁷ por falta de protocolos específicos por parte de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en la investigación y atención debida a casos de desaparición forzada; la recomendación fue aceptada en su totalidad.

- En 2014, la primera Recomendación del ombudsman capitalino, 1/2014,²⁸ se presentó por la detención arbitraria de un joven, acción de la que se responsabilizó a las instituciones de seguridad pública del Distrito Federal, y la recomendación fue aceptada.
- Asimismo, y tomando en consideración la revictimización o victimización secundaria, que de conformidad con la Ley General de Víctimas consiste en que “[e]l Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos”,²⁹ la Recomendación 2/2014³⁰ apuntala la materialización de tortura y detención arbitraria de una familia en la delegación Tláhuac que fue víctima del delito. Es preciso puntualizar que fue aceptada plenamente.
- En el mismo año 2014, la Recomendación 14/2014³¹ refiere el hecho de que 95 personas fueron víctimas de tortura por parte de servidores públicos de la Administración Pública capitalina; se responsabilizó a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal y a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; la recomendación fue aceptada.

²⁷ Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2013/10/recomendacion-192013/>

²⁸ Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/03/recomendacion-012014/>

²⁹ Ley General de Víctimas, art. 5.

³⁰ Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/03/recomendacion-22014/>

³¹ Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/11/recomendacion-142014/>

- Finalmente, en el año 2015 destacan tres recomendaciones: 9/2015³², 10/2015³³ y 11/2015,³⁴ por motivo de detenciones arbitrarias y tortura, entre otras conductas que vulneran los derechos humanos, por parte de elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Es importante señalar que la 9/2015 deviene de hechos ocurridos en el contexto de una manifestación pública en conmemoración de los acontecimientos del 10 de junio de 1971 (“El halconazo”) y la 11/2015, también en el marco del ejercicio del derecho de asociación y manifestación por motivo de una marcha efectuada el 22 de abril de 2014 en contra de la Ley de Telecomunicaciones.

La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, de acuerdo con la información anterior, son las principales autoridades señaladas como responsables de violar los derechos humanos a la integridad y seguridad personales. Respecto a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se reportan las cifras del cuadro 3.³⁵

Ahora bien, de conformidad con datos proporcionados por el Consejo de Honor y Justicia de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, cuyo sustento es el capítulo X del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de 2008 a 2015 se abrieron 21 expedientes de queja por la presunta práctica de tortura por parte de personal adscrito a la Policía de Investigación; asimismo, para el periodo mencionado, se reporta la integración de 167 expedientes por la

³² Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/09/recomendacion-92015/>

³³ Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/09/recomendacion-102015/>

³⁴ Disponible en <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2015/09/recomendacion-112015/>

³⁵ Información proporcionada como insumo por parte de la Secretaría Ejecutiva del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

presunta violación a la libertad personal por miembros de ese cuerpo policial, de los cuales 96 ya se reportan concluidos; es importante señalar que en 11 casos se determinó aplicar una suspensión de 5 a 30 días y sólo en 6 asuntos se resolvió la destitución de los elementos.

Cuadro 3. Quejas presentadas ante la Dirección General de Derechos Humanos de la PGJDF, 2008-2015

Motivo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tortura	2	11	25	24	34	70	6	15
Detención arbitraria	18	25	22	11	17	16	13	35
Detención ilegal	25	32	16	9	2	10	1	8
Total	45	68	63	44	53	96	20	58

C. Conclusiones

Tomando en consideración lo expuesto, se identifican distintas problemáticas con relación al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, principalmente en las tendencias a garantizar la integridad personal, la prohibición de la tortura, y el respeto a la libertad y seguridad personales de las y los habitantes de la Ciudad de México.

En primera instancia, no se aprecia que la práctica de la tortura como método de investigación en algunos casos haya disminuido en el Distrito Federal conforme lo apuntalan las recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como el número de quejas presentadas ante este organismo público autónomo durante los últimos años.

En este orden de ideas, es preciso puntualizar que resulta evidente que el derecho a la integridad personal no se encuentra debidamente salvaguardado por las autoridades del Distrito Federal, sobre todo por los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal

y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, quienes incumplen las obligaciones estatales de proteger, respetar, garantizar y promover los derechos humanos conforme lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, aunque las dos dependencias antes citadas son señaladas como las principales autoridades que atentan en contra del derecho a la integridad personal, así como a la libertad y seguridad personales, existen otras autoridades como las instancias de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario local, dependientes de la Secretaría de Gobierno, que también son señaladas como autoridades que se caracterizan por cometer actos de tortura o tratos cueles, inhumanos y degradantes en contra de la población recluida en algún Centro de Readaptación Social, lo cual resulta negativo en razón de la vulnerabilidad que padece la población penitenciaria.

La falta de cumplimiento de las obligaciones se deriva de la ausencia de medidas y mecanismos efectivos y eficientes para salvaguardar la integridad jurídica de las personas que habitan en el Distrito Federal, así como de la falta de vigilancia sobre las actuaciones de las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública, por ejemplo, mediante el adecuado control de los informes policiales y un registro de las detenciones.

Aunque existe un marco jurídico mucho más consolidado en la materia, de lo cual es ejemplo paradigmático la nueva tipificación de la tortura en el Código Penal para el Distrito Federal, aún persiste esta práctica, lo cual puede explicarse en gran medida por la falta de capacitación específica en la materia de las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la capital del país. Por ello es importante que la capacitación se extienda a todas las dependencias públicas de la Ciudad de México.

Bajo esta tesis, la capacitación en materia de derechos humanos:

... [que] se debe promover y aplicar entre tales operadores jurídicos no basta con ser general, sino también especializada, atendiendo a cuestiones

materiales que contribuyan en su actividad sustantiva diaria y no sólo enriquezcan su conocimiento teórico; con esto nos referimos al hecho de que se deben focalizar los contenidos que se impartan a partir de las necesidades específicas que se identifiquen por operador atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, que a la letra refiere lo siguiente: “La educación y la formación en materia de derechos humanos deben emplear lenguajes y métodos adaptados a los grupos a los que van dirigidas, teniendo en cuenta sus necesidades y condiciones específicas”.

Como se advierte con meridiana claridad, la educación y formación de derechos humanos deben adaptarse y adecuarse al público al que van dirigidas, ya que en caso contrario podrían resultar un tipo de conocimiento superficial e impráctico que abone poco (o nada) en las actividades cotidianas de cada individuo...³⁶

Visto lo anterior, la capacitación no debe ser únicamente teórica sino práctica, debe aplicar un lenguaje asequible a las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública, ya que con ello será posible que los conocimientos adquiridos puedan ser aplicados de forma sencilla.

Si bien los protocolos de actuación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal refieren la necesidad de abstenerse de llevar a cabo dichas prácticas, hace falta que se socialice de manera efectiva el contenido (no sólo mediante un oficio general de consulta). Es necesario repartir entre todos los elementos una copia del protocolo y que, a su vez, se explique con detenimiento su contenido.

Asimismo, resulta destacable el hecho de que las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reflejan, entre otras cuestiones, las siguientes:

³⁶ Manuel Jorge Carreón Perea, *op. cit.*, nota 6, p. 123.

- La detención arbitraria va ligada a la comisión de otras conductas violatorias de derechos humanos como la tortura, situación que resulta alarmante considerando el principio de interdependencia aplicable a los derechos humanos, consagrado en el artículo 1° de la Constitución federal.
- La práctica de tortura, así como la afectación al derecho a la libertad y seguridad personales, en algunos casos se presenta en el contexto de manifestaciones públicas, con lo cual también dichas conductas inciden en el ejercicio de otros derechos humanos, generando un clima de incertidumbre y desconfianza entre las personas que asisten a estos eventos.

Finalmente, se debe considerar la relevante necesidad de implementar los contenidos de la reforma constitucional de 2008, específicamente en lo relativo al proceso penal acusatorio, ya que, al no considerarse la confesión rendida ante dichas instancias como esencial para el procedimiento, se puede disminuir considerablemente la práctica de tortura a las personas que son detenidas por alguna autoridad policial o presentadas ante el Ministerio Público. Con el mismo propósito, sería también necesario capacitar a las y los operadores jurídicos correspondientes en esta materia.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a la integridad, libertad y seguridad personales de todas las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal.

B. Tablas programáticas

Objetivo específico 19.1. Prevenir, combatir y reducir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
323. Contar con personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México, capacitado sobre enfoques de derechos humanos, prevención de la tortura, uso racional de la fuerza, detención arbitraria y aplicación del Protocolo de Estambul.	323.1. Al menos 30% del personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México capacitado sobre enfoque de derechos humanos, prevención de la tortura, uso racional de la fuerza, detención arbitraria y aplicación del Protocolo de Estambul.	Porcentaje del personal operativo en el enfoque de derechos humanos, prevención de la tortura, uso racional de la fuerza, detención arbitraria y aplicación del Protocolo de Estambul, respecto al número de elementos del personal operativo según estado de fuerza reportado al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Denuncias por presuntos casos de tortura, tratos crueles, degradantes e inhumanos presentadas ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, respecto al total de denuncias presentadas ante esa instancia.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México - Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Prevención del delito Enfoque transversal: Derechos humanos	Al menos 60% del personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México está capacitado en el enfoque de derechos humanos, prevención de la tortura, uso racional de la fuerza, detención arbitraria y aplicación del Protocolo de Estambul.
324. Disponer de presupuesto específico y suficiente para las actividades de capacitación con miras a disminuir progresivamente las prácticas de tortura.	324.1. Presupuesto asignado a las actividades de capacitación.	Presupuesto programando para la realización de las actividades de capacitación, respecto al total de presupuesto asignado. Número de actividades de capacitación realizadas sobre temas de reducción de la tortura respecto al número de actividades de capacitación programadas.	Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México		Presupuesto específico y suficiente para las actividades de capacitación.

....Objetivo específico 19.1. Prevenir, combatir y reducir la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>325. Contar con personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México capacitado sobre la aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Realización de Detenciones en el marco del Sistema Penal/Acusatorio.</p>	<p>325.1. Al menos 30% del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México está capacitado sobre la aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Realización de Detenciones en el marco del Sistema Penal/Acusatorio.</p>	<p>Porcentaje de elementos del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México capacitados sobre la aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Realización de Detenciones en el marco del Sistema Penal/Acusatorio, respecto al número de elementos del personal operativo según estado de fuerza reportado al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México - Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México</p>	<p>Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 1. Prevención del delito Enfoque transversal: Derechos humanos</p>	<p>Al menos 60% del personal operativo de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México está capacitado sobre la aplicación del Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal para la Realización de Detenciones en el marco del Sistema Penal/Acusatorio.</p>
<p>326. Contar con servidoras y servidores públicos de la Ciudad de México capacitados en el enfoque de derechos humanos y prevención de la tortura.</p>	<p>326.1. Al menos 10% de servidores y servidores públicos de la Ciudad de México capacitados en el enfoque de derechos humanos y prevención de la tortura.</p>	<p>Porcentaje de servidoras y servidores públicos de la Ciudad de México capacitados en el enfoque de derechos humanos y prevención de la tortura.</p>	<p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p>	<p>Al menos 20% de servidoras y servidores públicos de la Ciudad de México están capacitados en el enfoque de derechos humanos y prevención de la tortura.</p>	<p>Al menos 20% de servidoras y servidores públicos de la Ciudad de México están capacitados en el enfoque de derechos humanos y prevención de la tortura.</p>

Objetivo específico 19.2. Aumentar la confianza de la ciudadanía en las policías					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
327. Implementar acciones de acercamiento de los cuerpos policiales con la ciudadanía para generar una nueva cultura de confianza y respeto recíprocos.	327.1. Mejoría de la percepción de la ciudadanía respecto a la actuación de los cuerpos policiales.	Número de acciones de acercamiento realizadas (ejemplo: eventos, campañas de difusión, cambios en el trato a la ciudadanía, entre otros). Encuestas anuales de percepción ciudadana sobre actuación de los cuerpos policiales.	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 2. Protección civil Enfoque transversal: Derechos humanos	Mejoría de la percepción de la ciudadanía y acercamiento de los cuerpos policiales con ella.
	327.2. Reducción de los casos de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes.	Porcentaje de denuncias relacionadas con posibles casos de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes presentadas ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal respecto al periodo inmediato anterior.			

Objetivo específico 19.3. Redignificar a los cuerpos de seguridad pública

Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
<p>328. Capacitar al personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México para que conozcan sus derechos y obligaciones.</p>	<p>328.1. Personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México, capacitado sobre sus derechos y obligaciones, ejerce plenamente sus derechos y cumple con sus obligaciones.</p>	<p>Porcentaje de elementos del personal operativo capacitado en sus derechos y obligaciones respecto al número total de elementos del personal operativo.</p> <p>Cantidad del personal operativo evaluado satisfactoriamente en las capacitaciones.</p> <p>Encuesta al personal operativo capacitado sobre el ejercicio de sus derechos y obligaciones.</p>	<p>Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p>	<p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana</p> <p>Área de oportunidad:</p> <p>6. Protección civil</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos humanos</p>	<p>Personal operativo de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México, capacitado sobre sus derechos y obligaciones, ejerce plenamente sus derechos y cumple con sus obligaciones.</p>
<p>329. Mejorar las condiciones laborales de los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México.</p>	<p>329.1. Condiciones laborales permiten el desarrollo eficaz y eficiente de las funciones encomendadas a los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México.</p>	<p>El número de mejoras en las condiciones de trabajo.</p>			<p>Mejora sustantiva de las condiciones laborales y del desempeño eficaz y eficiente de las funciones encomendadas a los cuerpos de seguridad pública de la Ciudad de México.</p>

Objetivo específico 19.4. Garantizar condiciones de libertad, seguridad y trato digno en las manifestaciones					
Estrategias	Metas a dos años	Indicadores	Entes responsables	Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018	Metas a 2021
330. Garantizar el cumplimiento de los protocolos que regulan la actuación de los cuerpos de seguridad durante las manifestaciones por parte de la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México como una medida preventiva para evitar la confrontación.	330.1. Implementar medios pacíficos de solución de conflicto entre cuerpos policiales y la ciudadanía durante las manifestaciones.	Número de manifestaciones con enfrentamientos violentos entre cuerpos policiales y la ciudadanía respecto al número total de manifestaciones realizadas en la Ciudad de México.	Asamblea Legislativa del Distrito Federal Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Eje: 2. Gobernabilidad, seguridad y protección ciudadana Área de oportunidad: 6. Protección civil	Erradicar los enfrentamientos violentos entre los cuerpos policiales y la ciudadanía.
331. Facilitar la labor de observación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en los casos en los que ésta acompañe las manifestaciones.	331.1. Implementación de acciones para facilitar la labor de observación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por parte de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México encargadas de salvaguardar la integridad y patrimonio de las personas, y preservar las libertades, el orden y la paz públicos durante las manifestaciones.	Acciones implementadas.	Secretaría de Gobierno / Subsecretaría del Sistema Penitenciario Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México	Enfoque transversal: Derechos humanos	Lineamientos para la ejecución de acciones que faciliten la labor de observación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a fin de garantizar las condiciones de libertad, seguridad y trato digno en las manifestaciones.
332. Posicionar en la agenda pública la necesidad de reformar la ley que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de seguridad, así como la normatividad derivada, a efecto que sean acordes con los principios de paz y no violencia.	332.1. Ley armonizada que contempla el principio de paz y no violencia desde el enfoque de derechos humanos.	Publicación y operación de la Ley armonizada.			Totalidad de disposiciones normativas relacionadas en el uso de la fuerza armonizadas con el principio de paz y no violencia desde el enfoque de derechos humanos.

III. Conclusiones

Con la implementación de las estrategias antes referidas, se considera factible lograr la disminución de las violaciones a los derechos humanos de integridad, libertad y seguridad personales, en razón de que se estima que existe un marco jurídico acorde a estándares internacionales en materia de derechos humanos, pero no se socializa de manera efectiva el contenido del mismo a los y las integrantes de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México.

En este mismo sentido, se debe considerar que la capacitación específica en la materia puede contribuir de manera decidida a disminuir la práctica de tortura, lo cual fortalecerá a su vez el potencial humano de las instituciones de seguridad pública locales, acciones que deben complementarse con la emisión de nuevos protocolos y con la reforma de la legislación local y nacional en materia de uso de la fuerza o actualizarse en cuanto existan nuevos protocolos o, en su caso, reformas a la legislación local o nacional en la materia.

Si bien resultará complicado eliminar en seis años de manera plena la práctica de la tortura, su recurrencia se puede disminuir de manera significativa estableciendo medidas de capacitación específicas en la materia, aunado al hecho de que, con la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, se considerará como nula toda prueba obtenida con violación de derechos humanos, tal como lo señala el artículo 20, apartado A, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual desincentivará notablemente la práctica aludida, además de que la confesión rendida ante una autoridad distinta a la judicial no poseerá el mismo valor que se le adjudicaba en el sistema formal mixto.

Por otro lado, aunque todavía persiste el arraigo bajo la figura de *detención con control judicial*, ésta no debe solicitarse de manera automática o discrecional, sino con apego a principios de legalidad y de extrema necesidad, ya que en caso contrario se podría volver a presentar un aumento de ese tipo de detención, lo cual generaría un retroceso en la materia.

Finalmente, es imprescindible señalar que, por su condición de sede de los poderes de la Unión, la Ciudad de México es una metrópoli en la cual las manifestaciones públicas y la protesta social constituyen expresiones del ejercicio del derecho a defender derechos y el derecho a la libertad de expresión. En ese marco se han documentado casos sobre el uso desproporcionado de la fuerza, privaciones arbitrarias de la libertad, así como tratos crueles, inhumanos y degradantes realizados por parte de integrantes de las instituciones de seguridad pública, motivo por el cual es necesario el acompañamiento de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para evitar la vulneración del derecho a la integridad y seguridad personales.

Bibliografía

- Amnistía Internacional. *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, Londres, Amnistía Internacional-Secretariado Internacional, 2014 [en línea]. [Fecha de consulta: 9 de octubre de 2015.] Disponible en: http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME_TORTURA_AIM.pdf
- CARREÓN Perea, Manuel Jorge. “Educación en derechos humanos y proceso penal acusatorio”. En: *Iter Criminis, Revista en Ciencias Penales*, sexta época, número 8, enero-marzo 2015, pp. 103-128.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *El uso del arraigo a nivel federal en el estado de Nuevo León y el Distrito Federal: Análisis de constitucionalidad, legislación y práctica*. México, 2015 [en línea]. [Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-arraigo-web.pdf>
- Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 8, artículo 9º, Derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Bueno Alves vs. Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 11 de

mayo de 2007, serie C, núm. 164.

O'DONNELL, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004 [en línea]. [Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2015.] Disponible en: <http://www.hchr.org.co/publicaciones/libros/ODonell%20parte1.pdf>

Legislación consultada

Código Penal para el Distrito Federal

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Nacional de Procedimientos Penales

Ley General de Víctimas

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Tomo 4. Núcleo Sistema de Justicia se imprimió en julio de 2016
en los talleres de Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V. (Comisa).
El tiro consta de mil ejemplares más sobrantes para reposición.



PDHCDMX

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