

Informe de la CDHDF sobre los retos y pendientes en la Ciudad de México, en el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos de las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México (CDMX), así como el combate a toda forma de discriminación y exclusión, como consecuencia de un acto de autoridad en contra de cualquier persona o grupo social.

Con motivo de la 127ª sesión del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la que estudiará el sexto informe periódico del Estado mexicano sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), esta CDHDF elaboró el presente documento, con el objetivo de allegar al Comité de Derechos Humanos, de información actualizada sobre diversos retos y pendientes en el cumplimiento del PIDCP en México, a partir de la experiencia y labor que este Organismo Público Autónomo realiza en la Ciudad de México desde hace 25 años.

1. Violencia contra la mujer

La Ciudad de México es la entidad federativa en el país con mayor prevalencia de violencia contra las mujeres, tanto en espacios públicos como privados¹.

En cuanto a feminicidios, para finales del año 2017, la Ciudad de México registró un total de 108 feminicidios, de los cuales el 68.51% se cometieron en contra de mujeres entre los 18 y 59 años de edad. En 2018, la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (en adelante PGJ) abrió 38 carpetas de investigación por este delito². Al respecto, preocupa a esta CDHDF la falta de debida diligencia reforzada en la investigación de posibles **feminicidios**, ya que se obstaculiza el acceso a la verdad, justicia y reparación de las víctimas, generando impunidad y perpetuando la repetición de esa violencia feminicida.

En la Recomendación 04/2017³, esta CDHDF evidenció la falta de debida diligencia por parte de la PGJ y del personal pericial del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ), en la investigación de cuatro feminicidios en la Ciudad de México, así como la falta de interiorización de las capacitaciones en la materia, lo que derivó en la denegación de acceso a la justicia y consecuente impunidad de estos actos de violencia contra las mujeres.

Nuevamente, en la Recomendación 1/2018⁴ se mostró cómo en el caso de una mujer cuyo cadáver se encontró en la vía pública, las autoridades públicas de la Ciudad de México no actuaron con perspectiva de género ni investigaron los hechos conforme al Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial del delito de feminicidio. La Secretaría de Seguridad Pública (en adelante SSP), como primer respondiente, violó los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, por la omisión en el resguardo del lugar del hallazgo. La PGJ, como autoridad investigadora, violó los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, por la inadecuada preservación del lugar del hallazgo, la deficiente

¹ INEGI, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, principales resultados, agosto 2017.

² PGJ, Carpetas de investigación PGJ de la Ciudad de México, consultado el 31 de enero de 2019 en: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/carpetas-de-investigacion-pgj-cdmx/custom/>

³ Véase: <https://cdhdf.org.mx/2017/06/recomendacion-42017/>

⁴ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/reco_0118.pdf

instrucción y realización de pruebas periciales, la omisión de dar aviso inmediato a la Fiscalía Especializada a pesar de contar con diversos indicios de un posible feminicidio, así como la omisión de resguardar la información contenida en la carpeta de investigación y la falta de impulso de la investigación, que dependió en gran medida de los familiares de la víctima. A su vez, el TSJ incurrió en diversas omisiones al practicar la necropsia, por lo que también violó ambos derechos.

Aunado a lo anterior, se acreditó violencia institucional por parte de la PGJ, ya que basó las líneas de investigación en el dicho del imputado, pasando por alto las condiciones de desigualdad y situaciones de violencia en contra de la mujer víctima; publicó tweets culpabilizándola de su propia muerte, y le realizó un dictamen psicológico estereotipado y dirigido, lo que denotó los prejuicios personales y sesgos de género que obstaculizaron la investigación de su muerte. Por lo tanto, este caso es un reflejo de las deficiencias en la investigación de feminicidios en la Ciudad de México, la violencia institucional y la impunidad que viven las víctimas y sus familiares.

En ese sentido, esta CDHDF observa en su labor diaria que, si bien existen protocolos y lineamientos de actuación en casos de feminicidio, para la aplicación de la perspectiva de género, y para la atención de las víctimas, incluyendo personas de la comunidad LGTBTTIQA+ víctimas de homicidios por razones de género, no se ha observado que se utilice de manera sistemática un enfoque diferenciado y de derechos humanos que cumpla con las obligaciones internacionales del Estado mexicano, lo cual vulnera el derecho de las víctimas al acceso a la justicia, la verdad y la reparación del daño.

Además de los feminicidios, otra forma de violencia contra las mujeres en México es la **tortura sexual**. Resalta que 8 de cada 10 mujeres detenidas en México son víctimas de tortura por parte de las autoridades⁵, pero el Centro ProDH ha identificado que cuando las víctimas de tortura son mujeres, “la sexualización de la tortura es una característica recurrente [...], la recurrencia de la violencia sexual contra las mujeres detenidas es tres veces mayor que en hombres”⁶.

En ese mismo sentido, este Organismo ha documentado ese patrón de conducta de las autoridades capitalinas, consistente en tortura sexual contra mujeres detenidas, con la finalidad de castigarlas o de obtener información de un delito y que se auto-inculpen de la comisión del mismo.

Por ejemplo, en la Recomendación 9/2018⁷, se documentaron tres casos de mujeres que, estando bajo custodia de agentes del Estado, fueron sometidas a actos de tortura sexual. En dos de los casos, las mujeres víctimas fueron detenidas de forma ilegal y/o arbitraria por policías de investigación de la PGJ. En el otro caso, la mujer víctima se encontraba privada de la libertad en el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan. Los policías de investigación de la PGJ y el personal técnico en seguridad del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, respectivamente, de manera intencional sometieron a las mujeres víctimas a sufrimientos físicos y psicológicos mediante golpes, desnudez forzada,

⁵ Animal Político, *En México, 8 de cada 10 mujeres detenidas sufren tortura o malos tratos de las autoridades: informe*. 21 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/11/mujeres-detenido-mexico-tortura-sexual-autoridades/>

⁶ Centro ProDH, *Mujeres con la frente en alto: informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado*, Primera edición, noviembre de 2018, página 24 y 28

⁷ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0918.pdf

posiciones forzadas, asfixia y amenazas de violación sexual, con la finalidad de: a) que la víctima se auto-inculpara de un delito; b) castigar a una de las víctimas por haber denunciado a una técnica en seguridad del centro de reclusión; y c) presionar al concubino de la víctima para que se auto-incriminara de un delito.

A su vez, en la Recomendación 5/2018⁸, se documentó un caso en el que personal de la PGJ perpetró actos de tortura contra una mujer detenida, con la finalidad de castigarla por incumplir estereotipos de género. Derivado del fallecimiento de su mejor hija, los policías de investigación que detuvieron a la mujer víctima, de manera intencional la sometieron a golpes, amenazas y constantes recriminaciones, señalándola como asesina, esto con la finalidad de castigarla; incluso lograron que la víctima se declarara culpable de los delitos que le atribuían.

Una tercera forma recurrente de violencia contra las mujeres en México es la **violencia obstétrica**. Según datos de GIRE, de 2011 a 2016, 33.4% de las mujeres que tuvieron un parto en México, sufrieron algún tipo de violencia obstétrica⁹. Al respecto, la CDHDF ha emitido 4 Recomendaciones¹⁰ dirigidas a la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, por actos de violencia contra más de 30 mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, documentando violaciones a sus derechos a una vida libre de violencia, a la integridad personal, a la salud, a la vida y a los derechos sexuales y reproductivos; así como a la salud y vida de las niñas y los niños recién nacidos.

Derivado de tales instrumentos, la CDHDF recomendó a la Secretaría de Salud de la Ciudad de México realizar una investigación de carácter objetiva e imparcial para definir y medir el maltrato en los centros de salud y hospitales públicos adscritos a esa Secretaría, en los que se brinda atención del embarazo, parto y puerperio, para obtener datos acerca de los servicios de salud e identificar las prácticas que deben erradicarse y las acciones que deban emprenderse para tal efecto. En dicho estudio se deberá considerar la opinión de las mujeres usuarias de dichos servicios, así como solicitar la participación de los institutos de las Mujeres y de la Juventud, ambos del Distrito Federal, y de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con este tema. A su vez, se le recomendó que desarrolle un protocolo y un área especializada para la atención de emergencias obstétricas en todos los hospitales de la Red de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México, donde se brinde este tipo de atención médica, la cual será el primer contacto con estas pacientes y se hará cargo de monitorear todos los casos de mujeres que lleguen solicitando este tipo de servicio médico en dichos hospitales, para analizar cada caso de manera particular y determinar de manera inmediata la acción más pertinente para su debida atención médica. Sin embargo, ambos puntos recomendatorios se encuentran pendientes de cumplimiento.

2. Tortura

A lo largo de sus 25 años de trabajo de defensa de los derechos humanos, esta CDHDF ha emitido más de 50 recomendaciones contra autoridades públicas de la Ciudad de México,

⁸ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0518.pdf

⁹ Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C. (GIRE), Informe alternativo sobre la situación de los derechos reproductivos de niñas, adolescentes y mujeres en México, Comité CEDAW, 70 período de sesiones, julio 2018, disponible en: https://gire.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/INT_CEDAW_NGO_MEX_31414_S.pdf

¹⁰ Véase Recomendaciones 15/2013, 3/2015, 9/2016 y 7/2017.

por actos de tortura, de las que resaltan las Recomendaciones 14/2014¹¹ y 01/2016¹², que en conjunto incluyen a 122 personas víctimas de actos de tortura. Además, se encuentran en trámite más de 1,700 quejas por la presunta violación al derecho a la integridad personal por autoridades de la Ciudad de México.

En el año 2018, esta CDHDF emitió 5 recomendaciones¹³ más por tortura en contra de 74 víctimas en total, lo cual denota que en la Ciudad de México la tortura sigue siendo una práctica reiterada de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en su mayoría, utilizándola como método de investigación.

En 9 de los 12 casos documentados en la Recomendación 6/2018¹⁴, policías de investigación de la PGJ sometieron a 14 víctimas a actos de tortura, en todos los casos con la finalidad de que brindaran información sobre un delito o se auto-inculparan del mismo. Mientras que, en 3 casos, policías de SSP perpetraron actos de tortura contra 5 víctimas, con la misma finalidad. Los actos de tortura ocurrieron principalmente después de detenciones ilegales y/o arbitrarias, ya sea durante el traslado a la Agencia del Ministerio Público o al interior de las agencias del Ministerio Público antes de la formal puesta a disposición. Esto fue posible por la dilación de entre 2 y 5 horas para poner a disposición del Ministerio Público a 22 de las víctimas. Los agentes aprehensores utilizaron ese tiempo para investigar sobre el delito perseguido (mediante tortura), retrasando el control judicial de la detención en incumplimiento de su obligación de poner a los detenidos inmediatamente a disposición de la autoridad competente.

En la Recomendación 5/2018¹⁵, se acreditó que personal de la PGJ torturó a 23 víctimas, mientras que policías de SSP torturaron a 4 víctimas detenidas, con la finalidad de obtener información sobre un delito o que la víctima se auto-inculpara de la comisión del mismo. En la mayoría de los casos, los actos de tortura fueron perpetrados durante el traslado posterior a las detenciones ilegales y/o arbitrarias o en las agencias del Ministerio Público antes de la formal puesta a disposición. Nuevamente, en 18 de los 20 casos, se acreditó dilación en la puesta a disposición de las víctimas detenidas.

Además, resalta que, en todos los casos de la Recomendación 5/2018, la CDHDF documentó diversas violaciones al derecho de acceso a la justicia de 27 víctimas de tortura, por las siguientes acciones y omisiones de las autoridades de la CDMX:

- En uno de los casos, el Agente del Ministerio Público de la Fiscalía para la Atención del Delito de Secuestro de la PGJ (en adelante FAS) se negó a asentar en la declaración ministerial de la víctima sus manifestaciones sobre la tortura en su contra, lo que derivó en la omisión de la PGJ de iniciar una investigación *ex officio* por los hechos de tortura que eran de su conocimiento.
- En 5 casos en los que la Fiscalía para la Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos de la PGJ sí inició una averiguación previa, adecuó la conducta denunciada a tipos penales diferentes al delito de tortura: en 4 casos al delito de abuso de autoridad, y en 1 caso al delito de prevaricación. Esto obstaculiza el

¹¹ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/12/reco_1414.pdf

¹² Véase: <https://cdhdf.org.mx/2016/02/recomendacion-12016/>

¹³ Véanse Recomendaciones 5/2018, 6/2018, 7/2018, 8/2018 y 9/2018 en: <https://cdhdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2018/page/2/>

¹⁴ Véase: <https://cdhdf.org.mx/2018/08/recomendacion-06-2018/>

¹⁵ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0518.pdf

acceso a la justicia de las víctimas, porque se investiga un delito diverso al de tortura y no se aplican ni el Protocolo de Estambul ni el Protocolo de Actuación de la PGJ en la investigación del delito de tortura, y se determinó el no ejercicio de la acción penal y la reserva, respectivamente.

- En ninguna de las 20 indagatorias iniciadas por los hechos de tortura, se llevó a cabo una investigación diligente y en un plazo razonable, por lo que no se emitió una determinación de fondo, impidiendo que se esclarecieran los hechos, se enjuiciara a los probables responsables y se reparara integralmente a las víctimas. Doce investigaciones fueron determinadas con el no ejercicio de la acción penal, seis con acuerdo de reserva y tres continúan en trámite, dos de estas últimas a más de dos años de iniciadas. Resalta, por un lado, la dilación e ineffectividad de las investigaciones, pues en 6 casos transcurrieron más de 3 años y la determinación de la indagatoria no arrojó ningún resultado y se archivó. Por otro lado, en uno de los casos, a tan sólo 4 meses de iniciada la investigación, fue determinada con el no ejercicio de la acción penal por la supuesta falta de interés de la víctima. Sin embargo, lo que ésta manifestó es que no era su deseo continuar con la investigación porque se encontraba arraigada en la PGJ y formalmente bajo custodia de la misma autoridad que la torturó.
- También se identificó que, en 3 casos, los médicos de la Secretaría de Salud de la CDMX, encargados de certificar las lesiones de las personas detenidas en el Centro de Arraigos y en la FAS, no se apegaron al Protocolo para la Exploración Médico Legal en los Exámenes de Integridad Física o Edad Clínica Probable cuando certificaron inadecuadamente las lesiones de 4 víctimas (no señalaron el número y características de las lesiones). Esto impidió la obtención y aseguramiento de toda prueba que pudiera acreditar los actos de tortura y que permitiera que se realizara una investigación efectiva de tales actos. Tan es así que en 3 de esos casos la indagatoria fue determinada con acuerdo de reserva.
- Finalmente resalta que esta CDHDF documentó 4 casos en los que el personal pericial de la PGJ aplicó de forma inadecuada el Protocolo de Estambul, ya que no siguieron la metodología señalada en el mismo. Por lo que los dictámenes médicos psicológicos para documentar casos de tortura practicados por la PGJ fueron deficientes y resultaron negativos, a diferencia de los realizados por personal de la CDHDF, y la PGJ no se allegó de más elementos probatorios. Ante tal omisión de la PGJ de documentar eficazmente la tortura, las 4 averiguaciones previas de las cuatro víctimas fueron determinadas con el no ejercicio de la acción penal.

Derivado de las consideraciones anteriores, al momento de la emisión de la Recomendación no existía deslinde de responsabilidad penal en contra de los servidores públicos que torturaron a las 27 víctimas. Las averiguaciones fueron cerradas sin entrar a esclarecer los hechos, mediante acuerdos de reserva y de no ejercicio de la acción penal.

Es preciso mencionar que, a pesar de que en algunos casos hay sanciones administrativas contra los policías responsables, no se garantizó el acceso a la justicia de las víctimas, ya que las autoridades incumplieron su deber de iniciar de oficio e inmediatamente una investigación penal efectiva que identificara, juzgara y sancionara a los responsables, y brindara una reparación integral a las víctimas, en un plazo razonable a partir de la denuncia o razón fundada para creer que se ha cometido un acto de tortura.

Esta CDHDF reitera que la impunidad de la tortura no sólo afecta a las víctimas, sino a todas las personas que habitan y transitan en la Ciudad de México, debido a que existe el temor fundado de cualquier persona al ser detenida, legal o ilegalmente, que la autoridad encargada de vigilar y procurar el orden y la seguridad, la someta a actos de tortura y que la misma no será investigada y sancionada.

Para combatir la impunidad, este Organismo recomendó a la PGJ que creara un registro y una base de datos de denuncias de casos de tortura en la que, como mínimo, consten referencias acerca de la fecha, lugar y modo, así como las técnicas utilizadas en la posible comisión de esos hechos; referencias a las víctimas y los posibles autores en concordancia con lo establecido por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. También se recomendó a la Secretaría de Salud de la CDMX que implemente un mecanismo eficiente de supervisión para verificar la actuación de los servidores públicos que practican medicina legal en instalaciones de la Procuraduría y/o en Reclusorios, a fin de que, en ejercicio de sus funciones, den cabal cumplimiento del Protocolo para la Exploración Médico Legal en los Exámenes de Integridad Física o Edad Clínica Probable. Dicho mecanismo deberá asegurar la participación de las personas certificadas, en caso de que se encuentren inconformes con dichos Exámenes médicos. Sin embargo, tales acciones se encuentran pendientes de cumplimiento.

Asimismo, desde la CDHDF se ha propuesto generar sinergias para elaborar, revisar y actualizar diagnósticos, manuales, protocolos e indicadores de avance en la prevención de la tortura como parte de un plan permanente de capacitación y sensibilización hacia las autoridades, que incorpore una perspectiva de género, multiculturalidad, y de protección a las personas en situación de vulnerabilidad.

También se han trazado objetivos para fortalecer el Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura. Una parte importante de ese proceso es la elaboración de mecanismos que permitan garantizar que las investigaciones sigan un estándar mínimo bajo lo previsto en la Ley General para Prevenir la Tortura y el marco normativo nacional, cuyo catálogo de derechos humanos comprende instrumentos internacionales.

3. Personas privadas de la libertad

En cuanto a los derechos de las personas privadas de la libertad, en 2018 esta CDHDF emitió dos Recomendaciones que evidenciaron la recurrencia de los actos de **tortura** al interior de los Centros de Reclusión de la Ciudad de México.

En la Recomendación 7/2018¹⁶ se documentó que el personal de seguridad y custodia del Sistema Penitenciario de la CDMX perpetró actos de tortura contra 7 víctimas que se encontraban cumpliendo una pena privativa de la libertad en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte, en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur, en el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan y en la Penitenciaría de la Ciudad de México. El personal de seguridad y custodia, de manera intencional, y con la finalidad de castigar a las víctimas, las sometieron a patadas, jalones de cabello; las esposaron; las expusieron a gas lacrimógeno, las arrastraron; les dieron patadas en los testículos, en un caso le dieron toques eléctricos bajo la lluvia y lo amenazaban con matarlo; en un caso obligaron a la mujer víctima a desnudarse; en otro caso, además arrastraron a la víctima por escaleras,

¹⁶ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0718.pdf

le hicieron comer excremento de gato, la sometieron a aislamiento prolongado, le hicieron tocamientos, la sometieron a posturas forzadas y se burlaban de ella, provocando severos sufrimientos físicos y/o mentales a las víctimas, por lo que tales actos constituyeron tortura.

Asimismo, en la Recomendación 8/2018¹⁷, se acreditó que personal de seguridad y custodia de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la ahora Ciudad de México, perpetró actos de tortura en contra de 15 víctimas que se encontraban privadas de la libertad en el Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte y en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur purgando una pena de prisión.

En específico, el personal de seguridad y custodia, con la finalidad de castigar a 14 víctimas por haber participado en una riña al interior del centro de reclusión, les ocasionaron severos sufrimientos físicos y psicológicos, al someterlas de manera intencional a: golpes reiterados; exposiciones químicas; amenazas; posiciones forzadas acompañadas de tratos infamantes, incluso patadas en la cabeza estando sometidos en el suelo; traslado a otro centro de reclusión y a un dormitorio de castigo en condiciones inhumanas. Asimismo, como extensión de estos actos de tortura con la finalidad de castigo, las autoridades penitenciarias les negaron atención médica a 2 de las víctimas, prolongando su sufrimiento, y a 8 de las víctimas las aislaron por 30 días.

Aunado a lo anterior, se acreditó que el personal de seguridad y custodia del Reclusorio Preventivo Varonil Norte y del Reclusorio Preventivo Varonil Sur sometió a 15 hombres víctimas a actos de tortura sexual: desnudez forzada, exposición química en la zona genital y en el ano, golpes, tocamientos e intentos de violación sexual mientras se encontraban desnudos sobre el piso caliente; y en el caso de 2 de las víctimas, los obligaron a presenciar los actos de tortura sexual contra las demás víctimas. Esta violencia de naturaleza sexual les provocó severos sufrimientos físicos y psicológicos a las víctimas, y tuvieron la finalidad de castigarlas, por lo que constituyeron actos de tortura sexual, ya que además resultó evidente el objetivo de los hombres técnicos en seguridad de dominar a las víctimas, hombres heterosexuales privados de la libertad bajo su custodia, ejerciendo control sobre sus cuerpos al tratar de despojarlos de su virilidad, mediante humillaciones sexuales, comentarios de poder y control sobre sus partes íntimas e intentos de violación sexual, en contra de la masculinidad de las víctimas.

Por otra parte, esta CDHDF desea llamar la atención a la problemática de **suicidios** de personas privadas de la libertad bajo custodia del Estado. Las personas privadas de libertad son consideradas “como uno de los grupos de alto riesgo de cometer actos de suicidio; es decir son una población de especial preocupación por cuanto el índice de suicidios registrados sobrepasa el promedio”¹⁸ y es, con frecuencia, la causa más común de muerte¹⁹ en este grupo de personas.

En la Recomendación 4/2018²⁰, esta CDHDF acreditó la violación al derecho a la vida de 24 personas privadas de la libertad, ya que se quitaron la vida, derivado de una sucesión de omisiones del personal de 7 centros de reclusión de la Ciudad de México (Centro

¹⁷ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0818.pdf

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas”, 2011, p. 121. (visitada el 1 de julio de 2018).

¹⁹ Organización Mundial de la Salud (OMS), Prevención del suicidio en cárceles y prisiones, Ginebra, 2007, WHO/MNH/MBD/00.7

²⁰ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0418.pdf

Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla y la Penitenciaría de la Ciudad de México).

En los 24 casos que integran la Recomendación, se evidenció un contexto de falta de vigilancia y de atención integral por parte del personal técnico de los centros de reclusión, en incumplimiento de su obligación reforzada de garantizar el derecho a la vida de las personas privadas de la libertad bajo su custodia. Esas omisiones se agravan debido a los problemas estructurales que se presentan en algunos Centros de Reclusión de la Ciudad de México, principalmente la falta de personal suficiente y capacitado que salvaguarde la vida de las personas privadas de la libertad; aunado a las necesidades especiales de protección de algunas personas privadas de la libertad, como es el caso de personas con discapacidad psicosocial, o con antecedentes de autolesiones e intentos de suicidio, y/o con adicciones o antecedentes de consumo de sustancias psicoactivas, así como circunstancias específicas de alerta por riesgo de suicidio, por ejemplo, la falta de visita familiar, el número de años compurgados de pena de prisión, el momento en el que la persona es sentenciada o fallece alguno de sus familiares.

En la gran mayoría de los casos se documentó que, previo al suicidio de las víctimas bajo custodia del Estado, las autoridades penitenciarias omitieron brindarles una atención integral, efectiva, diferenciada y adecuada, teniendo conocimiento de los riesgos a su vida relacionados con su discapacidad psicosocial, intentos suicidas previos, autoagresiones, adicciones y otras situaciones particulares.

Aún está pendiente hacer efectiva la Ley Nacional de Ejecución Penal e impulsar un sistema de verdadera reinserción social sobre la base de los derechos humanos, el trabajo y la capacitación para el mismo, la salud, la educación y el deporte que permita una efectiva reinserción de las personas privadas de la libertad y garantice el ejercicio de sus derechos. Aún se encuentra pendiente que no sólo en la ley, sino también en la práctica, se sustituya el paradigma de readaptación/rehabilitación social por el de reinserción social, y a partir de ello se generen soluciones holísticas para la prevención del suicidio dentro del Sistema Penitenciario.

4. Ejecuciones extrajudiciales

En México, como ha señalado Human Rights Watch, “no hay información confiable sobre la cantidad de ejecuciones extralegales”²¹. Sin embargo, en el periodo comprendido de enero de 2010 al 20 de agosto de 2018, se presentaron al menos 42 quejas ante esta CDHDF, por presuntas ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias.

Al respecto, este Organismo ha documentado diversos casos que reflejan los serios obstáculos en la investigación de posibles ejecuciones extrajudiciales, que perpetúan la impunidad.

En la Recomendación 8/2016²², se documentaron las omisiones de la PGJ en la investigación de la muerte de una víctima se dedicaba al servicio público, que fue asesinada

²¹ Human Rights Watch, Informe Mundial 2019: México Eventos de 2018, disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326034>

²² Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/07/reco_0816.pdf

en la vía pública y, en el lugar de los hechos, se encontraron casquillos pertenecientes a la SSP. En ese sentido, la PGJ se encontraba constreñida a investigar de forma diligente exhaustiva, inmediata e imparcial, en un plazo razonable, el homicidio de la víctima para descartar una posible ejecución extralegal, o explicar por qué un particular estaría en posesión de esos casquillos. Sin embargo, 7 años después de haber iniciado la averiguación previa por la muerte de la víctima, la PGJ la determinó con acuerdo de reserva, sin entrar al fondo del asunto ni esclarecer lo ocurrido. A pesar de la complejidad del asunto, las actuaciones del Agente del Ministerio Público no reflejan un motivo razonable que justifique el tiempo que mantuvo abierta la indagatoria, sin haber realizado oportunamente todas las diligencias efectivas tendientes a agotar las líneas de investigación, y finalmente concluirla sin identificar a los responsables ni esclarecer lo ocurrido.

De forma similar, en la Recomendación 11/2018²³, esta Comisión concluyó que la PGJ vulneró los derechos al debido proceso, acceso a la justicia y a la verdad, al no investigar diligentemente y en un plazo razonable la muerte de la víctima que se encontraba bajo custodia de policías de la SSP. Después de más de 5 años de tener abierta la investigación, la PGJ la cerró con acuerdo de reserva, sin agotar todas las líneas de investigación, especialmente la de una posible ejecución extrajudicial, a pesar de diversos indicios y contradicciones. Además, omitió resguardar adecuadamente el lugar de los hechos y del hallazgo, y dejó el impulso de la investigación al familiar de la víctima, argumentando que la víctima no había especificado la conducta desplegada por los probables responsables ni había aportado otros medios de convicción para acreditar su imputación. Aunado a ello, el personal del Instituto de Ciencias Forenses del TSJ incurrió en diversas omisiones al practicar la necropsia. Todo lo anterior, impidió el esclarecimiento de su muerte bajo custodia de agentes estatales, y el acceso a la justicia.

5. Desapariciones forzadas

En esta CDHDF se encuentran en trámite 66 quejas relacionadas con el derecho a no sufrir desaparición forzada, las cuales se vinculan con víctimas: adolescentes y jóvenes, mujeres, personas en situación de calle, personas migrantes, personas indígenas y personas mayores.

En noviembre de 2017, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas²⁴; y en su artículo cuarto transitorio dispuso que las Comisiones Locales de Búsqueda (de cada entidad federativa) deberían entrar en funciones a partir de los noventa días posteriores a la entrada en vigor de la Ley (a mediados del 2018).

En octubre 2018 comenzó a operar el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, con el objetivo de encontrar al menos a cerca de 37 mil personas que se consideran desaparecidas a nivel nacional. Si bien el Sistema Nacional debe integrar a las Comisiones locales de búsqueda en todo el país, la Ciudad de México aún no cuenta con una.

²³ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/reco_1118.pdf

²⁴ El Sistema está integrado por la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la República (FGR) y la Policía Federal, además de una Comisión Nacional de Búsqueda, y un Consejo Ciudadano, integrado por organizaciones de la sociedad civil, especialistas y representantes de familiares de víctimas. Es un órgano de coordinación de las políticas públicas y entes enfocados en la búsqueda de personas en México.

La CDHDF ha recibido diversas solicitudes de las Comisiones estatales, para colaborar en la búsqueda de personas desaparecidas a lo largo de la República Mexicana. En respuesta, este Organismo ha realizado esfuerzos para atender debidamente tales solicitudes de colaboración, y para tal efecto ha gestionado el apoyo de autoridades de la Ciudad de México, tales como la PGJ, el TSJ, la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, el Sistema Penitenciario, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad Pública (ahora Seguridad Ciudadana).

Sin embargo, al tratar de atender tales solicitudes, esta CDHDF ha identificado importantes desafíos en la materia, principalmente, la falta de infraestructura para atender estos casos, sumado a la inexistencia de una Comisión Local de Búsqueda. Al respecto, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas ha respondido a diversos oficios de colaboración enviados por esta CDHDF, señalando que esa dependencia no cuenta con estructura orgánica autorizada, ni personal designado para el desarrollo de sus atribuciones, debido a que se encuentran en trámite las gestiones administrativas para autorizar plazas y contratar personal.

A su vez, el Instituto de Ciencias Forenses del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) ha reconocido que no cuenta con todos los registros genéticos de los cadáveres ingresados como “desconocidos”. En consecuencia, cuando recibe una petición de la CDHDF para la búsqueda de una persona desaparecida, no realiza una confronta, para no generar información no confiable. Tampoco se cuenta con un sistema específico para personas defensoras de derechos humanos desaparecidas, ni la activación de alarmas.

En ese sentido, a pesar de que en México se cuenta con una Ley General en materia de desapariciones forzadas, así como el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, su aplicación se enfrenta a múltiples dificultades, como la falta de infraestructura y profesionales en la materia, que han obstaculizado la búsqueda efectiva de personas y el acceso a la justicia para las víctimas.

6. Sistema de Atención Integral a Víctimas

El artículo séptimo transitorio de la Ley General de Víctimas, publicada el 3 de enero de 2017, establecía que, en 180 días naturales, los Congresos de cada entidad federativa debían armonizar sus leyes locales en materia de víctimas. Sin embargo, hasta el 19 de febrero del 2018, la entonces Asamblea Legislativa de la Ciudad de México emitió la Ley de Víctimas para la CDMX, mediante la cual se contempla la creación, en esta entidad federativa, de una Comisión de Atención a Víctimas, un Registro de Víctimas y un Fondo de la Ciudad. A pesar de que tales disposiciones legales entraron en vigor desde el 20 de febrero de 2018, a la fecha no se han implementado.

Con la entrada en vigor de la Ley de Víctimas para la CDMX, se dejó sin efectos el Fondo de Atención a Víctimas del Delito de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, ya que éste debía ser sustituido por el Fondo de la Ciudad. Sin embargo, este último continúa sin ser operativo.

Hasta noviembre de 2018, el Congreso de la CDMX instaló la Comisión Especial de Atención a Víctimas, la cual se encuentra en espera del nombramiento de un titular, así como de asignación presupuestaria, conformación de su estructura y reglamentación de la

misma. La sociedad civil y la CDHDF han manifestado reiteradamente su preocupación por la falta de designación de titular (la cual se esperaba para julio del 2018, de conformidad con los términos de ley). Actualmente, el Congreso local se encuentra estudiando la convocatoria para la designación del titular, a efecto de aprobarla y publicarla. La CDHDF espera que se realice de forma oportuna, transparente y plural, así como que se le asignen recursos suficientes al Fondo de la Ciudad para el apoyo a víctimas del delito y para la reparación integral de las víctimas de derechos humanos.

Aunado a las omisiones antes referidas que impiden el funcionamiento adecuado del Sistema de Atención Integral a Víctimas de la CDMX, el Gobierno de esta Ciudad tampoco ha llevado a cabo acciones para el establecimiento del Registro de Víctimas para la CDMX, ni cuenta con un sistema transitorio efectivo que garantice a las víctimas el acceso a medidas de asistencia humanitaria y de reparación integral, en tanto se instala completamente la Comisión.

Si bien la Subprocuraduría de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia de la CDMX continúa proporcionando asesoría jurídica y atención psicológica a víctimas del delito, esta CDHDF ha recibido numerosas quejas y tan sólo en el año 2018 emitió 3 recomendaciones (1/2018, 2/2018 y 11/2018)²⁵, sobre la deficiente y revictimizante atención que esa Subprocuraduría brinda a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos.

Es importante mencionar que, para la reparación del daño a víctimas de violaciones a derechos humanos, la CDMX cuenta con los “Lineamientos para el pago de la indemnización económica derivada de las Recomendaciones o Conciliaciones de la CDHDF o CNDH, aceptadas o suscritas por las Autoridades del Gobierno de la CDMX a las que se encuentren dirigidas”. Sin embargo, dichos lineamientos no contemplan procesos de reparación integral, ya que únicamente regulan el pago de indemnizaciones. No obstante, al día de hoy ése es el único procedimiento vigente mediante el cual las víctimas acceden a algún tipo de compensación económica.

7. Periodistas y defensores de derechos humanos

En el año 2018, al menos 12 periodistas y 13 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas en México²⁶. Sobre el tema, destaca la Recomendación 4/2017²⁷, en la cual esta CDHDF acreditó la omisión de investigar con la debida diligencia y perspectiva de género el feminicidio de una defensora de derechos humanos, así como el homicidio de un periodista, ocurridos en julio de 2015, en la Ciudad de México. El caso evidencia la negligencia de las autoridades en su respuesta e investigación de las agresiones cometidas en contra de periodistas y defensores, dejando impunes tales actos que minan la libertad de expresión y su ejercicio en México.

La CDHDF constató que la PGJ vulneró: el derecho al debido proceso y el deber de debida diligencia, en relación con el derecho a defender derechos humanos y el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la verdad y acceso a la justicia; el derecho a la integridad

²⁵ Disponibles en: <https://cdhdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2018/>

²⁶ ONU noticias México, *ONU condena asesinatos de beneficiarios del Mecanismo de protección a defensores y periodistas*, 22 de enero de 2019, disponible en: <http://www.onunoticias.mx/ONU-condena-asesinatos-de-beneficiarios-del-mecanismo-de-proteccion-a-defensores-y-periodistas/>

²⁷ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/reco_0417.pdf

personal en relación con el derecho a la memoria de las personas fallecidas y el derecho a la honra y a la dignidad; y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Lo anterior, en virtud de que omitió: i) preservar el lugar de los hechos; ii) actuar en la investigación conforme al Protocolo de Investigación para la Atención de Delitos cometidos en agravio de las y los periodistas en ejercicio de esta actividad; iii) agotar todas las líneas de investigación; y iv) resguardar la información contenida en la averiguación previa, por lo que ésta, incluyendo datos personales de las víctimas, se difundieron en los medios de comunicación.

A su vez, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, responsable del Instituto de Ciencias Forenses (INCIFO), incurrió en diversas omisiones en la práctica de las necropsias de los cuerpos de las víctimas, vulnerando con ello el derecho al debido proceso, relacionado con el deber de debida diligencia, así como el derecho a la verdad y acceso a la justicia de las y los familiares de las víctimas.

Derivado de lo anterior, esta CDHDF recomendó a la PGJ las siguientes medidas de no repetición: a) que agotara todas las líneas de investigación, incluyendo aquellas relacionadas con las actividades periodísticas y de defensa de derechos humanos realizadas por las víctimas; b) que actualice el Protocolo de Investigación para la Atención de delitos cometidos en agravio de las y los periodistas en ejercicio de esta actividad, armonizándolo con el nuevo sistema penal acusatorio y con un enfoque de derechos humanos; c) que actualice los Lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, acorde con las reformas constitucionales de 2008 y 2011, relativas al nuevo sistema de Justicia Penal Adversarial y la perspectiva integral de promoción, protección, garantía y respeto de los derechos humanos; d) que fortalezca la capacitación del personal ministerial y policías de investigación para aplicar los protocolos de actuación especializados. Al Tribunal, se le recomendó que fortaleciera e implementara un programa de actualización continua para el personal médico que labora en el Instituto de Ciencias Forenses, para la realización de las necropsias.

Actualmente, el cumplimiento de tales puntos recomendatorios se encuentra pendiente por parte de las autoridades.

8. Pueblos indígenas, pueblos y barrios originarios

En 2018, esta CDHDF emitió dos Recomendaciones relacionadas con derechos de pueblos indígenas, pueblos y barrios originarios.

En la Recomendación 3/2018²⁸, esta CDHDF documentó 12 casos en los que las autoridades capitalinas omitieron garantizar el derecho de 14 víctimas indígenas imputadas de un delito, a autoadscribirse como indígenas, lo que obstaculizó su derecho al debido proceso, ya que tampoco les fue asignado intérprete desde su detención y a lo largo del proceso penal en su contra. En los pocos casos en los que las víctimas se autoadscribieron como indígenas, no se les brindó la asistencia de un intérprete en su lengua debido a que, a consideración de los servidores públicos de las instituciones de justicia, dichas personas tenían un manejo suficiente del español, cuestión que determinaron sin realizar ninguna

²⁸ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/reco_0318.pdf

pericial lingüística. En ese sentido, la determinación partió exclusivamente del criterio de la autoridad, quien no cuenta con la capacidad técnica para determinar el grado de comprensión que una persona pudiera tener respecto a una lengua.

Las autoridades señaladas como responsables fueron la PGJ, el TSJ y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales (Defensoría Pública), todas de la Ciudad de México, por la omisión de realizar las diligencias pertinentes para establecer la identidad étnica de las personas probables responsables, aunado a la falta de mecanismos idóneos para posibilitar su autoadscripción.

Por lo anterior, las personas indígenas imputadas enfrentaron el proceso penal sin saber lo que ocurría y sin poder manifestar plenamente lo que a su derecho convenía, lo cual también vulneró su derecho de acceso a la justicia. Este instrumento recomendatorio evidenció la falta de perspectiva pluricultural por parte de los funcionarios públicos involucrados en la procuración e impartición de justicia en la Ciudad, que generó un contexto desigual y perpetuó la exclusión estructural e histórica de las personas indígenas, en el ámbito de la justicia.

Además, las violaciones al derecho al debido proceso han causado estragos importantes en las redes comunitarias de las personas indígenas. Las condiciones penitenciarias que obstaculizan el libre contacto con familiares y otras personas de la comunidad, interfieren de manera importante con los lazos de reciprocidad que se extienden desde el ámbito urbano hasta la comunidad de origen, lo cual no solo reduce significativamente las oportunidades de subsistencia de las personas indígenas sometidas a proceso penal, sino que impactan directamente en la familia y comunidad

Por otra parte, en la Recomendación 10/2018²⁹, esta CDHDF acreditó que la Jefatura Delegacional en Iztapalapa omitió consultar al Pueblo Originario de Culhuacán³⁰, antes de adoptar diversas medidas susceptibles de afectarles, respecto de la construcción y administración del panteón vecinal. Además de esta violación al derecho a la consulta de pueblos indígenas, desde 2011, la Delegación Iztapalapa no ha garantizado que el Pueblo Originario de Culhuacán cuente con un espacio para inhumar a sus familiares conforme a su cultura; y durante un desalojo, las autoridades delegacionales destruyeron un Teocalli³¹ construido por el pueblo, como una expresión cultural del mismo.

Es preciso mencionar que el artículo 2.1 de la Constitución Política de la Ciudad de México, reconoce que esta Ciudad “es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios históricamente asentados en su territorio y en sus comunidades indígenas residentes. Se funda en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales.”

En ese sentido, la CDHDF aplicó los derechos reconocidos a pueblos indígenas, a los pueblos y barrios originarios de la Ciudad de México, mismos que “descienden de poblaciones asentadas en el territorio actual de la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de las fronteras actuales y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios,

²⁹ Véase: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/reco_1018.pdf

³⁰ Comunidad de la Ciudad de México conformada por 11 pueblos y barrios originarios, herederos de la tradición indígena de los pueblos prehispánicos de habla náhuatl de la Cuenca de México, conocidos como los pueblos Colhuas.

³¹ Templo con diseño de inspiración prehispánica con temáticas religiosas.

tradición histórica, territorialidad y cosmovisión, o parte de ellas. [...]la Constitución Local [...] puede servir como un documento orientador para identificar a los pueblos originarios de la Ciudad de México como indígenas.”³²

Derivado de lo anterior, este caso evidenció que la composición pluriétnica e intercultural de la Ciudad de México implica el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas también para los pueblos y barrios originarios, incluyendo el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con suficiente antelación y respetando las exigencias cronológicas de los procesos indígenas.

8. Consideraciones finales

México ha normalizado muchas formas de violencia asociadas a la falsa disyuntiva entre el respeto a los derechos humanos y la seguridad pública. Esto se ha traducido en la invisibilización de prácticas violatorias de derechos humanos como la tortura, la violencia sexual, la tortura sexual, las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas. Aunado a la violencia institucional contra las víctimas del delito y sus familiares, así como la negligencia en las investigaciones penales de las violaciones graves a derechos humanos. Lo anterior perpetúa la impunidad y contribuye a perpetuar un contexto de violencia estructural especialmente contra personas en situación de vulnerabilidad.

Es importante observar que la inexistencia en general de bases de datos con información actualizada, confiable y desagregada hacen difícil generar políticas de prevención o atención a las violaciones graves a derechos humanos. A esto se suma la falta de herramientas, capacitación, presupuesto y otros recursos de los operadores del sistema para investigar posibles violaciones a derechos humanos y delitos graves. Por lo que, a pesar de los avances legislativos para armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales, en la práctica aún existen múltiples obstáculos y retos para la garantía de los derechos civiles y políticos en México.

Esta CDHDF espera que la información proporcionada, sobre la situación de los derechos civiles y políticos en la Ciudad de México, sea de utilidad para el Comité de Derechos Humanos y le permita contrastar los datos proporcionados por el Estado mexicano, a efecto de verificar el cumplimiento del PIDCP y llamar a su atención a los pendientes que en materia de derechos humanos se identifican desde la Ciudad de México.

³² Tribunales Colegiados de Circuito, Pueblos originarios de la Ciudad de México. La constitución local, previo a su entrada en vigor, puede servir como un documento orientador para su identificación como pueblos indígenas. Tesis: I.18o.A.8 CS (10a.), julio de 2018.