



# **Informe especial**

sobre seguridad humana en la ciudad de México  
▶ 2006-2008

Fotografías de portada e interiores: Archivo CDHDF.

Primera edición, 2008

D. R. © 2008, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal  
Av. Chapultepec 49, Centro Histórico  
06040 México, D. F.  
[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

*Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta*

ISBN: 978-607-7625-00-1

Impreso en México

*Printed in Mexico*

## CONTENIDO

Agradecimientos .....	11
Resumen ejecutivo .....	13
Introducción (párrafos 1-21) .....	25
PRIMERA PARTE	
I. Marco teórico de la seguridad humana (párrafos 22-113) .....	33
A. Seguridad .....	33
B. Premisas conceptuales de la seguridad humana .....	38
1. Seguridad humana, desarrollo humano y pobreza .....	42
2. Seguridad humana y derechos humanos .....	44
3. Seguridad humana y seguridad pública .....	45
C. Conclusiones: el estado actual del concepto de <i>seguridad humana</i> .....	47
II. Ciudad de México: la metrópoli (párrafos 114-208) .....	53
A. Introducción .....	53
B. Condiciones demográficas .....	55
C. Condiciones socioeconómicas .....	66
D. Seguridad humana y derechos humanos en la ciudad de México y la ZMVM .....	80
III. Estructura y metodología para el análisis de temas y de quejas por violaciones a derechos humanos recibidas por la CDHDF (párrafos 209-298) .....	85
A. Estructura .....	85
B. Metodología de investigación de las quejas .....	87
1. Elección de derechos objeto de análisis .....	88
a) Derechos principales y derechos transversales .....	88
b) Marco normativo del derecho a la seguridad jurídica .....	92
c) Marco normativo del derecho de petición y pronta respuesta .....	95
2. Análisis de las quejas .....	97
a) Tipo de violaciones .....	98
b) Violación fáctica .....	98
c) Violación normativa .....	98
d) Violación estructural .....	99
e) Autoridad que viola el derecho .....	100
f) Estado de la queja y tipos de conclusión .....	100
▶ Casos en los que definitivamente no ocurrió violación de derechos humanos .....	101
▶ Casos en los que formalmente no ocurrió violación de derechos humanos .....	101
▶ Casos en los que prevalece la presunción de violación .....	102
▶ Casos en los que los agravios denunciados constituyen violación .....	103
g) Ubicación geográfica de los hechos .....	104
3. Integración del universo de quejas .....	104

SEGUNDA PARTE

IV. Medioambiente (párrafos 299-514)	113
A. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana y descripción de la situación	114
1. Suelo de conservación en la ciudad de México	114
a) Riesgos a la seguridad humana relacionados con la recarga del acuífero	117
2. Políticas públicas hacia el medioambiente	120
3. Áreas Naturales Protegidas (ANP)	123
4. Barrancas del Distrito Federal	125
5. Calidad del aire en la ZMVM	128
a) Indicadores de calidad del aire	130
b) Gestión de la calidad del aire	130
c) Normas oficiales mexicanas	131
d) Monitoreo atmosférico	131
e) Contaminantes del aire	132
6. Riesgos a la salud por exposición a micropartículas	137
7. Contaminación por ruido	139
8. Vulnerabilidad, riesgo y cambio climático	139
B. Marco normativo del derecho a un medioambiente sano	144
1. En el ámbito internacional	144
2. En el ámbito regional interamericano	152
3. En el ámbito nacional	154
C. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF	156
1. Tipo de autoridad y tipo de conclusión	156
2. Ubicación geográfica de los hechos	158
3. Temas generales referidos en las quejas	159
4. Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho al medioambiente	161
5. Caso ilustrativo de violación al derecho al medioambiente sano	162
6. Recomendaciones de la CDHDF e informe especial	163
D. Propuestas específicas sobre el derecho al medioambiente sano	164
V. Seguridad humana y calidad de vida desde el derecho a un nivel de vida adecuado: agua, vivienda y servicios (párrafos 515-896)	171
A. Agua	172
1. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana	173
a) Insuficiencia o escasez de las fuentes de abastecimiento de agua	173
b) Agua poco salubre	176
c) Asignación del presupuesto para obras e infraestructura sin criterios de derechos humanos	177
d) Déficit en el suministro de agua	178
e) Distribución inequitativa del agua	180
f) Irregularidades en el cobro por el consumo de agua potable	184
2. Descripción de la situación	186
3. Marco normativo del derecho al agua	188
4. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF	195
a) Quejas sobre el derecho a un nivel de vida adecuado	195

<i>b)</i>	Quejas específicas sobre el derecho al agua .....	197
<i>c)</i>	Tipo de autoridad y tipo de conclusión .....	198
<i>d)</i>	Ubicación geográfica de los hechos .....	199
<i>e)</i>	Temas generales referidos en las quejas .....	200
<i>f)</i>	Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho al agua .....	200
<i>g)</i>	Rangos de edad .....	201
<i>h)</i>	Caso ilustrativo de una presunta violación relacionada con los servicios básicos de agua potable y drenaje .....	201
<i>i)</i>	Recomendaciones de la CDHDF .....	202
5.	Propuestas específicas sobre el derecho al agua .....	203
B.	Vivienda .....	204
1.	Riesgos según el enfoque de la seguridad humana .....	206
<i>a)</i>	Déficit de viviendas .....	206
<i>b)</i>	La visión de la vivienda como medio de especulación .....	208
<i>c)</i>	Limitaciones por lagunas jurídicas .....	208
<i>d)</i>	Irregularidades en la tenencia de la vivienda .....	209
<i>e)</i>	Baja calidad de la vivienda .....	212
<i>f)</i>	Carencia de servicios en la vivienda .....	213
<i>g)</i>	Ubicación en zonas de alto riesgo .....	214
<i>h)</i>	Desalojos .....	214
<i>i)</i>	Asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población .....	216
2.	Descripción de la situación .....	218
3.	Marco normativo del derecho a la vivienda .....	221
4.	Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF .....	224
<i>a)</i>	Tipo de autoridad y tipo de conclusión .....	224
<i>b)</i>	Ubicación geográfica de los hechos .....	226
<i>c)</i>	Temas generales referidos en las quejas .....	227
<i>d)</i>	Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho a una vivienda adecuada .....	228
<i>e)</i>	Caso ilustrativo de violación al derecho a una vivienda adecuada .....	230
<i>f)</i>	Recomendaciones de la CDHDF .....	230
5.	Propuestas específicas sobre el derecho a la vivienda .....	232
C.	Prestación de servicios públicos .....	233
1.	Descripción de la situación y riesgos según el enfoque de la seguridad humana .....	233
<i>a)</i>	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales .....	235
<i>b)</i>	Alumbrado público .....	238
<i>c)</i>	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos .....	239
<i>d)</i>	Parques y jardines y su equipamiento .....	242
<i>e)</i>	Calles e infraestructura urbana .....	246
<i>f)</i>	Transporte público .....	251
2.	Marco normativo de la prestación de servicios públicos .....	256
3.	Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF .....	261
<i>a)</i>	Tipo de autoridad y tipo de conclusión .....	261

<i>b)</i> Ubicación geográfica de los hechos .....	264
<i>c)</i> Temas generales referidos en las quejas .....	265
<i>d)</i> Otros servicios públicos analizados de manera indirecta en la CDHDF .....	265
▶ Transporte público .....	265
▶ Infraestructura urbana .....	266
<i>e)</i> Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con la prestación de servicios públicos .....	267
<i>f)</i> Caso ilustrativo de violación a derechos humanos en relación con la prestación de servicios públicos .....	268
4. Propuestas específicas para la adecuada prestación de servicios públicos .....	269
VI. Uso de espacios públicos y comercio en la vía pública (párrafos 897-1021) .....	273
A. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana y descripción de la situación .....	273
1. Mercados públicos .....	277
2. Mercados sobre ruedas y tianguis .....	278
3. Concentraciones .....	280
4. Comercio en la vía pública .....	281
5. Permisos y gafetes .....	283
6. Comerciantes que no cuentan con permiso para ejercer su actividad en la vía pública (tolerados) .....	285
7. Reubicaciones de comerciantes en el Centro Histórico de la ciudad de México .....	285
8. Comerciantes en el Sistema de Transporte Colectivo Metro .....	288
B. Marco normativo en relación con el comercio en la vía pública .....	289
1. Derecho al trabajo .....	289
2. Marco normativo del Distrito Federal para el ejercicio del comercio .....	292
C. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF .....	293
1. Tipo de autoridad y tipo de conclusión .....	294
2. Ubicación geográfica de los hechos .....	296
3. Derecho de libre circulación: otros espacios públicos .....	298
4. Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el tema de espacios públicos .....	301
5. Caso ilustrativo sobre presunta violación a derechos humanos en relación con el comercio en vía pública .....	302
6. Recomendaciones de la CDHDF .....	303
D. Propuestas específicas sobre el comercio en vía pública .....	305
Reflexiones finales (párrafos 1022-1032) .....	307
Bibliografía .....	309
Anexos .....	319
A. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007 .....	319

B. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, particularmente al derecho a la vivienda adecuada, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007 . . . . . 328

C. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, particularmente el derecho a los servicios básicos de agua, luz y drenaje, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007 . . . . . 338

D. Menciones de presuntas violaciones al derecho al trabajo en el caso de comerciantes en vía pública, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007 . . . . . 346

## Agradecimientos

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal agradece al personal de la Tercera Visitaduría General su participación en la elaboración de este informe, en especial a Liliana Aquino Dehesa, Susana Mercado Alvarado, Rosa Alejandra Ramírez Ortega, Lucila Polo Herrera y María Elena García Mora, quienes realizaron la investigación y redacción del informe; y a Dorothy Estrada Tanck, quien lo coordinó.

Agradece también la revisión realizada por Clara Jusidman Rapoport, Areli Sandoval Terán y Luis González Placencia, así como la corrección de estilo a cargo de Margarita Labarca Goddard.

Por último, desea reconocer a las personas entrevistadas y a todas y todos los servidores públicos e integrantes de la sociedad civil que colaboraron directa o indirectamente en la elaboración de este informe.

## Resumen ejecutivo

### Objetivo del informe

1. Quienes habitan y transitan por la ciudad de México enfrentan diariamente distintas amenazas que no pueden ser entendidas ni atendidas plenamente con los conceptos, normas y políticas públicas tradicionales en materia de seguridad pública o seguridad nacional. Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se dio a la tarea de analizar la situación de riesgo en que viven las personas en el Distrito Federal a la luz del concepto de seguridad humana, el cual busca cubrir integralmente todos los factores de riesgo, peligro, contingencia o cambio repentino que padecen las y los capitalinos y no sólo las amenazas de violencia o de acciones delictivas.
2. Estos factores en ocasiones se tornan invisibles frente al debate público, que por lo general centra sus preocupaciones en la inseguridad pública y desatiende otras inseguridades igualmente graves como la pobreza, las afectaciones al medioambiente, la carencia de estabilidad laboral, la falta de agua y las necesidades de vivienda.
3. Estos problemas ciudadanos son la materia de investigación cotidiana de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF y constituyeron la fuente central de información del presente informe. Para este análisis, se estudiaron las quejas recibidas de octubre de 2006 (fecha en que entró en funciones la Tercera Visitaduría General) a octubre de 2007. Además de la calificación formal realizada por la Visitaduría para la investigación de las quejas, se consideró importante reflejar más a detalle las preocupaciones específicas de las personas respecto de cada derecho. Asimismo, en la revisión de los casos, se registraron no sólo las denuncias individuales de las personas que acudieron ante esta Comisión, sino también la afectación a las familias y colectividades perjudicadas por el derecho que se presumía violado. Se transcribieron también, al final de cada apartado temático del informe, algunos casos paradigmáticos narrados por las personas peticionarias. En ellos, se puede ver una expresión de problemas y patrones repetidos que afectan de modo similar a muchas de las personas que conoce el personal de la Tercera Visitaduría a través de su trabajo diario de investigación de quejas.
4. El informe además se enriqueció con información proporcionada, tanto por escrito como a través de dos reuniones, por las dependencias centrales del Gobierno del Distrito Federal (GDF), así como por las 16 delegaciones políticas. Además, se elaboró con un sustento teórico, basado en entrevistas con académicos, información de conferencias internacionales, índices e información de diversos organismos y agencias de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas, y otros datos en materia de derechos humanos y desarrollo.
5. El objetivo principal de este informe fue medir, a través de las quejas que recibe la CDHDF, la situación de ciertos derechos humanos en el Distrito Federal mediante el enfoque de la seguridad humana. Este enfoque cubre de manera integral varios aspectos de las teorías sobre derechos humanos, prevención y resolución de conflictos, pobreza y desarrollo. La seguridad humana se sostiene en los ejes de estas cuatro teorías y los correlaciona en una visión que presenta el valor agregado de evaluar de manera amplia distintos tipos de riesgos.

## Enfoque de la seguridad humana

6. El concepto de *seguridad humana* significa la protección contra los riesgos y amenazas que en cualquier momento pueden afectar el bienestar de las personas y que se han multiplicado en esta era global. En los contextos de las grandes ciudades, los riesgos y las amenazas para la población tienen características específicas debido a la densidad poblacional y a las consecuencias particulares de la desigualdad y la pobreza que en ellas existen. Las enormes necesidades de infraestructura, bienes y servicios, la escasez de agua, las cuestiones medioambientales, son graves problemas que afectan tanto a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, como a las personas privilegiadas social y económicamente. Partiendo de distintas definiciones analizadas en torno a la seguridad humana, en el presente informe, la CDHDF entiende como *seguridad humana* “la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas”.

7. La ciudad de México comparte varias de las características, los problemas y los retos de cualquier gran concentración urbana del planeta, como se expone en los datos que se presentan sobre ellas, y puede, por tanto, compartir también algunas de las propuestas de solución utilizadas en estas metrópolis. El concepto de seguridad humana proporciona un marco de análisis integral para estudiar al mismo tiempo los efectos de la globalización en la ciudad de México, los problemas propios de ésta y la interconexión entre ambas.

8. En la ciudad de México coexisten, conviven, cohabitan y transitan diariamente millones de personas de distintos géneros y edades, así como de convicciones religiosas, ideológicas y políticas distintas, de orientaciones sexuales diversas, y de condiciones étnicas, socioeconómicas y culturales notoriamente disímiles. La ciudad tiene un grave problema de desigualdad social y económica: en las diferentes demarcaciones bajo el gobierno de las jefaturas delegacionales, puede observarse la coexistencia de la abundancia con la pobreza. El concepto de seguridad humana permite integrar este escenario plural bajo un denominador común basado en los riesgos, las amenazas, los peligros y los cambios repentinos que pueden afectar, y de hecho afectan, a toda esta gran variedad de personas y, de forma más acentuada, a las más vulnerables.

## Seguridad humana y derechos humanos

9. Desde esta premisa, el concepto de seguridad humana se utiliza en este informe como enfoque para revisar ciertos derechos humanos, especialmente algunos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En este informe se analizaron los derechos al medioambiente, al nivel de vida adecuado (que comprende el derecho a la vivienda digna, el derecho al agua y la situación de los servicios públicos que posibilitan el goce de los derechos humanos), así como los derechos al trabajo y a la libre circulación. Aunque la Tercera Visitaduría sólo investiga las violaciones a estos derechos producidas por acción o por omisión de las autoridades de las demarcaciones del Distrito Federal (y así se refleja en el análisis de las quejas presentadas), en el informe se abordan también estos problemas respecto de toda la zona metropolitana del valle de México (ZMVM).<sup>1</sup> Ello porque no se pueden entender

---

<sup>1</sup> La ZMVM está integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México. Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2006.

los retos a la seguridad humana en el Distrito Federal sin hacer referencia a la situación más amplia de la zona metropolitana en la que se encuentra inmerso.

10. Aunque las dinámicas migratorias han variado en los últimos años, la ZMVM seguirá siendo el principal centro poblacional y económico del país. Diversas dificultades derivadas históricamente tanto de la urbanización sin planeación ni control como de la deficiente prestación de los servicios públicos o la instalación de asentamientos humanos en zonas en las que no están permitidos por razones de protección ambiental, son un factor de riesgo y vulnerabilidad para gran parte de la población.

11. Sin embargo, hay riesgos que ponen en peligro o afectan a toda la población, según se estudió en este informe, aunque esa situación de peligro se agudiza tratándose de las personas en mayor estado de vulnerabilidad.

### **Seguridad humana y medioambiente: riesgos para la sostenibilidad de la vida en la ciudad**

12. Las principales problemáticas causantes de riesgos para la población se relacionan con diversos temas: la pérdida del suelo de conservación ecológica a causa de la urbanización, con el consecuente agotamiento de los mantos acuíferos. Asimismo, se detectaron problemas de ruido excesivo, la contaminación del aire en general y en particular la exposición indebida a micropartículas, la alarmante escasez de agua, hundimientos y reblandecimientos de cimientos de construcciones, la pérdida de biodiversidad debido al desgaste de las áreas naturales protegidas, la pérdida de las barrancas que también son útiles para la captación de agua y la recarga del acuífero y el deterioro ambiental por la presencia de diversos contaminantes.

13. Estos últimos provienen fundamentalmente del uso de servicios como la electricidad, los medios de transporte, la cocción de alimentos o de agua y otros, y la fabricación de bienes de consumo como alimentos, medicinas o productos de limpieza –entre otros–, que provocan o agudizan enfermedades en niñas y niños, personas adultas mayores y personas con algún padecimiento previo. Todas estas problemáticas causan serios riesgos a los derechos a la vida y a la salud de las personas, así como en general a su derecho a un nivel de vida adecuado.

14. Estos problemas se presentan de manera diferenciada en las distintas zonas de la ciudad de México y municipios conurbados y afectan también de manera diversa a los grupos y sectores sociales.

15. La vulnerabilidad de la población de la ciudad de México (como la de otras ciudades) debido al cambio climático, se incrementa si se considera su situación geográfica de cuenca, al ser una ciudad en desarrollo en la que existe una inadecuada planeación urbana y de servicios públicos. Todos estos problemas afectan gravemente la seguridad humana de las y los ciudadanos.

16. De octubre de 2006 a octubre de 2007, la Tercera Visitaduría General de la CDHDF registró diferentes presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano. Respecto del lugar donde sucedieron los hechos de queja y con base en la división territorial de la ciudad, en la delegación Cuauhtémoc se concentró el mayor número de quejas, seguida de las delegaciones Álvaro Obregón y Xochimilco; y se registró un menor número de quejas ocurridas en las zonas comprendidas en las delegaciones Coyoacán y Milpa Alta.

17. La ciudadanía expresa reiteradamente los siguientes temas de preocupación en sus quejas: la afectación al medioambiente a causa de obras, fugas o contaminación de agua a causa del mal estado de las tuberías y drenaje; mala calidad del agua; instalación de anuncios espectaculares; basura acumulada; afectaciones por la presencia del comercio en vía pública; la falta de cuidado a árboles; afectaciones por manifestaciones públicas; presencia de asentamientos humanos en áreas protegidas; fauna nociva; ruido; afectación por una vialidad deficiente; y la existencia de zonas de alto riesgo.

### **Seguridad humana y nivel de vida adecuado: agua, vivienda y servicios públicos**

18. Al tratar el tema de la calidad de vida, el derecho a un nivel de vida adecuado funciona como derecho contenedor de otros derechos, por medio de los cuales se concreta y se expresa materialmente. Así, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho al agua y el derecho a la vivienda, que por su relevancia y su regulación propia, se estudiaron en este informe como dos derechos autónomos. Se analizó también la prestación de servicios públicos en el Distrito Federal como medios para la efectividad de los derechos humanos. Además, la adecuada prestación de los servicios públicos guarda una clara relación con el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, que comprende también el derecho “a una mejora continua en las condiciones de existencia”, reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

### **Agua: a un paso de la crisis**

19. En el contexto de la crisis mundial del agua, el futuro de la ZMVM en este aspecto se ve sumamente complicado. Aunado al agotamiento de los recursos acuíferos debido a la sobreexplotación, la infraestructura hidráulica de la ciudad de México presenta serias dificultades para conservar su vida útil.

20. Los riesgos detectados que acentúan esta problemática son la insuficiencia o escasez de las fuentes de abastecimiento de agua, el agua poco salubre, la asignación del presupuesto para obras e infraestructura sin criterios de derechos humanos, el déficit en el suministro de agua, distribución inequitativa del agua e insuficiente transparencia en el uso y manejo de los caudales disponibles en el sistema hidráulico y las irregularidades en el cobro por el consumo de agua potable.

21. El modelo de gestión del agua en la ciudad de México actualmente tiene serias deficiencias por varias razones: en muchos sectores gubernamentales y entre la propia ciudadanía, el agua no se aprecia como un recurso natural que requiere conservación y protección, y el acceso a este vital líquido tampoco se percibe como un derecho, sino como un bien económico o simplemente como un servicio. También afecta la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno involucrados en su administración: federal (que tiene a su cargo la explotación de los recursos hídricos propiedad de la nación y la determinación de las líneas generales de las políticas públicas para el manejo del agua), el gobierno local (que administra y gestiona el recurso), y las autoridades delegacionales, en especial las direcciones generales de Servicios Urbanos y las direcciones generales de Obras y Desarrollo Urbano de cada delegación en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado.

22. La CDHDF ha recibido quejas por falta de suministro de agua y fugas, así como por cobros altos o indebidos por el servicio. Respecto de la falta de suministro de agua, por la zona geográfica donde

se presentaron los problemas denunciados en las quejas, la mayor parte se concentró en las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero y Álvaro Obregón, mientras que el menor número se registró en las áreas comprendidas en las delegaciones Venustiano Carranza, La Magdalena Contreras y Benito Juárez.

### **Vivienda: necesidad apremiante y constante estado de indefensión**

23. Los principales riesgos al derecho a la vivienda detectados en este informe son el déficit de viviendas, la falta de acceso a la vivienda o las limitaciones de dicho acceso para las personas con menor ingreso salarial, la visión de la vivienda como medio de especulación y no como derecho, las limitaciones por lagunas jurídicas, las irregularidades en la tenencia o propiedad de las viviendas, la baja calidad de éstas, la carencia de servicios básicos relacionados con la vivienda, la ubicación de las viviendas de personas en asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población, así como en zonas de alto riesgo.

24. En este informe se analizaron las problemáticas que se presentan en el acceso a la vivienda de interés social en la ciudad de México. Con la política habitacional aplicada a partir de la demanda de vivienda tras los sismos de 1985, las instituciones establecidas para tal fin siguieron lineamientos y procedimientos específicos que respondieron en cierta medida a la coyuntura histórica en la que fueron creadas, pero que hoy en día se encuentran rebasadas. Sin embargo, las personas afectadas por dicha política habitacional siguen enfrentando aún estos efectos a través de instituciones diferentes. Asimismo, se estudió el funcionamiento de la actual dependencia encargada de atender la demanda de vivienda del Distrito Federal, así como la interacción entre esta dependencia, las organizaciones gestoras de vivienda y las personas solicitantes de vivienda.

25. Debido a la dinámica demográfica de la ciudad de México, las zonas que reportan mayor déficit de vivienda son las delegaciones que registran un crecimiento y urbanización acelerados, como Tlalpan, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa y Tláhuac, mientras que en las delegaciones de la ciudad central, como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, el problema de la vivienda tiene que ver con el cambio de uso de suelo de habitacional a comercial.

26. Respecto del lugar de los hechos denunciados en las violaciones, la mayor cantidad de presuntas violaciones se reportan en relación con predios o viviendas ubicados en las delegaciones Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero e Iztapalapa y el menor número sobre predios o viviendas ubicados en Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Tlalpan y Xochimilco.

### **Asentamientos humanos irregulares: el difícil balance entre el derecho a la vivienda y el derecho a un medioambiente sano**

27. Un tema de importancia prioritaria es la situación de las familias que se ven obligadas a recurrir a mecanismos no formales para acceder a la vivienda y que forman los llamados “asentamientos irregulares” en diferentes zonas, entre ellas las que se consideran como suelo de conservación ecológica.

28. Las principales situaciones de riesgo detectadas en este informe para las personas que viven en los asentamientos irregulares fueron las amenazas a la vida e integridad personal, la inseguridad jurídica respecto de la propiedad, el riesgo del desalojo y la posibilidad de ser sujetos de procesos penales, las limitaciones para disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado –que comprende el derecho a los servicios básicos y al agua–, así como los derechos a la salud y a la educación por su situación de precariedad. Las familias que viven en dichos asentamientos se encuentran en distintos niveles de vulnerabilidad y riesgo.

29. Por ello, este informe presenta un ejercicio de sistematización de estas situaciones y los distintos grados de disfrute de los derechos humanos y, por lo tanto, los niveles de seguridad o inseguridad humana.

### **Servicios públicos: vía necesaria para la realización de los derechos**

30. La prestación de servicios públicos es condición necesaria para la plena efectividad de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El principal riesgo encontrado en algunos servicios fue la falta de una adecuada planeación que responda a las necesidades diferenciadas de los distintos grupos sociales como mujeres, jóvenes, personas adultas mayores y personas con discapacidad, entre otros grupos.

31. La prestación de servicios públicos tiene que ver directamente con la asignación presupuestal adecuada para atender la magnitud de las necesidades de la población de esta gran metrópoli. Otro riesgo detectado en este informe es la falta de conciencia entre las autoridades sobre su obligación de tomar en cuenta y aplicar los principios de progresividad y no regresividad en la planeación y diseño presupuestal de políticas que tienen relación con los DESCAs, cuestión que impacta directamente en la situación de certeza y seguridad humana de las personas que habitan y transitan por la ciudad.

32. En la CDHDF se analizan presuntas violaciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, electricidad, alcantarillado y recolección de basura. Sin embargo, en el informe se estudió también la situación de otros servicios públicos como el transporte, la creación de parques y jardines y el establecimiento de mercados públicos, entre otros, debido a la importancia que tienen estos servicios para el goce y ejercicio de los derechos humanos, en particular, de los DESCAs.

33. La CDHDF, a través de la Tercera Visitaduría General, recibió distintas quejas por presuntas violaciones relacionadas con los servicios básicos de agua potable, drenaje, electricidad, alcantarillado y recolección de basura. Las áreas geográficas que presentaron más denuncias al respecto se encuentran en la delegación Gustavo A. Madero, y los temas referidos son el suministro de agua, la falta de mantenimiento y reparación del drenaje, la afectación por obras de gobierno y por el alumbrado público. En el tema de servicios públicos es en el que mayor vinculación se encontró entre las quejas presentadas a título individual y la afectación a un grupo de personas; por ejemplo, la falta de suministro de agua afecta a los vecinos de toda una colonia o a toda la familia que habita en una vivienda. Las otras áreas de la ciudad relacionadas con los hechos denunciados se encuentran en las delegaciones Tlalpan, Álvaro Obregón, Xochimilco, Iztapalapa y Cuauhtémoc.

## Uso de espacios públicos y comercio en la vía pública: entre el derecho y el caos

34. La ausencia de espacios públicos y el mal uso de los existentes acrecienta la fragmentación social que ya se vive por la desigualdad económica y los conflictos que genera la pobreza y la exclusión. Desde hace décadas, el comercio en la vía pública ha crecido aceleradamente como producto, en gran medida, de la crisis económica y el desempleo, y ha constituido una opción para enfrentar la necesidad laboral de miles de personas que optan por la actividad comercial en vía la pública como medio de sobrevivencia.

35. Los riesgos detectados en este informe fueron: las lagunas normativas en materia de comercio en la vía pública, que permiten espacios de discrecionalidad para las acciones u omisiones de las autoridades, la privatización de espacios públicos, los abusos tanto de autoridades como de personas que fun- gen como líderes de las organizaciones en las que se agrupan las personas comerciantes, conflictos sociales entre vecinos, comerciantes en la vía pública y comerciantes establecidos.

36. En este informe se estudió el comercio en la vía pública buscando presentar una visión balan- ceada entre el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo y el derecho a la libre circulación. Se analizó también la relación del papel de la autoridad como garante de los derechos de todas las per- sonas, así como su responsabilidad de ser conciliador y ordenador con justicia de las diferentes necesi- dades e intereses sociales.

## Reflexiones sobre seguridad humana y derechos humanos

37. Un resultado que obtuvo el equipo que elaboró este informe a partir del análisis de distintos problemas con un mismo enfoque fue la reflexión acerca de la necesidad de incorporar una visión inte- gral en la investigación y conclusión de las quejas que recibe la Tercera Visitaduría. Asimismo, se com- probó el potencial de la CDHDF en el campo de la defensa, pero también de la difusión y la educación en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

38. En este resumen ejecutivo se presentan las propuestas generales que contienen los puntos más importantes que la CDHDF, a partir de su estudio, considera necesarios para la protección de la seguri- dad humana en la ciudad de México. Como es natural, la mayoría de las propuestas se dirige al jefe de Gobierno del Distrito Federal; sin embargo, se nombran las dependencias y órganos concretos en quie- nes recae la responsabilidad primordial de su ejecución. Asimismo, se señalan algunos casos precisos en los que se necesita una intervención directa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para la atención de ciertos temas de seguridad humana en nuestra urbe. Además de las propuestas ge- nerales, el informe plantea propuestas específicas para las autoridades encargadas del tema, que pueden ser un instrumento útil para las organizaciones de la sociedad civil y para el sector académico, como ayuda para identificar los principales problemas en las materias y plantear soluciones desde el enfoque nuevo de la seguridad humana. Se considera que la participación activa de las autoridades en la elabo- ración del informe presenta mayores posibilidades de una buena recepción de las propuestas y facilita la viabilidad de realizar actividades constructivas para encontrar soluciones conjuntas a los retos que se indicaron en este informe.

39. A manera de conclusión, puede decirse que este estudio se centra en el tema de algunos derechos humanos de las personas que habitan en la ciudad de México, dado que se considera que la CDHDF puede ofrecer una perspectiva valiosa, pues tiene conocimiento directo de las quejas sobre violaciones a derechos humanos presentadas, cuestión que se convierte en una especie de termómetro no sólo del nivel y gravedad de los problemas sociales, sino de la percepción de las personas sobre afectaciones injustas o ilegales que influyen directamente en su vida diaria y que se relacionan con riesgos y amenazas que perjudican la seguridad humana.

### Propuestas generales

1. Que se fortalezca la coordinación entre las dependencias del GDF, las delegaciones y los municipios que integran la zona metropolitana del valle de México –y, en su caso, con las dependencias del gobierno federal– en todos los temas tratados en este informe, a través de mecanismos y órganos metropolitanos que apliquen las normas y políticas públicas correspondientes de manera conjunta, dando prioridad a la prevención de riesgos y a la promoción y protección activa de los derechos humanos de todas las personas.
2. Que las dependencias correspondientes del GDF soliciten a la ALDF y que ésta a su vez discuta y apruebe la asignación presupuestal para cada uno de los derechos relacionados con los temas tratados, aplicando los criterios de progresividad y no regresividad en las acciones encaminadas a promover, proteger y garantizar los DESCAs, para disminuir con ello los riesgos que enfrentan quienes habitan y transitan por la ciudad. Que se garantice la transparencia y accesibilidad a la información presupuestaria y los criterios utilizados para la toma de decisiones en la materia.
3. Que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA) y la Secretaría de Protección Civil (SPC), en consulta y con la participación del Instituto de Vivienda (Invi), la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y las delegaciones, diseñen una política coordinada de atención de las zonas de riesgo ya identificadas en la ciudad, así como de prevención de desastres naturales y de aquéllos derivados de la actividad humana que pudieran provocar pérdida o afectación de vidas y de bienes materiales.
4. Que la Seduvi, la SMA y la Secretaría de Obras y Servicios (SOS), en consulta y con la participación del Invi, de la PAOT y de las delegaciones, diseñen e implementen una estrategia integral y coordinada de urbanización que contemple los estándares internacionales de los derechos a la vivienda y al medioambiente sano, de acuerdo con los espacios y recursos disponibles, privilegiando las necesidades de las personas más vulnerables. Esta estrategia de desarrollo urbano deberá atender dos aspectos de manera equilibrada: el acceso a la vivienda y la protección al medioambiente, atendiendo a las necesidades de la población, pero planificando de manera sostenible el crecimiento urbano.
5. Que la Seduvi, la SMA y la SPC, en consulta y con la participación del Invi, de PAOT y de las delegaciones, planeen y apliquen una política coordinada para atender la situación de los asentamientos humanos llamados irregulares. Para frenar la ocupación por personas y grupos en zonas de valor ambiental se requerirá de un estricto control del crecimiento urbano sobre el suelo de conservación en las delegaciones periféricas y en las comunidades rurales. Esto exige revertir las causas estructurales que

han provocado la expulsión de la población del centro de la ciudad, entre otras las que se refieren al cambio en el uso del suelo, que pasó de habitacional a servicios.

6. Que las autoridades del GDF encargadas de la coordinación metropolitana, en coordinación con el Estado de México, eviten que la población de bajos recursos siga siendo expulsada hacia los municipios conurbados, en los que también se ejerce presión sobre otras áreas naturales. Se requiere de nueva infraestructura urbana y de generar una política urbana para toda el área metropolitana, tomando en cuenta sus condiciones demográficas, geográficas, ambientales, socioeconómicas y culturales.

7. Que la ALDF revise y, en su caso, adecue la normatividad ambiental a fin de especificar las facultades que corresponden a las autoridades ambientales, estableciendo la obligatoriedad de la coordinación y transversalidad para la planeación de programas, proyectos y políticas públicas en la materia, así como para su ejecución. Que las autoridades ambientales apliquen la normatividad existente en la materia dentro del ámbito de sus competencias, y respecto de aquellas normas que dupliquen facultades, que se establezcan los mecanismos de comunicación y coordinación necesarios entre autoridades, a fin de que siempre haya alguna dependencia que responda de manera efectiva.

8. Que se establezcan mesas de trabajo convocadas y organizadas por la SMA, la PAOT y las delegaciones, en las que participen dichas dependencias, así como las organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, a fin de estudiar la problemática del Distrito Federal en materia ambiental y proponer políticas públicas efectivas y viables para el mejoramiento y sostenibilidad de los ecosistemas, del medioambiente sano y de la vida y salud humana, que sean ejecutables por las autoridades de manera coordinada y transversal a corto, mediano y largo plazo.

9. Que la SMA y las delegaciones fomenten campañas permanentes en las que se informe no sólo sobre la forma correcta de separar residuos sólidos sino también de los beneficios que la reducción de éstos tiene para la sociedad y el medioambiente así como su reciclaje. En caso de no contar con camiones de doble contenedor, que se establezca la recolección calendarizada por tipos de residuos para facilitar y fomentar su separación y mitigar el impacto ambiental.

10. Que los miembros de la Comisión Ambiental Metropolitana fortalezcan e impulsen la labor de dicha Comisión, hasta lograr una efectiva coordinación entre las autoridades que la conforman, la cual se refleje en políticas públicas adecuadas, suficientes y viables para el mejoramiento de la calidad del aire.

11. Que la SMA, en coordinación con la SOS y la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), priorice políticas públicas para disminuir la circulación de vehículos automotores, incentivando la creación de rutas de transporte público no contaminante, eficaz y suficiente para desincentivar el uso del automóvil particular.

12. Que la SMA y las delegaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación del Distrito Federal, fortalezcan la educación ambiental en todos los niveles escolares y a los sectores público y privado mediante asignaturas y campañas permanentes, a fin de fomentar un cambio social que propicie una mejor relación del ser humano con el medioambiente, no limitándose a proveer información, sino que se deberá de propiciar el entendimiento, la reflexión y participación en la solución de la problemática medioambiental.

13. Que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), en coordinación con las delegaciones, procure mecanismos alternativos para fomentar la filtración del agua a los mantos acuíferos, sobre todo en áreas de suelo de conservación, con el fin de reinyectar las fuentes naturales de abastecimiento de agua y con ello ayudar a resolver la escasez del agua; a la par, garantizar la integridad de las áreas de conservación.
14. Es fundamental que el SACM y las delegaciones implementen políticas para la modernización, ampliación y mantenimiento preventivo de la infraestructura para el abastecimiento y tratamiento de agua potable a la población, siguiendo los criterios de accesibilidad, adaptabilidad y no discriminación; además, es indispensable que aumenten los esfuerzos por hacer conciencia en la población sobre la necesidad e importancia del agua como bien común.
15. Que la SMA y el SACM, en coordinación con las delegaciones, promuevan entre la ciudadanía e incluyan en las políticas públicas, el uso de métodos alternativos de captación pluvial, así como el uso de técnicas de ecotecnología cuando esto sea factible.
16. Que la ALDF elabore normatividad y que la SOS y las delegaciones generen infraestructura que promueva la separación de las aguas pluviales de las aguas negras que se generan con motivo del funcionamiento del drenaje y alcantarillado, a fin de que las primeras puedan ser reutilizadas.
17. Que la ALDF elabore y publique el Reglamento de la Ley de Vivienda.
18. Que el Consejo Directivo del Invi modifique las reglas de operación y administración crediticia del Invi para que las personas que se hayan acogido a la Ley de Sociedad de Convivencia o que no tengan dependientes económicos sean consideradas sujetos de crédito.
19. Que el Invi –en coordinación con las instancias competentes, entre ellas, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario de la Oficialía Mayor, el Registro Público de la Propiedad y la Seduvi– lleve a cabo la regularización de predios que se encuentran en indefinición jurídica para que las familias puedan llevar a cabo los trámites de escrituración de su propiedad.
20. Que la ALDF establezca un criterio normativo claro sobre la distribución de competencias en materia de servicios públicos entre la administración centralizada del GDF y las delegaciones para evitar que los problemas graves en materia de infraestructura urbana queden sin resolver, aumentando así los riesgos de la ciudadanía en su vida cotidiana.
21. Que las delegaciones, la Setravi, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Metrobús, la Red de Transportes de Pasajeros, el Sistema de Transportes Eléctricos, el Sistema Concesionado de Pasajeros (taxis), el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal, la SOS, la Seduvi y el SACM, incluyan los criterios de calidad, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso no discriminado a los servicios públicos en los programas de dichas dependencias y órganos.
22. Que el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal evalúe el impacto de las políticas aplicadas por las dependencias y órganos del GDF en lo que se refiere a la relación entre servicios públicos y derechos humanos, principalmente respecto al derecho a la no discriminación y al medioambiente sano.

23. Que las delegaciones y la SOS busquen el mejoramiento de las áreas verdes, plazas y espacios en los que la ciudadanía pueda encontrar un lugar de recreación.
24. Que la ALDF inicie o, en su caso, reactive, a su interior y con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones involucradas, los debates correspondientes con miras a las reformas necesarias al Reglamento de Mercados para el Distrito Federal a fin de actualizar dicha regulación y adaptarla al nuevo contexto de la ciudad.
25. Que la Secretaría de Desarrollo Económico, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno y las delegaciones, en consulta con la sociedad civil e instituciones involucradas, elaboren y presenten al jefe de Gobierno una propuesta de iniciativa de ley y reglamento que regulen de manera ordenada y justa el uso de espacios públicos y, en particular, el destinado a comercio en la vía pública, mercados sobre ruedas, tianguis y concentraciones. Que dicha iniciativa tome en cuenta los derechos de las personas comerciantes, así como los derechos de quienes habitan y transitan por la ciudad, que respete e integre los estándares internacionales de derechos humanos y que contemple los mecanismos para garantizar la aplicación igualitaria de dicha normatividad. Asimismo, que el jefe de Gobierno presente la iniciativa a la ALDF.
26. En tanto se aprueba la normatividad correspondiente sobre el uso de espacios públicos, que el jefe de Gobierno emita un nuevo programa o actualice el existente, a fin de reordenar el comercio en dichos espacios del Distrito Federal atendiendo a las necesidades actuales en la materia y tomando en consideración el impacto que genera en la sociedad la ocupación de los espacios públicos. Que dicho programa contenga un diagnóstico que incluya datos concisos sobre el número de personas que ejercen dicha actividad comercial, sus giros comerciales, las zonas de ubicación, las autoridades responsables de ejecutar dicho programa y vigilar su cumplimiento, criterios claros y definidos para determinar quiénes son acreedores a los permisos y con ello garantizar su derecho a la seguridad jurídica y la duración específica del programa.
27. Que las delegaciones hagan entrega de los gafetes y permisos administrativos correspondientes, a las personas que se integraron al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública.
28. Que la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, con la participación de los distintos actores afectados, diseñe políticas efectivas de empleo según las necesidades y demandas de quienes habitan en la ciudad y transitan por ella, especialmente de los sectores sociales más afectados económicamente.

## Introducción

1. La ciudad de México es sede de una enorme complejidad de relaciones sociales y de procesos que cotidianamente se expresan de múltiples formas. A través de la convivencia de sus habitantes, tanto en los espacios públicos como en los privados, se entretajan circunstancias de vida que cobran un significado especial cuando se las mira desde la perspectiva de los diferentes riesgos que necesariamente asumimos quienes, por amor, necesidad, origen, tradición, o conveniencia, habitamos esta metrópoli de grandes dimensiones.

2. Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) muchos de estos riesgos se presentan, ya actualizados, en la forma de problemas que, formulados a través de las quejas que recibimos de un número creciente de personas, dan cuenta de conflictos que se relacionan con la infraestructura de la ciudad o con las condiciones socioeconómicas de sus habitantes, y que, por su importancia como indicadores de la calidad de vida en la urbe, hemos considerado necesario hacer visibles.

3. Asumimos, desde luego, que la ciudad no es un ente aislado, pero reconocemos que presenta particularidades y dificultades específicas. El Distrito Federal, dado su carácter de capital de la república, no es ajeno a los problemas de un país en el que millones de personas no tienen acceso a los derechos básicos, o bien, cuando lo tienen, enfrentan permanentemente el riesgo de verlos afectados. Ser la capital del país ha sido condición para su crecimiento desmesurado, lo que la ha colocado —a la par de otras grandes metrópolis— como una de las más problemáticas del mundo, inmersa por tanto en los efectos que la dinámica mundial provoca en ellas.

4. Tenemos en cuenta que los cambios en la ciudad de México son consecuencia de procesos históricos que implican que muchos de los fenómenos que en ella suceden no pueden entenderse sin analizarlos en contexto. Ejemplo de ello son las dinámicas sociales, políticas y económicas que permitieron que la ciudad se convirtiera en el asiento y desarrollo de los poderes federales o aquéllas que han motivado el avasallamiento de lo urbano sobre lo rural.

5. De hecho, es claro que por ser el Distrito Federal el asiento de los poderes federales y por carecer durante décadas de una identidad política propia, la competencia de unos u otros niveles de gobierno en algunas materias resulta todavía confusa.

6. Desde la perspectiva social, ello ha producido importantes cambios vertiginosos y, con frecuencia, ha causado parte de espirales perniciosas que es necesario identificar y romper: las nuevas necesidades y dinámicas de la vivienda tienen impacto en el medioambiente; los cambios en éste traen consecuencias para la prestación de los servicios públicos; la presión sobre recursos naturales como el agua deja secuelas en el nivel de vida de la población; y así sucesivamente.

7. A la luz de estas primeras reflexiones, un informe sobre la identificación, crecimiento, magnitud e impacto de estos problemas en la vida cotidiana de quienes habitan o transitan en el Distrito Federal está más que justificado. Desde la perspectiva de la Comisión ello cobra mayor relevancia en la medida en la que se afectan los derechos humanos de personas y colectivos, y en tanto que parte importante de las soluciones posibles corresponde emprenderlas a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal.

8. Como se expone en los capítulos siguientes, dada la identidad de los problemas abordados, ha sido necesario tratarlos a partir de un enfoque que haga posible integrarlos e interpretarlos no —o no sólo— como la violación de derechos aislados, sino en su dimensión de riesgos y amenazas para la vida de las personas y los colectivos, en el contexto del proceso de globalización actual. De ahí que se haya recurrido al concepto de *seguridad humana*, cuyo contenido permite su utilización como un enfoque que incluye el estudio de la prevención y resolución de conflictos, de la pobreza, del desarrollo y, por supuesto, de los derechos humanos, lo que lo convierte en un concepto novedoso y comprensivo.

9. Es un hecho que la dinámica metropolitana de la ciudad de México significa, para la gran mayoría de sus habitantes, una situación de inseguridad, y es claro que desde la óptica ciudadana tanto como desde la de las autoridades esa inseguridad ha sido referida sobre todo al delito; sin embargo, cuando se tienen en cuenta factores como las enfermedades, la pobreza, la falta de agua, las afectaciones al medioambiente, la carencia de vivienda, el hambre y los riesgos en la estabilidad laboral y en las prestaciones sociales básicas no sólo la noción, sino la magnitud de esa situación de inseguridad, se incrementa notoriamente.

10. Pero más allá del concepto y tamaño de las inseguridades, el cambio de enfoque produce también un efecto en términos de la política pública y de las obligaciones que el Estado debe asumir para combatirlas. Produce también un cambio en términos del papel que los derechos humanos juegan y han jugado frente a la inseguridad: la seguridad pública es excluyente y con frecuencia sus fines y funciones han sido opuestos a los derechos; la seguridad humana es, en cambio, inclusiva y en ella los derechos humanos juegan un papel articulador, central. Desde la perspectiva de la seguridad humana, problemas en apariencia aislados se revelan entrelazados: las personas que carecen de un trabajo con el que puedan cubrir todas sus necesidades básicas tampoco pueden acceder a una vivienda digna; las personas que no tienen una vivienda digna se enfrentan con frecuencia a la carencia de servicios básicos especialmente de agua potable, pero también de energía eléctrica, servicio de limpieza, protección civil y policial y todo ello a su vez potencia el riesgo de sufrir accidentes, padecer enfermedades y desde luego, de exposición al delito. Paradójicamente, la búsqueda de vivienda digna y de servicios eficientes ha constituido un riesgo para el medioambiente.

11. Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998, al preguntarse por qué hay que recurrir a la seguridad humana, responde, retomando al primer ministro de Japón, Obuchi Keizo:

Es mi más profunda convicción que los seres humanos deberían poder vivir vidas de creatividad, sin tener amenazada su sobrevivencia o limitada su dignidad.

12. En este contexto Sen invocó la idea de *seguridad humana*, describiéndola como “la palabra clave para, de manera comprensiva, abarcar todas las amenazas que acechan la sobrevivencia, la vida diaria y la dignidad de los seres humanos, y para reforzar los esfuerzos para confrontar estas amenazas.”<sup>1</sup>

13. De modo convergente, el *Informe sobre desarrollo humano 1994*, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, expone que “la seguridad humana es un niño que no murió, una enfermedad que no se propagó, un trabajo que no fue recortado, una tensión étnica que no explotó en violencia”.

<sup>1</sup> Amartya Sen, “¿Por qué seguridad humana?”, texto de presentación en el Simposio Internacional de Seguridad Humana, Tokio, 28 de julio de 2000.

14. Con la ayuda de este enfoque, el presente informe se propone revisar los casos de violaciones a derechos humanos que llegan a la Tercera Visitaduría General de la CDHDF, especializada en atender problemáticas que, como aquí se demuestra, pueden ser entendidas como actos u omisiones que vulneran la seguridad humana en la ciudad.

15. En la Primera parte, los tres capítulos iniciales configuran el marco de análisis que ha sido utilizado en el informe: el primero (párrafos 22-113) aborda desde una perspectiva teórica la seguridad humana y señala los fundamentos y el desarrollo histórico del concepto; el segundo (párrafos 114-208) proporciona un marco para entender a la ciudad de México y la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) en su conjunto, a la luz de los denominadores comunes que ésta tiene con las grandes metrópolis y los problemas compartidos que enfrentan sus habitantes y gobernantes; el tercer capítulo (párrafos 209-298) expone la metodología utilizada para el análisis de las situaciones y de las quejas por violaciones a los derechos humanos documentadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el periodo de octubre de 2006 a octubre de 2007.

16. A partir del cuarto capítulo (párrafos 299-514), con el que se inicia la Segunda parte, se da cuenta de los resultados del análisis de situaciones específicas, a la luz de la seguridad humana. Se analizan además algunos derechos humanos que son documentados por la CDHDF y que constituyen una pequeña muestra, palpable en la cotidianidad, del desarrollo de este tema. El cuarto capítulo entra de lleno al análisis de la situación del medioambiente en la ZMVM; se exponen los principales riesgos al respecto desde el enfoque de seguridad humana; el estado actual del medioambiente en la ZMVM; el marco teórico y normativo que sustenta el derecho a un medioambiente sano; y el análisis de las quejas que en este sentido recibió la CDHDF en el periodo de investigación. Asimismo se presentan algunas propuestas específicas que podrían abonar en el mejoramiento de la situación.

17. El quinto capítulo (párrafos 515-896) aborda el derecho a un nivel de vida adecuado, y dentro de éste, se abordan y analizan la situación del agua, la vivienda y los servicios públicos, siguiendo la misma estructura del capítulo anterior, es decir, se analizan los riesgos a cada uno de estos derechos, su situación actual, se expone el marco normativo que sustenta el derecho, se revisan las quejas en la materia y se hacen propuestas específicas.

18. El sexto y último capítulo (párrafos 897-1021) aborda otro de los grandes problemas que afectan a nuestra ciudad: el uso de espacios públicos. Desde este punto de vista se analizan el comercio en la vía pública y otras situaciones que tienen que ver con los espacios de la ciudadanía. Se exponen, de nuevo, los riesgos que causa este problema en la seguridad humana de quienes habitan y transitan por la ciudad, la situación del comercio en la vía pública que prevalece en nuestra urbe, y el marco normativo de los derechos relacionados con los asuntos que se exponen: el derecho al trabajo y el derecho a la libre circulación. Se presenta también el análisis de las quejas relacionadas con este tema y las propuestas específicas que la CDHDF formula.

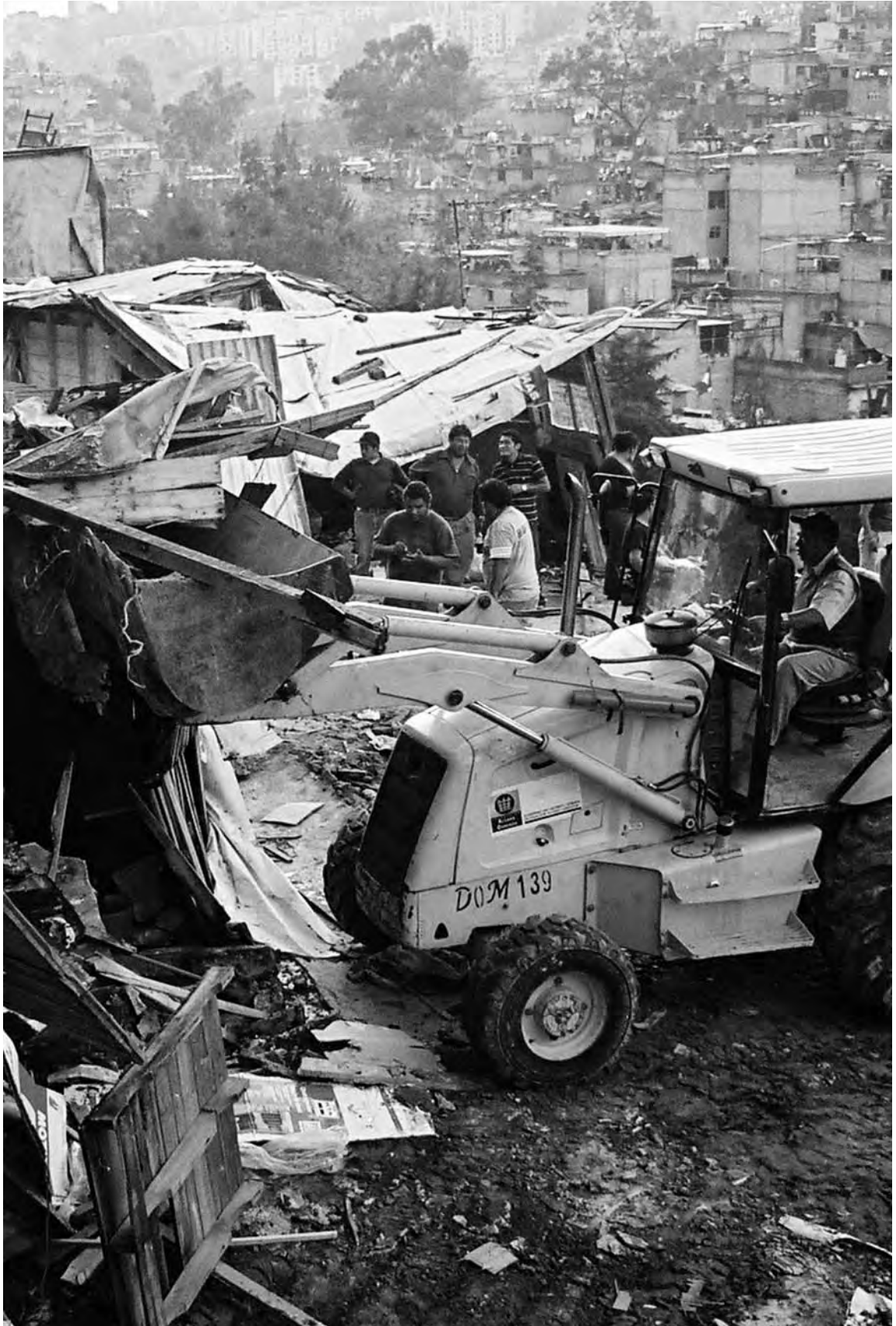
19. Al final del análisis de las quejas en cada uno de los apartados temáticos, se presenta un caso ilustrativo que permite observar a manera de ejemplo, en voz de las propias peticionarias y peticionarios, la forma en que las personas de esta ciudad experimentan una afectación a sus derechos humanos que mediante patrones repetidos en otros casos similares, se traduce en un riesgo –y en algunos casos se convierte en un daño– a su seguridad humana.

20. Por último, este trabajo presenta algunas conclusiones finales y reflexiones generales que pretenden contribuir a lograr el disfrute más efectivo de todos los derechos analizados, así como a disminuir la situación de riesgo e inseguridad en la que viven millones de personas en esta gran metrópoli.

21. Con este informe especial, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal pretende hacer una aportación que sirva de guía tanto a las autoridades locales como a la sociedad civil y al sector académico, para, con un enfoque que fortalezca y garantice la seguridad humana, brindar atención y protección integral en las carencias y necesidades que a diario enfrenta la población que habita y transita por la ciudad.

## PRIMERA PARTE

## I. Marco teórico de la seguridad humana



## A. Seguridad

22. Tradicionalmente el concepto de *seguridad* se ha relacionado con la inexistencia de crímenes, de guerras y de violencia física.<sup>1</sup> Incluso desde el siglo XVII se ha relacionado también el concepto de *seguridad* con el Estado.<sup>2</sup>

23. Durante el siglo XX, con la consolidación del Estado moderno occidental, el enfoque comúnmente empleado se centró en la seguridad del Estado y no en la de la persona. Se construye el “Estado del bienestar” o *welfare state* que tiene como manifestación principal la idea de seguridad social, y en el marco del cual se desarrolla el concepto de *seguridad nacional*.

24. Se formó la noción de *seguridad social*, cuando el Estado moderno, en el contexto de los sistemas económicos capitalistas, buscó sustituir las redes familiares y comunitarias tradicionales que atendían y protegían a las personas que experimentaban problemas de salud, la falta de trabajo o la vejez. Frente a las transformaciones del tejido social ocasionadas por el proceso de urbanización, los efectos de las revoluciones industriales, los cambios en los medios de producción y en el mercado de trabajo y la conformación de sociedades con un individualismo y atomización más acentuados, surge el Estado del bienestar (*welfare state*).

25. Con distintas variaciones en las políticas y programas adoptados por varios países de acuerdo con este modelo, de manera general puede decirse que el Estado del bienestar sería el encargado de proporcionar a la población —formada por ciudadanos(as) con derechos formalmente iguales para todos y principalmente dependientes del trabajo asalariado— el apoyo básico para enfrentarse a ciertos riesgos y contingencias que pueden presentarse en el ciclo vital laboral: cesantía, enfermedad, incapacidad y vejez.<sup>3</sup> Sin embargo, a partir de los años setenta comienza a darse una crisis del Estado del bienestar por la difícil viabilidad económica de lograr la meta de una cobertura universal amplia a través de los sistemas de seguridad social.

26. Actualmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un documento publicado en 1991 denominado “Administración de la Seguridad Social, define *seguridad social* como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Martha Bárcena Coqui, “La reconceptualización de la seguridad”, en *Memoria del Seminario Informativo Seguridad Internacional en el Siglo XXI. Los Retos para América Latina y el Caribe*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, octubre de 2004, p. 19.

<sup>2</sup> Comisión de Seguridad Humana, *La seguridad humana — ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Estados Unidos de América, Comisión de Seguridad Humana, 2003, pp. 2-3.

<sup>3</sup> Por ejemplo, algunos países europeos contemplan un seguro de desempleo; por su parte, los sistemas de seguridad social de casi todos los países latinoamericanos no cuentan con seguro de desempleo, pero a diferencia de Estados Unidos, sí cubren la atención a la salud. Véase Emilio Duhau, “El marco de análisis de las políticas sociales y urbanas”, en Martha Schteingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002, pp. 61-91.

<sup>4</sup> OIT, Administración de la Seguridad Social, véase <<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>>.

27. Como se verá en este informe, en el caso de México, al igual que en el de muchos otros países con índices de desarrollo humano similares, se da el problema de que gran parte de la población económicamente activa tiene como principal fuente de ingreso un trabajo informal. Las personas en esta situación enfrentan un doble riesgo: por una parte, al no encontrarse protegidos por un contrato formal de trabajo, no tienen acceso a algunos de los beneficios de la seguridad social y, por otro, se encuentran en un estado de desprotección respecto del disfrute de derechos laborales fundamentales, como la equidad en el salario, las vacaciones o el aguinaldo.

28. Aunque en menor medida, también las personas que cuentan con una relación laboral formalizada enfrentan tales riesgos; sin embargo, ésta se basa en contratos de menor protección, como los de trabajo eventual o temporal o contratos de prestación de servicios profesionales por honorarios. En muchas ocasiones, estos contratos se confeccionan para que la parte patronal pueda eximirse de la obligación de respetar plenamente los derechos laborales.

29. Tal situación provoca en las sociedades carencia de empleos formales; además, la imposibilidad de la economía informal de cubrir todas las necesidades de trabajo causa dificultades de la seguridad social en su concepción original y el reto de cubrir necesidades económicas y sociales básicas en situaciones de riesgo. Para resolver estos problemas se ha propuesto que además de la creación de nuevos empleos, en una era global se requiere crear políticas integrales para los mercados de trabajo y formas alternativas de protección social.<sup>5</sup> De ahí que el enfoque de seguridad humana ofrezca una visión útil no sólo para incorporar el concepto de *seguridad social*, sino también para aportar estrategias de prevención y de atención a los nuevos riesgos que experimenta la población mundial.

30. Por otro lado, en el marco del Estado del bienestar se consolidó el concepto de *seguridad nacional*. Es en la segunda mitad del siglo XX, en la época de la Guerra Fría, cuando se hace una sistematización de las teorías y experiencias relacionadas con la geopolítica y se desarrolla la doctrina de seguridad nacional, principalmente impulsada por Estados Unidos. Y es en este mundo polarizado en el que tal doctrina adquiere particular relevancia en las políticas de los Estados.<sup>6</sup>

31. Se entendía *seguridad nacional* como la protección contra las amenazas externas que pudieran afectar la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y equilibrio en la relación Estados Unidos-Unión Soviética.<sup>7</sup>

32. Bajo esta lógica, era deber del Estado proteger su integridad territorial y defender militarmente su soberanía, además de contrarrestar cualquier posibilidad de influencia ideológica en su población por parte del bloque contrario.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Sakiko Fukuda-Parr, "New Threats to Human Security in the Era of Globalization", en *Human Insecurity in a Global World*, Lincoln Chen, Sakiko Fukuda-Parr y Ellen Seidensticker (eds.), Global Equity Initiative, Asia Center, Harvard University, 2003, pp. 9-10.

<sup>6</sup> Véase Édgar de Jesús Velásquez Rivera, "Historia de la doctrina de seguridad nacional", en *Convergencia*, año 9, núm. 27, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, enero-abril de 2002, pp. 11-39.

<sup>7</sup> Cathryn L. Thorup, "Agenda de seguridad nacional", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 98.

<sup>8</sup> Véase Karina Batthyány, "Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2004", en Social Watch, *Informe 2004. Miedos y miserias, obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, Social Watch, 2004, pp. 14-16.

33. En los años noventa, con el desmantelamiento del bloque comunista y el final de la Guerra Fría, en un mundo menos polarizado, se comienza a dar importancia a otras amenazas distintas a las que representaba la existencia de una potencia ideológica y militar adversa. Se enfatizan los riesgos de narcotráfico y de la delincuencia organizada, pero al mismo tiempo, se dirige la vista hacia la delincuencia común y las amenazas que implica para la estabilidad social. Así se comienza a esbozar el concepto de *seguridad pública*, que es una de las manifestaciones del concepto de seguridad nacional, pero al interior de los Estados. Los gobiernos empiezan a emplear estrategias similares a las utilizadas para proteger la seguridad nacional, pero ahora enfocadas a la política criminal a nivel nacional, para la prevención y el combate a la delincuencia.<sup>9</sup>

34. Paralelamente, los problemas del mundo contemporáneo, como genocidios, guerras civiles, continuos desastres naturales, catástrofes producidas por el cambio climático, epidemias y pandemias como la del VIH/sida, fuertes afectaciones a la estabilidad laboral y a las prestaciones sociales; continuos casos de discriminación a grupos minoritarios, insuficiencias de las políticas de seguridad social y la pobreza de millones de personas en todas las regiones del mundo, entre otros muchos factores, llevaron a un nuevo análisis del concepto de *seguridad*. Es así que se empiezan a darse reflexiones de carácter más global sobre los distintos riesgos compartidos por los países del mundo, independientemente de sus sistemas económicos o posturas ideológicas.

35. Desde los años ochenta, diversas corrientes han intentando cambiar la restricción del concepto de seguridad para abarcar todos los anteriores desafíos, naciendo así, por medio del desarrollo de diversos conceptos, la idea de seguridad humana.<sup>10</sup>

36. Por otra parte, a continuación se señalan algunas otras ideas que se desarrollan en la evolución del concepto de *seguridad* hasta llegar a la actual noción de *seguridad humana*.

37. Durante la segunda mitad del siglo XX se creó el concepto de *seguridad común* para referirse a las relaciones Norte-Sur, es decir, entre países desarrollados y subdesarrollados; y las relaciones Este-Oeste. Esta denominación ya indicaba una concepción basada en las situaciones de desarrollo, y un enfoque por regiones más que por Estados.

38. En el *Informe Brandt* de 1980,<sup>11</sup> se define el concepto de *seguridad económica* al establecer que los países del Sur se veían más amenazados por el subdesarrollo que por los conflictos bélicos. El informe exigía que el concepto de seguridad fuera más allá de lo netamente militar, afirmando que donde reinaba el hambre no podía reinar la paz y que moralmente era lo mismo que un hombre muriera a causa de la guerra que por inanición. El *Informe Brandt* trata las políticas de desarrollo con un enfoque amplio que incluye el comercio, las políticas financieras y monetarias, las áreas de energía, la ecología, el crecimiento demográfico y el problema de refugiados, entre otros.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Véase Elías Carranza, *La situación del delito y de la seguridad de los habitantes en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

<sup>10</sup> Esta discusión sobre la evolución del concepto se basa principalmente en la cronología que ofrece Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, pp. 27-33.

<sup>11</sup> El *Informe Brandt* fue elaborado por la Comisión Independiente de Asuntos de Desarrollo Internacional o Comisión Brandt (nombre coloquial que recibió en honor a su presidente Willy Brandt), que se formó a propuesta del entonces presidente del Banco Mundial, Robert McNamara, con el fin de analizar las relaciones entre el Norte y el Sur, para lograr mejores negociaciones hacia el desarrollo global.

<sup>12</sup> Fritz Fischer, "Informe y efectos de la Comisión Brandt", en *Nueva Sociedad*, núm. 55, julio-agosto, 1981, pp. 57-64, disponible en <[http://www.nuso.org/upload/articulos/884\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/884_1.pdf)>.

39. Después, se contempló la idea de medioambiente en el tema de la seguridad, a través del concepto de *seguridad medioambiental* introducido por la Comisión Brundtland, que publicó el informe *Nuestro futuro común* en 1987.<sup>13</sup> En este informe se ahondó también en el concepto de *desarrollo sostenible*.<sup>14</sup> Es importante señalar que el concepto de desarrollo sostenible se había comenzado a esbozar en la Conferencia sobre el Medio Humano de 1972. Sin embargo, de la misma manera que el concepto de seguridad humana, éste fue creciendo y expandiendo su ámbito de aplicación. Así, en 1980 adquiere una fuerte connotación relacionada con la materia ambiental cuando la Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN) lo plantea. Este concepto sobre cuestiones ambientales pone después un mayor énfasis en el desarrollo económico. Es con esta visión con la que se ocupa en el *Informe Brundtland*; por ello, esta idea, más completa y multidisciplinaria, que influye y determina el concepto de seguridad humana, iniciándose así la estrecha relación entre el desarrollo y la seguridad.

40. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) emplea el concepto de *seguridad alimentaria* para referirse al derecho de todos los seres humanos a contar con alimentos suficientes y tener autosuficiencia en su producción. Este concepto también es utilizado por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

41. A nivel de política y derechos civiles y políticos se ha hablado de *seguridad democrática*; en este ámbito y a nivel regional, surge también el concepto de *seguridad hemisférica*. La Organización de los Estados Americanos (OEA) aprueba en 2003, en la ciudad de México, la Declaración Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática. Esta Declaración reconoce las contribuciones del Sistema de la Integración Centroamericana a la seguridad hemisférica, así como el desarrollo de su modelo de seguridad democrática. Con estos avances, se abre aún más el concepto de seguridad para introducirse en el campo político.

42. El carácter amplio de la seguridad fue retomado también por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al modificar la referencia a la seguridad, que tenía un carácter meramente militar, e incluir entre sus objetivos la atención a las dimensiones políticas, económicas y medioambientales de la seguridad, además de la dimensión esencial de la defensa.<sup>15</sup>

43. El concepto de seguridad humana se introduce en el panorama mundial a mediados de los años noventa, ante la búsqueda de paradigmas para explicar el sistema internacional posterior a la Guerra Fría. Se da también en medio de una creciente discusión teórica y práctica en torno a los tradicionales conceptos de seguridad militar y seguridad nacional, que inspiraron la acción de los países durante gran parte de los siglos XIX y XX. Desde los sectores académicos y de algunas organizaciones internacionales e incluso ciertos Estados, como Canadá y Japón, se ha promovido el concepto de seguridad humana como una definición que ayudaría a captar mejor los nuevos desafíos en materia de seguridad, desde la perspectiva de las personas o los ciudadanos, con menor énfasis en la seguridad del Estado.

44. Sin embargo, en la agenda internacional este concepto más amplio e integral se vio afectado por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 a Estados Unidos. Desde entonces, este país

<sup>13</sup> La Comisión Brundtland, nombrada así en honor a la señora Brundtland, primera ministra ambiental en Suecia, encargada de presidirla, oficialmente se llamó Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

<sup>14</sup> La definición propuesta en el *Informe Brundtland* es la siguiente: "Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades".

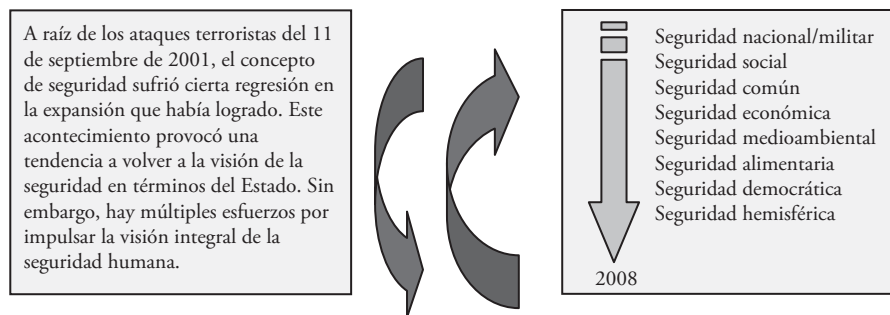
<sup>15</sup> Martha Bárcena Coqui, *op. cit.*, p. 29.

ha promovido en diversos foros internacionales el regreso a la visión de la seguridad desde el punto de vista de la integridad del Estado y la protección de las fronteras y del territorio contra la posibilidad de agresiones. Así, se coloca la prioridad en los riesgos o amenazas que pudiera representar cualquier grupo armado dispuesto a utilizar medidas extremas. Con esta visión más violenta y bélica, se dejan de lado las otras amenazas que ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas, como las enfermedades, el deterioro ambiental, la pobreza y las violaciones a derechos humanos. A raíz del impulso estadounidense respecto de esta visión, incluso Canadá, que antes incluía como uno de los puntos centrales de su política exterior la seguridad humana, hoy otorga una importancia más limitada a este concepto como pauta de sus políticas.<sup>16</sup>

45. Debe decirse también que a pesar de lo anterior, no todo el panorama es negativo para la seguridad humana. Aun después de 2001 y en un contexto aparentemente desfavorable para la visión integral de la seguridad, como se verá en el siguiente punto, ha habido múltiples esfuerzos tanto de Naciones Unidas como en foros internacionales y en los ámbitos regionales y nacionales, para enfatizar la importancia de atender de manera amplia los riesgos y amenazas a las personas. Como ejemplo, se puede señalar que nuestra región promovió en 2003 el concepto de *seguridad democrática*; por otra parte, el concepto de *seguridad hemisférica* en el continente americano subraya la necesidad de prevenir y enfrentar riesgos que exceden el ámbito exclusivo de la seguridad nacional. Asimismo, en el continente asiático, específicamente en Tailandia, la idea de seguridad humana se ha convertido en prioridad de la agenda pública por medio del Ministerio de Desarrollo Social y Seguridad Humana, dirigiéndose así a orientar el contenido de programas y políticas públicas. Se observa que existen tendencias paralelas y hasta cierto punto contradictorias en el avance de la seguridad humana. Una de las tendencias internacionales más fuertes ha sido regresar al concepto tradicional de seguridad nacional. Sin embargo, hay también esfuerzos notorios para resaltar el carácter multidimensional de la seguridad.

46. Por ello, es importante para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) impulsar la visión integral de la seguridad humana, utilizando un concepto elaborado globalmente, para analizar situaciones locales. Así, esta Comisión pretende compartir la mirada que ofrecen los casos de derechos humanos y la experiencia diaria de la Comisión para ayudar a la comprensión de la situación de seguridad humana de las personas en nuestra ciudad.

Esquema 1.1 Evolución del concepto de *seguridad*



<sup>16</sup> Véase Athanasios Hristoulas, “El impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre en la naturaleza y conducta del sistema internacional”, en José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 187-202.

## B. Premisas conceptuales de la seguridad humana

47. Como se ha señalado, no es sino hasta la década de los noventa cuando se integra en el ámbito internacional el concepto de *seguridad humana*. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza en 1994 este concepto en su *Informe sobre el desarrollo humano*. El PNUD presenta así nuevas bases para entender la seguridad, al darse cuenta de que para la mayoría de las personas el sentimiento de inseguridad se da en las preocupaciones sobre la vida cotidiana y no con la misma magnitud en relación con los conflictos bélicos.<sup>17</sup>

48. Desde la publicación, en 1994, del *Informe sobre el desarrollo humano* del PNUD, *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, se han realizado esfuerzos considerables para refinar el concepto. Mediante investigaciones y reuniones de expertos, se ha buscado hacer de la seguridad humana un tema prioritario de los programas políticos, tanto en el plano nacional como en el regional y, sobre todo, emprender actividades innovadoras en este ámbito a fin de atender las necesidades y preocupaciones de las poblaciones más vulnerables.

49. El referido informe intentó por primera vez generar un análisis global sobre el tema y definir el concepto de seguridad sobre nuevas bases. Para el PNUD son dos las condiciones que garantizan la seguridad humana: *a)* una población libre de temor, y *b)* una población libre de carencias.

50. En dicho informe, el PNUD se refiere a la seguridad humana como un cambio del concepto de seguridad, recalando el énfasis en la gente y no en el Estado-nación. Pasa de una seguridad referente a los conflictos bélicos a una seguridad relacionada con el desarrollo humano. Supone la libertad del temor y la libertad de la miseria.

51. Estos conceptos no son nuevos en las Naciones Unidas. Desde su fundación, en 1945, se expresaron en la Carta de las Naciones Unidas (documento emanado de la Conferencia de San Francisco) las ideas de la libertad para vivir sin temor y la libertad para vivir sin miseria. En el sesenta aniversario de las Naciones Unidas, en 2005, después de un proceso de reflexión en el que participaron expertos académicos independientes, activistas de la sociedad civil y representantes de los Estados en torno al rumbo que debía tomar la organización, el entonces secretario general, Kofi Annan, emitió el informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, que retoma esas ideas y expresa que:

Entre las amenazas a la paz y la seguridad en el siglo XXI se cuentan no sólo la guerra y los conflictos internacionales, sino los disturbios civiles, la delincuencia organizada, el terrorismo y las armas de destrucción en masa. También se cuentan la pobreza, las enfermedades infecciosas mortales y la degradación del medioambiente, puesto que también pueden tener consecuencias catastróficas. Todas estas amenazas pueden ser causa de muerte o reducir gravemente las posibilidades de vida. Todas ellas pueden socavar a los Estados como unidades básicas del sistema internacional.

Según la riqueza, la geografía y el poder, consideramos qué diferentes amenazas son las más acuciantes. Pero la verdad es que no podemos permitirnos el lujo de elegir. Hoy en día la seguridad colectiva depende de que se acepte que las amenazas que cada región del mundo considera más urgentes tienen de hecho la misma urgencia para todos.

En nuestro mundo globalizado, las amenazas que debemos afrontar están interconectadas. Los ricos son vulnerables a las mismas amenazas que afectan a los pobres y los fuertes son vulnerables a los débiles, y viceversa. Un ataque terrorista nuclear contra los Estados Unidos o Europa tendría efectos devastadores para todo el mundo. Lo mismo puede decirse de la aparición de una nueva pandemia virulenta en un país pobre sin un sistema de atención de salud eficaz.

<sup>17</sup> Tercera Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, "Seguridad humana. Nuevo concepto en el escenario internacional", en *DFensor*, año V, núm. 6, México, junio de 2007, p. 21.

En vista de esta interconexión de las amenazas, debemos alcanzar un nuevo consenso en materia de seguridad, cuyo primer artículo ha de ser que todos tenemos *derecho a vivir libres de temor* y que todo lo que amenaza a uno amenaza a todos. Una vez comprendido esto, no tenemos otra opción que afrontar toda la serie de amenazas existentes. Debemos hacer frente al VIH/sida con la misma determinación que al terrorismo, y a la pobreza con la misma eficacia que a la proliferación de armamentos.<sup>18</sup>

52. Estas ideas coinciden con la postura de Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998, quien identifica el desarrollo con un auténtico ejercicio de libertad. Afirma que la base de un desarrollo económico sostenible, independientemente del modelo económico que se elija y de la orientación ideológica que éste tenga, es la promoción de condiciones que permitan a la persona ampliar su libertad.<sup>19</sup> Libertad concebida no sólo como carencia de ataduras, sino como la existencia de un mayor número de opciones valiosas que hagan posible el ejercicio de la libertad de las personas, es decir, el cumplimiento de las capacidades individuales de hacer cosas que la persona tiene razón de valorar. Éste es el parámetro de medición que debe guiarnos para determinar si las políticas socioeconómicas de cualquier gobierno están cumpliendo su objetivo, mucho más allá del crecimiento macroeconómico que pudieran generar dichas políticas.

53. En este contexto, la seguridad humana implica, entre otros aspectos, la igualdad en los procesos y la igualdad en las oportunidades al alcance de una persona, en un sistema democrático que permita el adecuado ejercicio de los derechos y las libertades. Por ello, los derechos humanos tienen una importancia tanto constitutiva como instrumental en un adecuado desarrollo socioeconómico.<sup>20</sup>

54. Al analizar estas ideas desde el enfoque de los derechos humanos, puede afirmarse que entre mayores condiciones que permitan el ejercicio de la libertad, con procesos y oportunidades equitativas, mayor posibilidad de las personas de disfrutar de sus derechos fundamentales en la vida cotidiana.

55. Como se ha visto, las definiciones de seguridad humana se han basado principalmente en dos aspectos: una población libre de temor y libre de miseria (“freedom from fear and freedom from want”). Dicho genéricamente, bajo el primer aspecto se ha buscado atender los riesgos causados por la violencia y bajo el segundo aspecto se ha buscado atender los problemas derivados de la pobreza. La seguridad humana pretende abarcar de forma integral los riesgos y amenazas causados por ambas.

56. Otras visiones enfatizan la importancia de que la persona sea el agente de su propio desarrollo. En este sentido se ha pronunciado también Amartya Sen y el proyecto Global Environmental Change and Human Security (proyecto de Cambio Ambiental Global y Seguridad Humana –GECHS–).

57. El GECHS establece que la seguridad humana “es el estado al que se llega cuando los individuos y las comunidades tienen las opciones necesarias para terminar, mitigar o adaptarse a las amenazas a sus derechos humanos, ambientales y sociales; tengan la capacidad y libertad para ejercer dichas opciones; y participar activamente en su obtención”.<sup>21</sup> El GECHS basa su definición en los cambios ambientales que vuelven críticas las amenazas a los derechos humanos, incrementando su inseguridad humana.

<sup>18</sup> Kofi Annan, secretario general de Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, informe A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párrafos 78-81, texto en  *cursivas* propio.

<sup>19</sup> Para la discusión sobre sistemas económicos, libertad y derechos humanos, véase Janet Dine y Andrew Fagan (eds.), *Human Rights and Capitalism. A Multidisciplinary Perspective on Globalisation*, Edgard Elgar, 2006.

<sup>20</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Estados Unidos de América, Alfred A. Knopf, 1999, pp. 16-17.

<sup>21</sup> Global Environmental Change and Human Security (GECHS), véase <<http://www.gechs.org/human-security>>.

En el apartado sobre la situación del medioambiente en la ciudad de México se observará la manera en que los riesgos ambientales se vuelven exponenciales para las personas vulnerables (párrafos 410-431).

58. Por otro lado, en términos de la postura política de los Estados respecto del concepto de seguridad humana, es importante resaltar la creación en 1999 de la Red de Seguridad Humana, formada por doce países de todas las regiones del mundo, que celebra reuniones ministeriales cada año. Sus miembros son: Austria, Canadá, Chile, Costa Rica (a partir del 20 de mayo de 2005), Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Países Bajos, Sudáfrica (en calidad de observador), Suiza y Tailandia.

59. La reflexión en torno a la seguridad humana, así como la inclusión específica de este concepto en el informe de 1994 del PNUD y su discusión en varios países por medio de la Red de Seguridad Humana, llevaron a algunos pensadores, incluido el premio Nobel de economía de 1998, Amartya Sen, a promover en los foros internacionales un estudio más profundo de las consecuencias que este concepto implica en términos de obligaciones para los Estados respecto de su población.

60. En consecuencia, en 2001 se formó una Comisión de Seguridad Humana (CSH) como un panel de expertos impulsado por el secretario general de Naciones Unidas de ese momento, Kofi Annan. La CSH estuvo presidida por la ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata, y por Amartya Sen. El informe final de la CSH, *Seguridad humana – ahora* fue presentado al secretario general de las Naciones Unidas el 1 de mayo de 2003.

61. En el informe se resalta que la seguridad humana complementa la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y hacer frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al incluir este otro género de riesgos adicionales, amplía el objetivo del desarrollo humano más allá del concepto de *crecimiento con equidad*. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana, de ahí la importancia que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realizara este informe.

62. Nuestra región no se ha quedado atrás en la expansión del concepto de seguridad, y como se mencionó anteriormente, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, celebrada en 2003, se adoptó un modelo de seguridad flexible.<sup>22</sup> En la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la ciudad de México en 2003, durante la Conferencia Especial sobre Seguridad, se estableció que se buscaba dar una perspectiva actualizada e integral al concepto de seguridad hemisférica, de conformidad con las nuevas circunstancias mundiales y regionales. Se afirmó que el concepto de seguridad debía ampliarse para estar conforme con los desafíos a la seguridad observados en el hemisferio. Se elabora así un concepto multidimensional de seguridad, reafirmando que la seguridad hemisférica se basa en los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la OEA. Esta propuesta de concepción de la seguridad “incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y la defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> María Cristina Rosas, “Avances y límites de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA” en *Memoria del Seminario Informativo Seguridad Internacional en el Siglo XXI. Los retos para América Latina y el Caribe*, op. cit., pp. 139-143.

<sup>23</sup> Organización de los Estados Americanos, Declaración sobre Seguridad en las Américas, véase <<http://www.oas.org/csh/CES/default.asp>>.

63. A pesar de estos avances y de la expansión del concepto de seguridad, debe decirse que respecto de la seguridad humana no hay unanimidad entre los autores y órganos internacionales que han trabajado este tema.

64. En muchos casos se ha relacionado el marco conceptual de la seguridad humana con el análisis de la globalización y, por lo tanto, se ha incluido dentro de la política exterior de los países. Ante otros marcos de referencia, como la pobreza e inequidad, el desarrollo humano, la prevención y resolución de conflictos y los derechos humanos, que han servido para el estudio de los efectos de la globalización, el concepto de seguridad humana se ha analizado con un enfoque más integral que, además de cubrir los aspectos señalados, crea una interrelación entre ellos.

65. La seguridad humana da prioridad a la revisión de los “cambios repentinos” que se producen en la vida y condiciones de las personas, ya sean pobres o económicamente privilegiadas, en lugar de priorizar los niveles de bienestar como otros conceptos. La cuestión de los cambios repentinos no quedaba cubierta por los otros marcos conceptuales, que estudian más bien los niveles de privación y carencias –como en el caso de la pobreza, el desarrollo y los derechos humanos– o la prevención y la resolución de conflictos de naturaleza violenta y no tanto los factores socioeconómicos que pueden ser causa de ese tipo de conflictos u otros.<sup>24</sup>

66. La perspectiva de la seguridad humana da pie a elaborar una agenda normativa y de políticas públicas que no sólo aborde temas de desarrollo, sino que también diseñe mecanismos de alerta temprana y medidas de carácter preventivo. Es decir, se trata de una agenda de acciones que, como ha expresado la CSH, permita a las personas “tener relativa confianza en que las oportunidades que tienen hoy no desaparecerán totalmente mañana”.

67. Por ello, se considera que el concepto de seguridad humana aporta un valor agregado, al permitir analizar a las poblaciones humanas y los riesgos que las afectan desde una perspectiva integral y no sólo desde las visiones más tradicionales como el enfoque económico o jurídico.

68. La visión económica ha llevado a categorizar a las poblaciones según su ingreso o según la renta *per capita* o según el producto interno bruto (PIB) del país. Esto ha llevado a calificar como “poblaciones en pobreza extrema” a aquéllas que perciben diariamente el equivalente a menos de un dólar de los Estados Unidos de América. Esta concepción, sin embargo, no permite entender muchas otras aristas que afectan a las poblaciones y a su desarrollo. No nos permite ver diferenciaciones por situaciones de género, desigualdad o violaciones de derechos humanos. Peor aún, dicha visión puede llevar a que la población sea clasificada por generalización como la de un país industrializado, sin tomar en cuenta las inequidades internas. Éste es el caso de México, cuyo PIB ha crecido, sin que ello implique una mejoría generalizada, sino por el contrario, un aumento de la brecha entre ricos y pobres, como se desprende de los datos que se presentarán en el próximo capítulo (párrafos 167-169).

69. La visión jurídica, por su parte, analiza las violaciones a los derechos humanos mediante un estudio técnico-jurídico de la legislación nacional e internacional. Con este criterio se señalan las violaciones a derechos específicos, causadas por acciones u omisiones de la autoridad, pero en ciertas oca-

---

<sup>24</sup> Sakiko Fukuda-Parr, *op. cit.*, pp. 5-6.

siones se pierden de vista las causas de las violaciones, por ejemplo, elementos socioeconómicos o de discriminación, con lo que queda incompleta la visión.

70. Estas visiones parciales del bienestar de las personas llevaron al análisis de diferentes conceptos, como el de desarrollo humano y seguridad humana, ambos estrechamente vinculados.

71. Como se ha señalado, la seguridad humana agrupa los elementos centrales de los estudios sobre: 1) prevención y resolución de conflictos; 2) pobreza; 3) derechos humanos; y 4) desarrollo, convirtiéndose en un concepto novedoso y comprensivo.

72. La seguridad humana se entiende como una especie de mesa de cuatro patas, que se sostiene en los ejes de estas cuatro teorías y los correlaciona en una visión que presenta el valor agregado de evaluar de manera amplia distintos tipos de riesgos.

### *1. Seguridad humana, desarrollo humano y pobreza*

73. Hay una relación estrecha entre la seguridad humana y el desarrollo humano. Mientras la seguridad humana se encarga de analizar los riesgos negativos que pueden afectar el desarrollo de las personas, el desarrollo muestra los avances que se han dado anualmente en un país.<sup>25</sup> La seguridad humana muestra la vulnerabilidad de las y los habitantes de un país, y por ende los obstáculos a que se enfrentan para alcanzar el desarrollo.

74. El enfoque del desarrollo humano ha sido impulsado por el PNUD bajo la influencia del economista paquistaní Mahbub ul Haq. Este enfoque pretende terminar con la visión reduccionista de entender el desarrollo sólo en términos del PIB o del ingreso.

75. Como se ha señalado, los beneficios que ofrece el índice de desarrollo humano (IDH) trabajado por el PNUD son patentes, pues logra una visión más global al incluir niveles de expectativa de vida, índices de escolaridad e ingresos económicos.

76. En ese mismo tenor, la declaración adoptada en el Simposio sobre Derechos Humanos y Seguridad Humana celebrado en San José, Costa Rica, el 1 de diciembre de 2001, establece como punto clave la importancia de los vínculos entre el desarrollo, el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la seguridad humana.<sup>26</sup>

77. No se puede hablar de seguridad humana sin tocar el tema de la pobreza: éste es uno de los primeros elementos que niegan la efectividad de los derechos humanos y una de las principales causas de inseguridad humana. La pobreza es una condición que existe en todo el mundo; especialmente en los últimos años se ha agudizado la urbanización de la pobreza, sin que la ciudad de México sea una excepción.

78. En el capítulo siguiente (párrafos 114-208) se expresarán los datos alarmantes de la situación de la pobreza, no sólo en nuestro país sino en el mundo. Con estas cifras en mente es difícil concebir

<sup>25</sup> Comisión de Seguridad Humana, *op. cit.*, p. 9.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 164.

que se les estén protegiendo las libertades vitales a estas personas, y que estén gozando efectivamente de sus derechos, no sólo de los económicos, sociales, culturales y ambientales, sino también de los derechos civiles y políticos.

79. Los índices de pobreza extrema hacen que la seguridad humana disminuya, ésta sólo se fortalece si se mejora la capacidad individual y familiar de generar, controlar y disfrutar los recursos, como se observará con el análisis de los índices de pobreza en la ciudad de México.

80. La pobreza va de la mano con la carencia de cada uno de los indicadores que la seguridad humana abarca. La situación de pobreza implica violación a la seguridad económica, financiera y alimentaria. En la mayor parte de los casos, la pobreza va acompañada de una inseguridad sanitaria, por las condiciones insalubres en la que los pobres viven o trabajan. La inseguridad ambiental se refleja no sólo en el ambiente al que están expuestos los pobres, que muchas veces trabajan en condiciones inhumanas que incumplen con las medidas establecidas en los reglamentos administrativos y los estándares internacionales, sino también porque son los más afectados en situaciones de desastres naturales y los más propensos a perder sus pocas propiedades ante dichos infortunios, como se demostró en el caso de las lluvias e inundaciones de Tabasco en 2007.

81. La inseguridad personal y familiar es continua; generalmente una situación de pobreza va acompañada de diversas enfermedades, muchas de ellas curables, pero sin los recursos para obtener los adecuados medicamentos se vuelven crónicas y fácilmente contagiosas a los demás miembros de la familia, que por falta de nutrientes suficientes, tienen bajas defensas. Estos problemas de salud llevan a desatender el trabajo, incrementan la inseguridad económica y disminuyen las posibilidades de comprar medicamentos.

82. La inseguridad de género también se hace evidente con la pobreza; se ha demostrado en los últimos años que la pobreza se está feminizando. Hay un mayor porcentaje de mujeres pobres que de hombres pobres, lo que se explica por diversas circunstancias. Por un lado, el creciente número de madres solteras que deben hacerse responsables de un hijo(a) desde temprana edad, sin apoyo económico del padre y, más aún, que deberán combinar las tareas de madre con su empleo. A pesar de que en México la equidad de género ha aumentado en los últimos años, aún existen fuertes indicios de discriminación contra las mujeres. En ocasiones, si una familia sólo puede pagar la educación de uno de los hijos, será la del varón, con lo que se deja a las mujeres en un estado de mayor vulnerabilidad.

83. La inseguridad comunitaria se observa fuertemente en los asentamientos irregulares, en los cuales las personas pobres, por medio de estrategias de supervivencia, responden a la carencia de servicios gubernamentales. Esto orilla al establecimiento de asentamientos en zonas de alto riesgo, como pueden ser las vías del tren o de inseguridad sanitaria, cerca de los basurales o drenaje público.

84. Finalmente, por lo que se refiere a la inseguridad política, la falta de acceso a la educación básica y el mayor grado de analfabetismo en los estratos de poder adquisitivo más bajo, hacen que este grupo no se encuentre bien representado en las instituciones públicas y en las decisiones de los actores del poder que les afectan. Las falsas promesas lanzadas en campañas políticas vuelven a este grupo extremadamente vulnerable.

85. Ante estos hechos, la seguridad humana intenta integrar las visiones de pobreza, de desarrollo, de derechos humanos y de prevención de conflictos. Según la definición de la mencionada Comisión de Seguridad Humana “seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas (políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales) que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida”. La CSH también ha sostenido que la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de tal forma que se realcen las libertades humanas y la plena realización del individuo.<sup>27</sup>

## 2. Seguridad humana y derechos humanos

86. Al analizar la seguridad desde el punto de vista de la vida cotidiana de las personas, se descubre cómo las negligencias del Estado, por ejemplo, mediante las violaciones de los DESCA, impiden un efectivo disfrute de los derechos humanos en su totalidad y, con ello, ponen en riesgo la plena realización de las personas. La posibilidad de violaciones a derechos humanos, como se verá más adelante, es una amenaza potencial presente en las circunstancias diarias de quienes habitan y transitan por la ciudad de México, lo cual se traduce en inseguridades humanas para todas estas personas.

87. El concepto de seguridad humana nos recuerda la idea ya trabajada en el ámbito de los derechos humanos de que las violaciones a éstos se dan tanto por acción como por omisión, y quizás éstas son las más frecuentes. Sin embargo, en la visión gubernamental se ha dado mayor peso a las violaciones por acción, dejando las segundas atrás, con la excusa de la falta de recursos económicos, como se verá en algunos de los casos paradigmáticos que ha conocido la CDHDF y que se exponen en este informe.

88. Seguridad humana y derechos humanos son conceptos complementarios que si se estudian de manera paralela, ayudan a la efectividad de ambos, dándose una relación recíproca: a mayor seguridad humana mayor protección de los derechos humanos y viceversa.

89. El multicitado Amartya Sen, en su libro *Desarrollo como libertad* dedica un capítulo a la cultura y los derechos humanos;<sup>28</sup> ahí se explica que la relación entre los derechos humanos y el desarrollo aún es cuestionada por algunos escépticos, y resalta tres críticas que se han formulado al respecto:

- a) Legitimidad
- b) Coherencia
- c) Crítica cultural

90. Quienes critican la legitimidad de la teoría de los derechos humanos sostienen que éstos no adquieren estatus alguno sino hasta ser reconocidos por el Estado. En el sentido de estas críticas, no hay derechos prelegales.

91. Por lo que se refiere a la segunda crítica, Sen la explica como la de quienes sostienen que los derechos humanos requieren un deber correlativo, y mientras éste no sea asignado a un agente, vuelve al derecho fútil e inexistente y hace que la teoría sea incoherente.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>28</sup> Amartya Sen, *op. cit.*, pp. 227-248.

92. La crítica cultural sostiene que los derechos humanos se ubican en el área de las éticas sociales, y ello sienta la base para cuestionar si éstas son realmente universalizables, dado que se encuentran constreñidas a una determinada situación social, económica, política y geográfica. Estos críticos cuestionan si realmente los valores que los derechos humanos pretenden volver universales son valiosos para todas las culturas.

93. Esta exposición de Sen sobre los derechos humanos y el desarrollo se ve complementada con una publicación posterior, donde Amartya Sen se refiere, en el citado informe de la CSH escrito en 2003, a las ventajas de considerar la seguridad humana como una clase de derechos humanos, estableciendo que esto nos permitiría fincar los deberes de las personas e instituciones. Sen sostiene que los deberes pueden revestir la forma de obligaciones perfectas e imperfectas, siendo las primeras las que constituyen demandas específicas a personas específicas, mientras que las segundas son demandas generales hechas a cualquiera que esté en condiciones de ayudar.<sup>29</sup> Basado en esta concepción, Sen propone que un acercamiento a la seguridad humana por medio de una estructura de derechos humanos mejoraría la efectividad de ésta. Así entendido, el respeto de los derechos humanos constituye el núcleo de protección de la seguridad humana.<sup>30</sup>

### 3. Seguridad humana y seguridad pública

94. Es necesario resaltar que la seguridad pública es un componente de la seguridad humana. Sin embargo, es importante subrayar que el tema de la seguridad pública no se trata en el presente informe, a pesar de estar comprendido dentro de la seguridad humana, porque se busca resaltar los otros aspectos de la seguridad que no han sido analizados bajo los conceptos tradicionales, como el de seguridad pública.<sup>31</sup> Hay ocasiones en que en aras de la protección de la seguridad pública, se afecta enormemente la seguridad humana en su conjunto.

95. Por otra parte, el concepto de seguridad humana cumple también la función de ser un contrapeso al énfasis excesivo que da el Estado a la seguridad pública o a la seguridad nacional, dejando de lado la visión integral de todas las amenazas que afectan a las personas. Por ello, es importante para la CDHDF acentuar la importancia de la seguridad humana frente a un escenario en el que se ha debilitado la atención a otros riesgos, al jerarquizar en primer lugar otras cuestiones como la seguridad pública que sin duda es importante, pero que no se atiende de fondo si se ignoran o se dañan los demás componentes de la seguridad vista en plenitud.

96. Como se ha expuesto, en el plano internacional, el balance entre seguridad nacional y seguridad humana se ha visto claramente afectado después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. A partir de entonces, se ha privilegiado la visión de la seguridad nacional como la función primordial y casi única del Estado, perjudicando con ello la atención al resto de los peligros de las personas. En el contexto internacional, el fuerte impulso, sobre todo de Estados Unidos, en cuanto a privilegiar la lucha contra el terrorismo como la primera preocupación mundial, ha significado un detrimento de la visión de seguridad humana que previamente se había adoptado como tema central de la política exte-

<sup>29</sup> Comisión de Seguridad Humana, *op. cit.*, p. 11.

<sup>30</sup> Karina Batthyány, *op. cit.*, p. 15.

<sup>31</sup> Cabe mencionar que la CDHDF publicará en 2009 un informe especial dedicado al tema de seguridad pública.

rior de algunos países como Canadá.<sup>32</sup> Asimismo, ha puesto en riesgo los logros obtenidos en la protección a los derechos humanos como tema central de la agenda internacional. Sin embargo, ha habido esfuerzos de varios países, en algunos casos bajo el liderazgo de México, por recuperar la importancia de los derechos humanos en esta discusión y subrayar la obligación de los Estados de promover y defender estos derechos en las acciones de protección de la seguridad nacional, concretamente en el combate al terrorismo, no sólo como un deber jurídico, sino también como una herramienta eficaz y una fuente de legitimidad para fundamentar las propias acciones de esta lucha.<sup>33</sup>

97. En el plano local, la relación entre seguridad pública y seguridad humana puede observarse claramente en los casos de las expropiaciones realizadas en el barrio de Tepito y en la Ford Iztapalapa, el 14 de febrero y el 20 de marzo de 2007 respectivamente, sobre la base de decretos emitidos por el jefe de Gobierno. En el primer caso, a raíz de las violaciones a los derechos a la vivienda, al debido proceso, a la adecuada protección judicial y a la seguridad jurídica de las personas afectadas por la expropiación, se emitió la Recomendación 12/2007 con fecha 12 de octubre de 2007.<sup>34</sup> En el segundo caso, dado que se comprobaron violaciones a los mismos derechos, exceptuando el derecho a la vivienda, la CDHDF emitió la Recomendación 14/2007 en la misma fecha.<sup>35</sup>

98. Es importante resaltar que a pesar de que estos fueron los principales derechos violados, uno de los daños colaterales causados a las personas fue la afectación a otros derechos como el derecho a la educación y a la salud, en el caso de Tepito, y el derecho al trabajo, en el caso de la Ford Iztapalapa. Por una parte, basándose en el análisis de los hechos, las recomendaciones ponen en duda el verdadero beneficio a la seguridad pública de la colectividad —anunciado por el GDF como objetivo de las expropiaciones—. Pero por la otra, estas afectaciones colaterales a los derechos de las personas permiten ver con claridad cómo una medida adoptada en aras de proteger la seguridad pública, puede llegar a perjudicar gravemente la seguridad humana de las personas. Se trata de la seguridad entendida de modo integral, como la protección contra los riesgos o amenazas que perturben la vida diaria de las personas, por ejemplo, las afectaciones al lugar donde viven o estudian, su acceso a servicios básicos de salud o la imposibilidad de seguir trabajando con el perjuicio a su fuente de ingresos, como ocurrió en estos casos. La utilización de medidas administrativas como la expropiación para fines de política criminal, que exceden los objetivos constitucionales de la expropiación, ponen de manifiesto la forma en que ciertas políticas públicas, so pretexto de brindar seguridad y abatir los delitos, acaban violando derechos y dañando con ello a las personas más desprotegidas, quienes son víctimas cotidianas de la delincuencia y también del poder público.

99. A través de estas políticas que continúan presentes en el discurso público y en las acciones de las autoridades capitalinas, especialmente de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), se afecta el respeto al Estado de derecho que debe regir la actuación de las autoridades. Una de las afectaciones más patentes derivadas de las expropiaciones se hace ver en las quejas recibidas en la CDHDF en el último

<sup>32</sup> Entrevista al profesor Athanasios Hristoulas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, realizada por personal de la CDHDF, México, 15 de noviembre de 2007.

<sup>33</sup> Resolución 2005/80, Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, de la entonces Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, propuesta por México y adoptada por unanimidad en la 60ª sesión, el 21 de abril de 2005, en el 61 periodo de sesiones de la Comisión, 2005, E/CN.4/2005/L.10/Add.17.

<sup>34</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 12/2007, México, 2007, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1207>>.

<sup>35</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recomendación 14/2007, México, 2007, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1407>>.

trimestre de 2007 –con posterioridad a la emisión de las recomendaciones–, en las que se reclama la demolición presuntamente autorizada por la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, de inmuebles ubicados en el predio expropiado en la Ford, Iztapalapa, cuyos propietarios gozaban de protección judicial en su favor, sea a través de suspensiones provisionales o definitivas o de amparos ya otorgados respecto de los inmuebles en cuestión.<sup>36</sup>

### C. Conclusiones: el estado actual del concepto de *seguridad humana*

100. La seguridad humana es un concepto omnicomprendivo que está formado por diversas seguridades:

- a) Seguridad económica,
- b) Seguridad financiera,
- c) Seguridad alimentaria,
- d) Seguridad sanitaria,
- e) Seguridad social,
- f) Seguridad ambiental,
- g) Seguridad personal,
- h) Seguridad pública, y
- i) Seguridad comunitaria.

101. A pesar de que se hayan establecido estas dimensiones, no se debe olvidar que el concepto de seguridad humana es evolutivo y que responde a las necesidades de las diferentes sociedades y de los diferentes individuos. Esto lo entenderemos mejor si ahondamos en las investigaciones de uno de los principales promotores del concepto de seguridad humana.

102. Como se ha señalado, Amartya Sen, en su obra *Desarrollo como libertad*, sienta las bases del desarrollo humano mediante el concepto de libertad, entendida ésta como el cumplimiento de las capacidades individuales de hacer aquello que la persona tiene razón de valorar. Explica que en el contexto de la seguridad humana, existe una preocupación especial por los “riesgos de bajada”. Aun cuando el progreso general es muy positivo, la amenaza de inseguridad puede seguir estando presente y ser seria. El problema es que cuando las cosas suben y suben, a menudo las personas se mueven juntas, pero cuando llega la caída, ellas tienden a caer sumamente divididas.<sup>37</sup>

103. En este sentido, al referirse al desarrollo, Sen explica que diversos factores hacen que el bienestar total de una persona sea diverso al de otras, a pesar de contar con los mismos satisfactores. Esto no se explica sólo con base en las diversas necesidades, sino también partiendo de la posibilidad de diferentes valoraciones. Los factores que influyen en la diferencia de posibilidad de conversión de satisfactores en expansión de libertades son:

<sup>36</sup> Dichas quejas se encuentran actualmente en proceso de investigación en esta Comisión.

<sup>37</sup> “Seguridad humana ahora”, entrevista con Amartya Sen, Soka Gakkai Internacional, organización mundial que promueve la paz y el respeto por la vida humana, en *SGI Quarterly*, núm. 33, julio de 2003, disponible en <<http://www.sgi.org/spanish/inicio/quarterly/33/TemaPrincipal1.html>>.

- a) *Heterogeneidades personales.* Una persona con una enfermedad crónica deberá gastar mayor parte de los satisfactores para sobrellevar su enfermedad, de la misma manera que deberá ocupar mayor tiempo en su cuidado, disponiendo de menor tiempo para el trabajo.
- b) *Diversidades del ambiente.* En cada sociedad, existen diversos factores que pueden influir en las necesidades individuales.
- c) *Variaciones en la atmósfera social.*
- d) *Diferencias en las perspectivas de interrelación social.*
- e) *Distribución del ingreso en la familia.*<sup>38</sup>

104. Con el fin de fortalecer la seguridad humana, se deben establecer las condiciones para quitar las no-libertades (entendidas como todos los obstáculos que incapaciten a la persona para realizar aquello que valora), que se pueden reflejar en falta de igualdad en los procesos y las oportunidades, para continuar con la terminología que Sen utiliza. El autor refiere los procesos a aquéllos que dan libertad de acción y decisión; y en cambio, las oportunidades se dan en función de la circunstancia social y económica.

105. A pesar de este dinamismo del concepto, hay dos pilares fundamentales de la seguridad humana. Por una parte está la protección ante amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión; y la segunda es la protección frente a alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, sea el hogar, el trabajo o la comunidad.<sup>39</sup>

106. En ese sentido, Clara Jusidman Rapoport resume los tres siguientes niveles en la seguridad humana:

- a) Protección contra el riesgo relacionado con enfermedades, empobrecimiento, falta de ingresos o accidentes.
- b) Riesgos ambientales.
- c) Riesgos de la vida cotidiana, principalmente por lo que se refiere a la obtención de servicios básicos. Este tipo de riesgos se detallarán en el apartado sobre prestación de servicios públicos del capítulo V (párrafos 765-896).<sup>40</sup>

107. La seguridad humana es la posibilidad de vivir adecuadamente mediante la satisfacción de las necesidades biológicas, la protección ante eventualidades, así como las certezas de que no será afectada la integridad física de las personas o sus bienes.<sup>41</sup>

108. Tomando en cuenta esta diversidad de riesgos, la CSH se refiere a un mínimo social que todo individuo debiera gozar, empezando por los ingresos y recursos básicos, seguidos de la libertad de dis-

<sup>38</sup> Amartya Sen, *op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>39</sup> Karina Batthyány, *op. cit.*, p. 15.

<sup>40</sup> "La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino", entrevista a Clara Jusidman Rapoport, en *DFensor*, año V, núm. 6, México, junio de 2007, pp. 17-18.

<sup>41</sup> Clara Jusidman, "Propuesta de un marco lógico para definir intervenciones sociales", documento para el Diplomado de Profesionalización a Organizaciones de la Sociedad Civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), 2004. Jusidman plantea que para la realización del desarrollo integral del ser humano, además de cubrir las necesidades fisiológicas (alimentación, salud, vestido, vivienda adecuada, acceso a los servicios, medioambiente sano, etc.), es necesario resolver necesidades psicoemocionales (como la aceptación, el reconocimiento, el afecto, el sentido de pertenencia e identidad, la libertad, la diversión, el sentido de logro y de realización personal, etc.), necesidades de seguridad y necesidades culturales.

frutar de servicios básicos de salud, educación, vivienda, seguridad física y acceso a agua y aire no contaminados.<sup>42</sup>

109. Para finalizar con el análisis, hay que plantear dos cuestiones: una, ¿es posible utilizar el concepto de la seguridad humana para analizar el caso local de una ciudad, y no un caso global?, y dos, ¿es viable usarlo para centrar el estudio exclusivamente en el tema de algunos derechos humanos de las personas que habitan esa ciudad?

110. La CDHDF estima que efectivamente es válido, útil y novedoso emplear el concepto de seguridad humana, elaborado globalmente, al caso local de la ciudad de México. Asimismo, considera que este enfoque también ayuda a entender mejor los problemas que enfrentan las personas en el goce de algunos derechos humanos, al analizarlos desde el punto de vista de los riesgos y amenazas que los afectan. Por su parte, las lectoras y los lectores podrán encontrar respuesta a estas preguntas a lo largo de todo el informe, que intenta ir entretejiendo una visión común entre un concepto elaborado en el escenario internacional y una serie de problemas locales, pero compartidos con las grandes metrópolis del mundo.

111. Baste con decir por ahora que a partir del capítulo IV (párrafos 299-514) de este informe se analizan algunas situaciones que tienen influencia en los elementos del mínimo social señalado por la Comisión de Seguridad Humana. Se estudiará la situación del medioambiente, la del nivel de vida adecuado (en particular, la situación del agua, de la vivienda y de los servicios públicos) y la situación del uso de espacios públicos, especialmente del comercio en la vía pública, cuestión que tiene que ver con la situación del trabajo y, a la vez, con la libre circulación diaria de miles de personas por nuestra ciudad.

112. Estas situaciones se revisarán desde la perspectiva de los riesgos que generan para las personas, los cuales se actualizan entre otras vías, a través de las violaciones a derechos humanos, sea por acción o por omisión, y afectan por tanto la seguridad humana de quienes habitan y transitan por la ciudad de México.

113. A partir de distintos puntos de las definiciones presentadas en este primer capítulo en torno a la seguridad humana, en el presente informe la CDHDF entiende como seguridad humana la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas.

---

<sup>42</sup> Comisión de Seguridad Humana, *op. cit.*, p. 81.

## II. Ciudad de México: la metrópoli



## A. Introducción

114. ¿Qué es lo que caracteriza la situación de la seguridad humana en la ciudad de México?,<sup>1</sup> ¿cuál es la diferencia con los riesgos para la seguridad humana en otras ciudades o en las zonas rurales?

115. Como ya se dijo, la seguridad humana es la protección contra los riesgos, amenazas y cambios repentinos que afectan las condiciones diarias y la calidad de vida de las personas.

116. El objetivo de este capítulo es proporcionar algunos datos demográficos y socioeconómicos que contribuyan a poner en contexto el análisis de algunos derechos humanos vistos desde la perspectiva de la seguridad humana, cuyo contenido conceptual se expuso en el capítulo anterior (párrafos 22-113).

117. En el informe se abordarán elementos propios de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM), pues sus problemas demográficos, económicos y sociales se interrelacionan con los del Distrito Federal<sup>2</sup> y los retos que enfrenta son similares a los de otras metrópolis del mundo, así como la forma en que éstos inciden en la situación de la seguridad humana.

118. De acuerdo con la Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México el 22 de diciembre de 2005, la ZMVM está constituida por las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México. Como se verá más adelante, según datos de 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), la ZMVM tiene una población total de 19.2 millones de habitantes.<sup>3</sup> Colinda al norte

<sup>1</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el artículo 44, que: “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 7 de mayo de 2008, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>).

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece, en el artículo 2° que: “la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa”.

ARTÍCULO 3°. “El Distrito Federal se compone del territorio que actualmente tiene. Sus límites geográficos son los fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898 expedidos por el Congreso de la Unión así como por los convenios amistosos aprobados por el Poder Legislativo Federal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución.

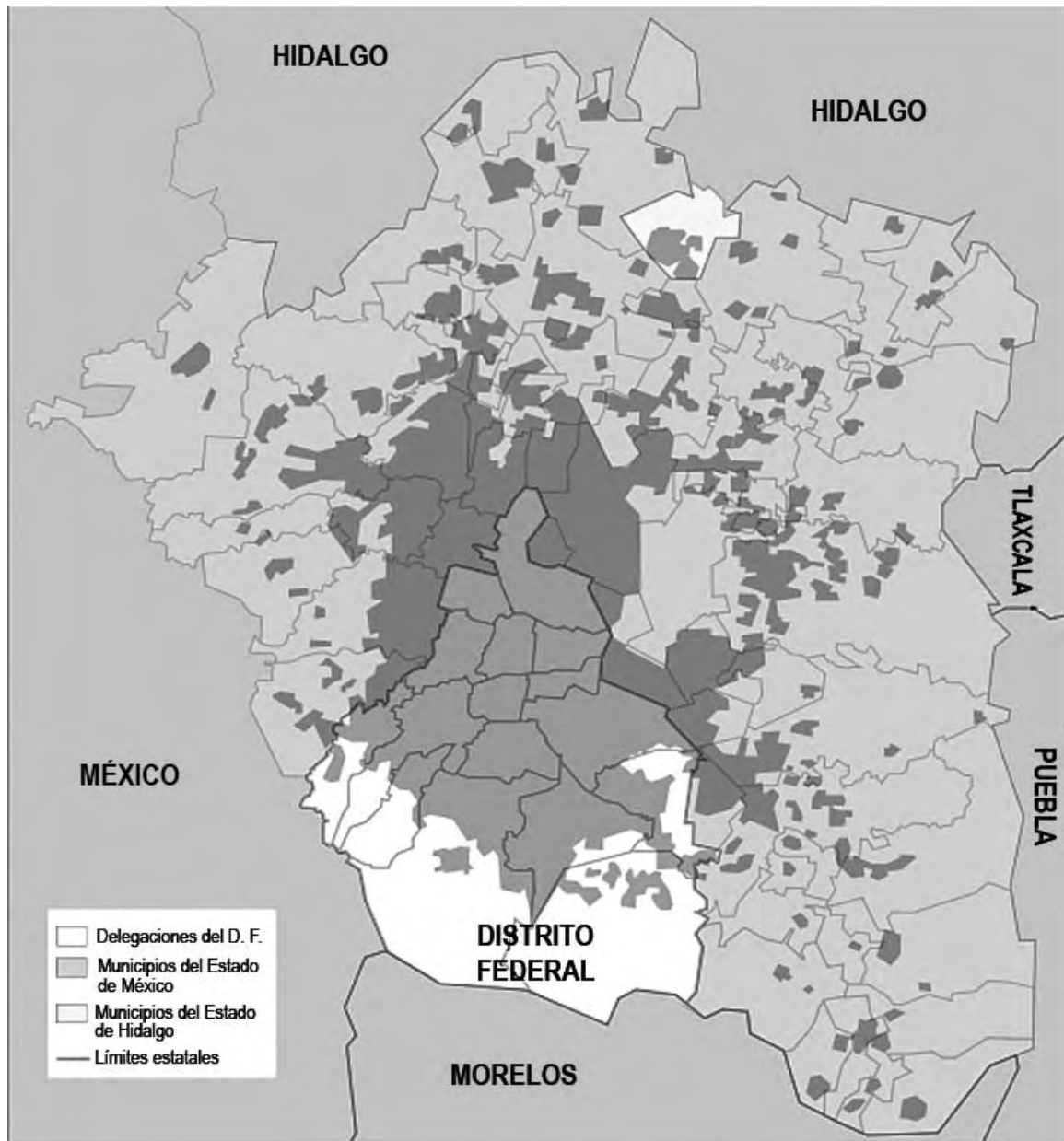
La ley que regule la Administración Pública del Distrito Federal contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal” (Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994, última reforma publicada el 28 de abril de 2008, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>>).

<sup>2</sup> Si bien de conformidad con el artículo 3° de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal la competencia de ésta se limita territorialmente al conocimiento de las “quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando éstas fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal o en los órganos de procuración o de impartición de justicia cuya competencia se circunscriba al Distrito Federal”, por el carácter de los problemas que se expondrán, haremos un análisis más amplio que abarque a toda la ZMVM (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de junio de 1993, última reforma publicada el 2 de noviembre de 2005, véase <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=leycap1>>).

<sup>3</sup> Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México, el 22 de diciembre de 2005 y publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 23 de enero de 2006. Cabe resaltar que en otros documentos se incluye también al municipio de Tizayuca, Hidalgo, como parte de la ZMVM, por lo cual en algunas políticas públi-

con el estado de Hidalgo y el Estado de México; al este con el Estado de México y los estados de Tlaxcala y Puebla; al sur con el Estado de México y el estado de Morelos; y al oeste con el Estado de México.

Mapa II.1 Condiciones geográficas de la ciudad de México



cas metropolitanas se le toma en cuenta como parte integrante de ésta. Véase *Marco Geoestadístico Nacional actualizado al II Censo de Población y Vivienda*, 2005.

## B. Condiciones demográficas

119. A nivel global, el continuo crecimiento de las grandes ciudades ha dificultado la posibilidad de ejercer ciertos derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Los servicios básicos no llegan a todos los sectores de la población, y muchos de ellos son insuficientes o de mala calidad. La falta de tierra, el crecimiento demográfico desmesurado, la exagerada centralización en algunos países, la pobreza, la contaminación ambiental y la falta de políticas públicas adecuadas, son factores que han contribuido a que las metrópolis se vuelvan centros de constante violación de derechos humanos, y principalmente de los DESCA. Esto lleva a que las y los habitantes de las grandes ciudades vean amenazada su seguridad humana.

120. Mike Davis<sup>4</sup> estima que, por primera vez en la historia, la cantidad de la población urbana superará a la población rural, sugiriendo que quizás ya sucedió y que debido a las fallas en los censos no lo hemos advertido. Sus predicciones se basan en el crecimiento exponencial de la población desde 1950 a la fecha. En 1950 había sólo 86 ciudades con una población de poco más de un millón de habitantes. En 2002 ya había 400, y se calcula que en 2015 habrá 550 ciudades con más de un millón de habitantes. A la fecha hay 471 ciudades con un millón o más de habitantes.<sup>5</sup> Las ciudades han absorbido casi dos tercios del crecimiento mundial desde 1950.

121. El crecimiento ha sido aun mayor que lo que predijo en 1972 el Club de Roma en el *Reporte de los límites del crecimiento*.<sup>6</sup> Este reporte buscó analizar los problemas del crecimiento en relación con la desnutrición con el agotamiento de recursos naturales no renovables y con el deterioro ambiental. Todos los indicadores anteriores están íntimamente relacionados, y mientras crezca la población será difícil lograr que los otros disminuyan, a menos que se logre una visión sostenible del crecimiento demográfico. A la fecha, esto no se ha alcanzado.

122. El reporte establece que si los parámetros de crecimiento demográfico, industrialización, contaminación, producción alimentaria y agotamiento de recursos continuaran como hasta ese momento, los límites del planeta se alcanzarían en 100 años. Mike Davis afirma que la urbanización va aún a pasos más acelerados.

123. Estos cambios dramáticos han sido documentados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas,<sup>7</sup> que afirma en su reporte *2005 Revision of World Urbanization Prospects (Revisión 2005 de la perspectiva urbana global)* que la población urbana creció de 13% del total de la población mundial en 1900, a 29% en 1950, y a 49% en 2005.<sup>8</sup> Se calcula que esta cifra llegará a 50% en 2008, y a 60% para 2030.

<sup>4</sup> Mike Davis, *Planet of Slums*, Nueva York, Verso, 2006, pp. 1-16.

<sup>5</sup> City Population, *The Principal Agglomerations of the World*, véase <<http://www.citypopulation.de/World.html>>.

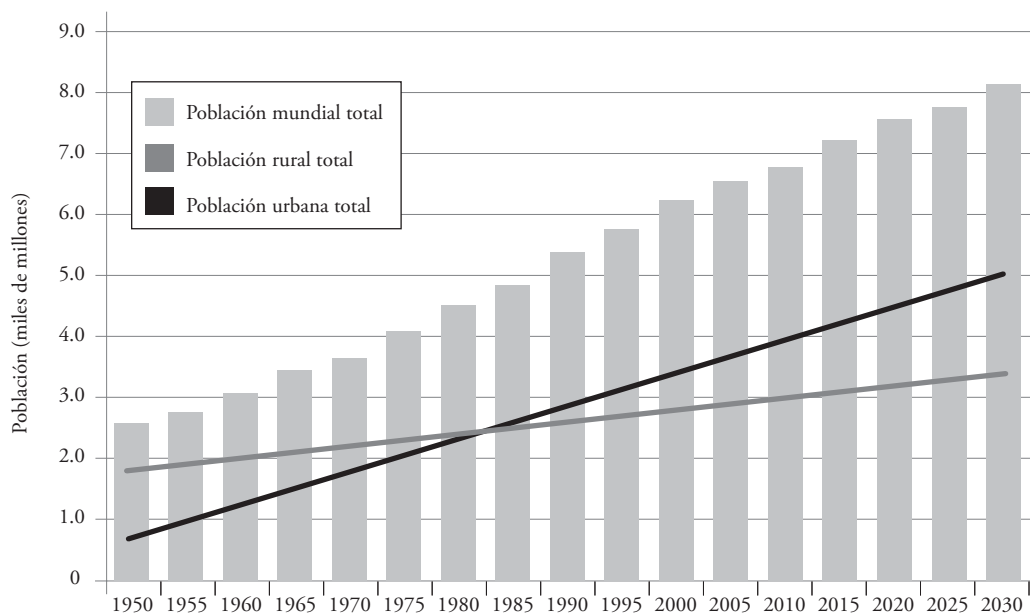
<sup>6</sup> Eduard Pestel, "The limits to Growth" A Report to the Club of Rome (1972), by Donella H. Meadows, Dennis I. Meadows, Jorgen Rauders, William W. Behrens III, véase <<http://www.clubofrome.org/docs/limits.rtf>>.

<sup>7</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects, the 2001 Revision*, 2002, apud Mike Davis, *op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects, the 2005 Revision*, véase <<http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>>.

124. El crecimiento de la población urbana mundial y el decrecimiento de la población rural mundial se observa en la gráfica II.1,<sup>9</sup> la cual muestra no sólo los parámetros de los últimos cincuenta años, sino una proyección hasta 2030.

Gráfica II.1. Población urbana y rural en el mundo 1950-2030



Fuente: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects, the 2005 Revision*, véase <<http://www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm>>.

125. La centralización en nuestro país ha llevado a muchos habitantes a migrar a la ZMVM en búsqueda de oportunidades educativas o laborales.<sup>10</sup>

A principios del siglo XXI el mundo es aún predominantemente rural, y en 2000 sólo 47% de la población es urbana, esto es, 53% es rural. Los países menos urbanizados, sin embargo, están experimentando elevadas tasas de crecimiento de los habitantes de las ciudades, a partir de esos datos, se estima que dentro de dos décadas, en 2020, alrededor de 56% de la población mundial estará viviendo en ciudades. Con esto, el planeta se transformará en hegemonicamente urbano. No obstante existen fuertes disparidades entre las naciones y regiones del mundo, lo cual depende principalmente del desarrollo económico alcanzado.<sup>11</sup>

126. La ZMVM comparte estas características de expansión y densificación demográfica de otras ciudades en el mundo y ha llegado a colocarse como la segunda más poblada del mundo. “De acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), la ZMVM es el hogar de alrededor de 18.1 millones de personas, siendo la segunda ciudad más poblada del mundo, después de

<sup>9</sup> *Idem*.

<sup>10</sup> Respecto del perfil de la población económicamente activa (PEA) y ocupada, sobresale que la tasa de ocupación en la ZMVM es mayor que en el resto del país, en particular en el Distrito Federal. La capital del país es, también, la entidad que contribuye a la PEA en mayor grado en edades más avanzadas, mientras que la participación porcentual del Estado de México se concentra en edades más jóvenes. En cuanto al personal ocupado, la metrópoli contribuye con 25% de éste, produce 31% del valor agregado y obtiene 36% de las remuneraciones (Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., *Metrópoli 2025, Viabilidad económica, empleo y competitividad*, México, 2006, véase <[http://www.metropli.org.mx/htm/areas/0/Libro\\_economia.pdf](http://www.metropli.org.mx/htm/areas/0/Libro_economia.pdf)>, p. 30).

<sup>11</sup> Gustavo Garza Villareal, *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México, El Colegio de México, 2003, pp. 29-30.

Tokio".<sup>12</sup> El Estado de México ocupa el primer lugar en densidad poblacional, seguido inmediatamente del Distrito Federal.

127. Sin embargo, los patrones demográficos han variado, y la migración a la ZMVM ha disminuido en los últimos años. Los años sesenta y setenta fueron los años de mayor crecimiento demográfico en esas entidades, y a partir de ahí se ha visto un decrecimiento poblacional, tanto en el Estado de México como en el Distrito Federal. Aun así, la ZMVM sigue concentrando casi la quinta parte de la población nacional en un territorio que representa 0.3% del territorio nacional.

Desde la década de 1980, sus tasas de crecimiento poblacional vienen disminuyendo, a tal grado que entre 2000 y 2005 éstas alcanzaron 0.0038% [gran ciudad de México] y 1.8% [zona metropolitana] respectivamente, lo que implica la tendencia a la estabilización y expulsión de población de algunas áreas del centro metropolitano (el Distrito Federal), y el traslado de casi toda la presión de crecimiento a la periferia conformada por los municipios metropolitanos del Estado de México y de los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.<sup>13</sup>

**Cuadro II.1** Población total de la ZMVM según sexo (años censales 2000 y 2005)<sup>14</sup>

	2000				
	Total	Hombres	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
<b>Zona metropolitana</b>	<b>18 396 677</b>	<b>8 909 395</b>	<b>48.4</b>	<b>9 487 282</b>	<b>51.6</b>
Delegaciones	8 605 239	4 110 485	47.8	4 494 754	52.2
Municipios conurbados	9 791 438	4 798 910	49.0	4 992 528	51.0
	2005				
<b>Zona metropolitana</b>	<b>19 239 910</b>	<b>9 311 192</b>	<b>48.4</b>	<b>9 928 718</b>	<b>51.6</b>
Delegaciones	8 720 916	4 171 683	47.8	4 549 233	52.2
Municipios conurbados	10 518 994	5 139 509	48.9	5 379 485	51.1

Fuente: INEG. XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

**Cuadro II.2** Población total por delegación y municipio según sexo al 17 de octubre de 2005<sup>15</sup>

Delegación y municipio	Total	Hombres	Mujeres
<b>Zona metropolitana</b>	<b>19 183 337</b>	<b>9 283 372</b>	<b>9 899 965</b>
<b>Delegaciones</b>	<b>8 720 916</b>	<b>4 171 683</b>	<b>4 549 233</b>
Álvaro Obregón	706 567	336 625	369 942
Azcapotzalco	425 298	201 618	223 680
Benito Juárez	355 017	161 553	193 464
Coyoacán	628 063	295 802	332 261
Cuajimalpa de Morelos	173 625	82 426	91 199
Cuauhtémoc	521 348	245 697	275 651
<b>Gustavo A. Madero</b>	<b>1 193 161</b>	<b>573 847</b>	<b>619 314</b>
Iztacalco	395 025	187 859	207 166
<b>Iztapalapa</b>	<b>1 820 888</b>	<b>885 049</b>	<b>935 839</b>
La Magdalena Contreras	228 927	109 649	119 278

<sup>12</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Salud, *Programa para mejorar la calidad del aire de la zona metropolitana del valle de México 2002-2010*, México. Este dato es debatible, pues la ciudad de México aparece en algunos censos en el segundo o tercer lugar, debatiéndose con Tokio, Japón en primer lugar, y Seúl, Corea del Sur en segundo o tercero según la fuente. Por ejemplo City Population ubica a la ciudad de México en el tercer lugar, *The Principal Agglomerations of the World*, op. cit.

<sup>13</sup> Roberto Eibenschutz Hartman, Alfonso Iracheta Cenecorta et al., *Habitabilidad*, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., *Metrópoli 2025*, México, 2006, véase <<http://www.metropli.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=3069>>.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Población total según sexo*, véase <[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001\\_03.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001_03.xls)>.

<sup>15</sup> INEGI, véase <[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001\\_03.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001_03.xls)>.

Cuadro II.2 Población total por delegación y municipio según sexo al 17 de octubre de 2005<sup>15</sup> (continuación)

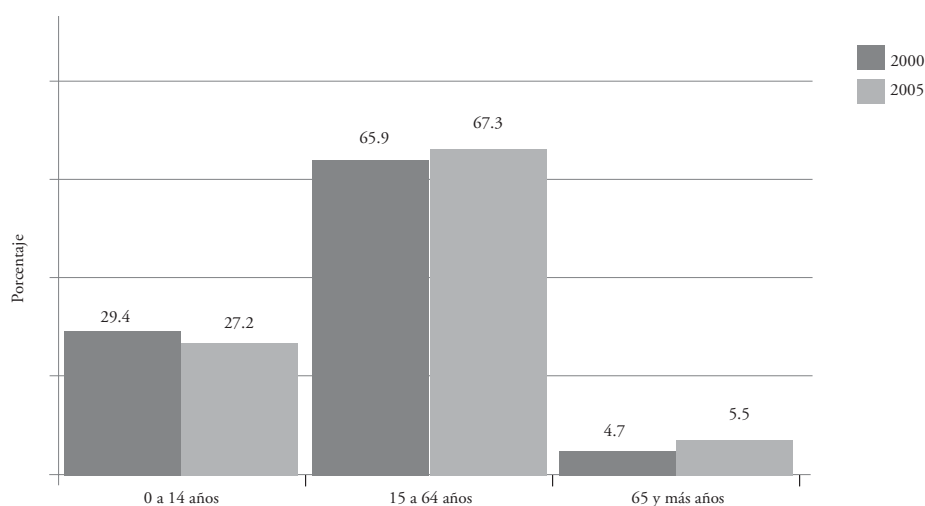
Delegación y municipio	Total	Hombres	Mujeres
Miguel Hidalgo	353 534	163 271	190 263
Milpa Alta	115 895	57 013	58 882
Tláhuac	344 106	167 271	176 835
Tlalpan	607 545	292 141	315 404
Venustiano Carranza	447 459	212 050	235 409
Xochimilco	404 458	199 812	204 646
<b>Municipios conurbados del Estado de México</b>	<b>10 462 421</b>	<b>5 111 689</b>	<b>5 350 732</b>
Acolman	77 035	38 743	38 292
Amecameca	48 363	23 253	25 110
Apaxco	25 738	12 692	13 046
Atenco	42 739	21 314	21 425
Atizapán de Zaragoza	472 526	230 265	242 261
Atlautla	24 110	11 661	12 449
Axapusco	21 915	10 876	11 039
Ayapango	6 361	3 147	3 214
Coacalco de Berriozábal	257 403	125 586	131 817
Cocotitlán	22 664	11 002	11 662
Coyotepec	170 035	83 446	86 589
Cuautitlán	19 656	9 536	10 120
Cuautitlán Izcalli	525 389	258 493	266 896
Chalco	285 943	139 068	146 875
Chiautla	12 120	5 928	6 192
Chicoloapan	39 341	19 495	19 846
Chiconcuac	110 345	54 461	55 884
Chimalhuacán	498 021	242 798	255 223
<b>Ecatepec de Morelos</b>	<b>1 688 258</b>	<b>825 624</b>	<b>862 634</b>
Ecatzingo	8 247	4 051	4 196
Huehuetoca	59 721	29 504	30 217
Hueyoxtla	36 512	18 202	18 310
Huixquilucan	224 042	107 140	116 902
Isidro Fabela	8 788	4 324	4 464
Ixtapaluca	429 033	210 077	218 956
Jaltenco	26 359	12 930	13 429
Jilotzingo	13 825	6 818	7 007
Juchitepec	21 017	10 341	10 676
Melchor Ocampo	37 706	18 478	19 228
Naucalpan de Juárez	821 442	398 451	422 991
Nextlalpan	22 507	11 095	11 412
<b>Nezahualcóyotl</b>	<b>1 140 528</b>	<b>553 113</b>	<b>587 415</b>
Nicolás Romero	306 516	150 585	155 931
Nopaltepec	8 182	4 122	4 060
Otumba	29 889	14 893	14 996
Ozumba	24 055	11 426	12 629
Papalotla	3 766	1 823	1 943
La Paz	232 546	114 004	118 542
San Martín de las Pirámides	21 511	10 573	10 938
Tecámac	270 574	132 509	138 065
Temamatla	10 135	4 965	5 170
Temascalapa	33 063	16 469	16 594
Tenango del Aire	9 432	4 625	4 807
Teoloyucán	73 696	36 553	37 143
Teotihuacan	46 779	23 131	23 648
Tepetlaoxtoc	25 507	12 529	12 978
Tepetlixpa	16 912	8 260	8 652
Tepotzotlán	67 724	33 190	34 534
Tequixquiac	31 080	15 277	15 803

**Cuadro II.2** Población total por delegación y municipio según sexo al 17 de octubre de 2005<sup>15</sup> (continuación)

Delegación y municipio	Total	Hombres	Mujeres
Texcoco	209 308	103 419	105 889
Tezoyuca	25 372	12 525	12 847
Tlalmanalco	43 930	21 306	22 624
Tlalnepantla de Baz	683 808	331 143	352 665
Tonanitla	8 081	4 052	4 029
Tultepec	110 145	54 057	56 088
Tultitlán	472 867	231 747	241 120
Valle de Chalco Solidaridad	332 279	163 639	168 640
Villa del Carbón	39 587	19 801	19 786
Zumpango	127 988	63 154	64 834

Fuente: INEG, II Censo de Población y Vivienda 2005.

128. Iztapalapa es la demarcación más poblada de la ZMVM con 1 820 888 habitantes, lo que representa 20.87% de la población del Distrito Federal en 2005. A pesar de ser una de las delegaciones más pobladas, la tasa de crecimiento sigue en aumento, a razón de 0.5%. Por otro lado, la delegación con menor número de habitantes es Milpa Alta, llegando apenas a 1.3% de la población total del Distrito Federal, con 115 895 habitantes. Sin embargo, esto puede cambiar, pues tiene una tasa de crecimiento muy alta, llegando a 3.2 por ciento.

**Gráfica II.2** Población total de la ZMVM por grandes grupos de edad (años censales 2000 y 2005)<sup>16</sup>

129. La gráfica II.2 muestra que el mayor número de la población se ubica en el grupo de edad de entre 15 y 64 años, por lo que podemos decir que es una población mayoritariamente joven, lo que significa que aumentará la cantidad de población en edad de trabajar. De hecho

las proyecciones del Consejo Nacional de Población (Conapo) sobre la evolución futura de la fecundidad, la mortalidad y la migración indican que avanzará el envejecimiento de la población de la ZMVM. Hoy, 30.4% de los habitantes de la ciudad tienen menos de 15 años y 4.2% más de 65 años; en 2010 esos segmentos de la población

<sup>16</sup> *Idem.*

representarán 23.4% y 6.4% del total, respectivamente, lo que implica un incremento en la edad promedio, de 27 a 32 años en los próximos 13 años.<sup>17</sup>

130. Es importante hacer referencia a la composición pluricultural de la ciudad de México, en particular en lo que se refiere a la presencia de los pueblos indígenas originarios y de las poblaciones indígenas migrantes y residentes.

131. Según el censo del INEG de 2000 en el Distrito Federal, la población indígena alcanzó un total de 333 428, lo que representa 3.92% del total de habitantes de la ciudad. El aumento en la población indígena en el Distrito Federal confirmaba entonces la tendencia de que los centros urbanos se habían convertido en las nuevas regiones de refugio de las poblaciones indígenas.<sup>18</sup>

132. Pablo Yanes señala que uno de cada tres indígenas vive en las ciudades. Este autor afirma que la ZMVM alberga a más de un millón de personas de origen indígena.<sup>19</sup>

Un estudio de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizado en 2005 sobre indígenas en la zona metropolitana de la ciudad de México, se acerca a estas estimaciones. Según el Sistema para la Información Censal de Áreas Conurbadas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el censo general de población y vivienda y la muestra censal para indígenas levantada en el 2000 permite georeferenciar en detalle la composición de las unidades domésticas y centros de trabajo, con lo cual se pudo estimar un total de 749 639 indígenas que viven en toda la metrópoli.<sup>20</sup>

133. Según cifras del INEG, en 2005 la población hablante de lengua indígena en el Distrito Federal era de 118 424, mientras que en el Estado de México había 312 319 indígenas. En ambas entidades, disminuyó la población indígena en comparación con el año 2000.<sup>21</sup> Sin embargo, es importante recalcar que de acuerdo con la Dirección de Atención a Pueblos Indígenas del Gobierno del Distrito Federal las estadísticas para cuantificar los pueblos y poblaciones indígenas de la ciudad de México deben ser tomadas con reserva debido a los grandes sesgos culturales y la subestimación de la población indígena real.<sup>22</sup>

134. La población indígena originaria del Distrito Federal está ubicada sobre todo en Milpa Alta, Xochimilco, Tlalpan y Tláhuac, mientras que la población indígena migrante se encuentra principalmente en las delegaciones Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztapalapa, Coyoacán, Iztacalco y Gustavo A. Madero. La mayor presencia corresponde a nahuas, nahanus, mixtecos, zapotecos, triquis, mazahuas y mazatecos.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Semarnat *et al.*, *Programa*, *op. cit.*, pp. 2-6.

<sup>18</sup> CDHDF, *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, 2006-2007*, México, CDHDF, 2007, pp. 30-31.

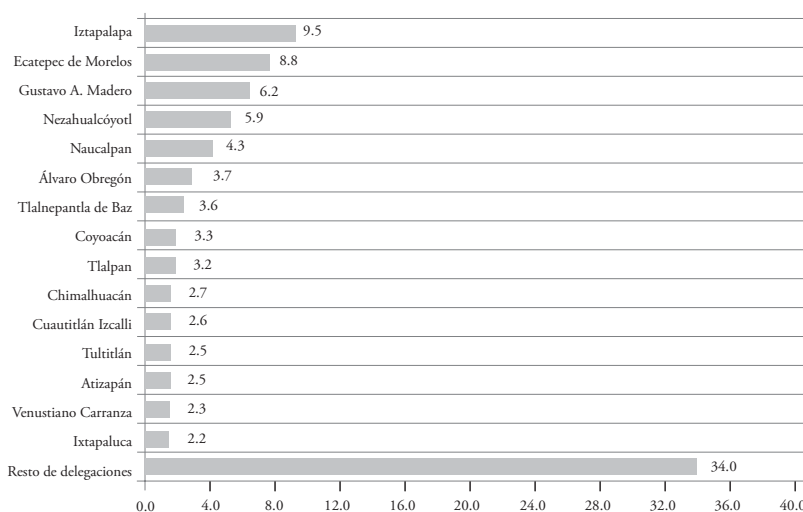
<sup>19</sup> *Apud* CDHDF, *Informe especial sobre los derechos de las comunidades*, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 32, párrafo 120.

<sup>21</sup> INEGI, *Información Estadística, Distribución Porcentual de la Población Hablante de Lengua Indígena de 5 y más Años según Grandes Grupos de Edad para cada Entidad Federativa, 2000 y 2005*, México, véase <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen05&cs=est&c=4173&e=15>>.

<sup>22</sup> Dirección General de Igualdad y Diversidad Social, Dirección de Atención a Pueblos Indígenas, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, véase <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disagnostico\\_situac\\_indigena.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disagnostico_situac_indigena.html)>.

<sup>23</sup> *Idem.*

Gráfica II.3 Población total por principales delegaciones y municipios conurbados al 17 de octubre de 2005 (porcentaje)<sup>24</sup>

Fuente: INEGI, *II Conteo de Población y Vivienda, 2005*.

135. Diversos autores coinciden en que el patrón de migración a la ZMVM ha variado en los últimos años, pues la tendencia al crecimiento poblacional ya no se registra en el Distrito Federal sino en los municipios del Estado de México, con lo que se consolida el desarrollo de una megalópolis:<sup>25</sup>

La ZMVM se encuentra en una etapa de transición de una fase metropolitana, al surgimiento y consolidación de una corona regional megalopolitana, en la que el Distrito Federal disminuye su participación relativa en población con respecto al Estado de México, al mismo tiempo que se transforma el uso de suelo, desplazándose el habitacional y el industrial hacia el Estado de México, mientras que el comercial y de servicios se concentra en el Distrito Federal. Los indicadores comparativos de concentración poblacional, dinámica de crecimiento demográfico y densidad territorial señalan que, a pesar de los procesos de cambio territorial y la emergencia de nuevos ámbitos de atracción, sobre todo en el norte del país, la región centro, la megalópolis en formación y la ZMVM seguirán siendo polos de atracción de los flujos migratorios y de creciente concentración poblacional, sobre todo urbana.<sup>26</sup>

136. Este denso crecimiento demográfico sin planeación urbana, junto con otros factores, ha provocado que la ZMVM no cuente con una adecuada prestación de servicios públicos. Los problemas más evidentes y graves son el abastecimiento de agua, las deficiencias ambientales y el déficit de vivienda.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> INEGI, véase <[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001\\_03.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001_03.xls)>.

<sup>25</sup> En un documento elaborado por la Procuraduría Ambiental y Ordenamiento Territorial (PAOT) se utiliza el concepto de *ciudad-región* así como el de *megalópolis* de manera más amplia de lo que se hace en este informe: "El concepto de *ciudad-región* se utiliza para aludir a una formación de tipo megalopolitano y describir porciones del territorio, relativamente integradas entre sí y con la *ciudad central*, dentro de una amplia zona que se denomina 'corona regional de la ciudad', aun cuando por el momento no estén articulados económicamente entre sí (Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1996). La megalópolis es el área que comprende los municipios correspondientes a las zonas metropolitanas de las capitales de los estados limítrofes al valle de México, más la totalidad de los municipios que mantienen relación funcional estrecha con la ciudad de México y los que se ubican entre las zonas metropolitanas que integran la corona regional de ciudades y el Distrito Federal. En total se incluyen 189 municipios que corresponden, respectivamente, 91 al Estado de México, 16 al estado de Morelos, 29 al estado de Puebla, 37 al estado de Tlaxcala y 16 al estado de Hidalgo, así como las 16 delegaciones del Distrito Federal" (Semarnat *et al.*, *op. cit.*, pp. 2-12). Otro término utilizado es el de *megaslums*, definidos así porque se forman por la aglomeración de diferentes asentamientos irregulares o *slums* cuyas líneas se han perdido, o bien, por una sola aglomeración que ha crecido exponencialmente; entre los treinta *megaslums* más grandes en el mundo que ubica el autor Mike Davis, los diez primeros lugares están en Latinoamérica (Mike Davis, *op. cit.*, p. 28).

<sup>26</sup> Semarnat *et al.*, *op. cit.*, pp. 2-13.

<sup>27</sup> El Centro de Estudios para la Zona Metropolitana Metrópoli 2025 realizó un diagnóstico sobre los temas relativos a la estructura territorial de la ZMVM, a la problemática del suelo urbano y la vivienda, del transporte, la vialidad y la movilidad, y de la infraestructura urbana

137. El crecimiento sin planeación urbana adecuada ha llevado al surgimiento y multiplicación de asentamientos irregulares. En investigaciones académicas se ha analizado la relación entre pobreza y urbanización a partir del análisis de las colonias populares o asentamientos humanos instalados en la periferia de la ciudad. Para los fines de este informe, se abundará en este tema debido a que es uno de los sectores de la población que continuamente sufren violaciones a una amplia gama de derechos, por lo que se ha vuelto una de las preocupaciones diarias de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF.

138. El crecimiento urbano ha provocado el aumento de los asentamientos humanos irregulares.<sup>28</sup> Este fenómeno está íntimamente vinculado a las condiciones socioeconómicas de los migrantes a la ciudad.

139. El modelo de desarrollo de sustitución de importaciones<sup>29</sup> impulsado por el gobierno mexicano en la década de los cincuenta fue uno de los factores que provocó la migración a la ciudad de México y su acelerada urbanización.

140. Muchos de las y los habitantes rurales migran a las ciudades para intentar cambiar su suerte. Desafortunadamente, en la mayor parte de los casos, se da sólo una urbanización de la pobreza rural y un crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares.

141. Respecto de la relación entre asentamientos irregulares y pobreza, se tiene que aclarar, sin embargo, que el número de personas que viven en estos asentamientos no coincide necesariamente con el número total de personas pobres en esa ciudad, pues este último número tiende a ser mayor y, por otra parte, en ciertas ocasiones las y los habitantes de los asentamientos irregulares no son pobres. A pesar de ello, generalmente se equiparan estos dos grupos poblacionales como si fuese un solo sector.

142. Es interesante realizar una comparación entre la ZMVM y otras grandes concentraciones urbanas en relación con la migración rural-urbana. Solamente en Pekín se calcula que 200 000 migrantes rurales llegan cada año a los asentamientos irregulares. Se estima que en el sudeste asiático 90% del crecimiento urbano se debió al crecimiento de los asentamientos irregulares, mientras que en la India se calcula que el crecimiento de los asentamientos es 250% mayor que el de la población en general; de los 500 000 que migran a Delhi cada año, 400 000 terminan viviendo en asentamientos irregulares. Estas cifras son igualmente graves en África, en donde se calcula que para 2015 habrá 332 millones de habitantes en los asentamientos irregulares, lo que se duplicará cada 15 años si los números siguen como hasta ahora.<sup>30</sup>

143. Pero ¿qué significa exactamente *asentamiento irregular*?, ¿son comparables los asentamientos de Etiopía, la India, México y Estados Unidos de América? El concepto de *asentamiento irregular* es muy controvertido, tanto en su acepción castellana, como en la que se le da en otras latitudes, como el tér-

---

en el que sistematizó estas problemáticas a través de la técnica de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas (Roberto Eibenschutz Hartman, Alfonso Iracheta Cenecorta *et al.*, *op. cit.*).

<sup>28</sup> No existe unanimidad entre los autores sobre qué debe tomarse en cuenta para calificar de *irregular* un asentamiento humano. Mike Davis, entre otros, utiliza para su análisis como principal fuente el informe de ONU-Hábitat 2003, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *The Challenge of Slums—Global Report on Human Settlements*, Londres, Earthscan, 2003.

<sup>29</sup> Este modelo se basaba en la premisa de que para desarrollar el país era necesario incrementar la industrialización para que el país produjera lo que importaba y así romper la dependencia del exterior. Una de las consecuencias de la aplicación de una política económica guiada por esta premisa fue el aumento de los recursos destinados a la planta industrial, en detrimento de los recursos para la actividad agrícola.

<sup>30</sup> Mike Davis, *op. cit.*, p. 18.

mino *slum* en inglés. Tales términos van generalmente acompañados de ideas discriminatorias que se relacionan con criminalidad, suciedad y falta de higiene.

144. James Whitelaw acuñó por primera vez el término *slum* en 1805, para describir la pobreza de Dublín, Irlanda y unos años más tarde se hizo el primer intento de definición. En 1812, James Hardy Vaux publicó en su diccionario este vocablo como sinónimo de fraude u oficio criminal. Más tarde, el término se refirió al lugar donde vivían los pobres.<sup>31</sup> El término parecía referirse siempre al “residuo social” y enfatizaba el problema de la marginalización de los pobres. Esta base de marginalización la han adoptado otros términos castellanos como las favelas brasileñas, las villas miseria de la Argentina, los cantegriles del Uruguay, y en nuestro país, las “ciudades perdidas” o “cinturones de miseria”.

145. El término de *asentamiento irregular* no escapa a la noción de marginación, pues da siempre la idea de anormalidad, en el mejor de los casos, y se desnaturaliza a ilegalidad, para de ahí dar el paso hacia la criminalidad. Se ve así a los asentamientos como cunas de criminalidad. Específicamente en el caso de la ciudad de México, el problema de esta percepción distorsionada sobre los asentamientos ha sido señalado por algunas organizaciones de la sociedad civil.<sup>32</sup>

146. La complicación de su denominación se ha intentado resolver en algunos lugares como Perú, donde los llaman “pueblos jóvenes”. Con estos términos se pretende evitar la marginalización como una característica y priorizar la idea de ser nuevos asentamientos que requieren mejoras y prestaciones de servicios más que la idea de que son cunas de criminalidad que deben ser demolidas y reconstruidas nuevamente como se ha hecho comúnmente en las llamadas “campañas de limpieza de las ciudades”. Se debe tomar una política contraria a aquella basada en la idea de la criminalización, y optar por el reconocimiento de que estos asentamientos son parte de la ciudad con políticas incluyentes. Esta conceptualización contribuiría además, de mejor manera, a la seguridad, tanto de las y los habitantes de los nuevos núcleos de población como de los ya establecidos, tomando en cuenta un concepto integral de seguridad como el que se aborda en el presente informe.<sup>33</sup>

147. El Informe de ONU-Hábitat 2003 conservó el nombre de *slum*, pero quitó la idea de discriminación y lo describió como una zona superpoblada, pobre o con viviendas informales, inadecuado acceso a agua potable y a sanidad, e inseguridad en la tenencia.<sup>34</sup> Algunos autores han criticado esta definición por ser restrictiva y dejar fuera un gran número de asentamientos. Es alarmante pensar que aun con esta definición, que pudiera considerarse conservadora, se calculó que en 2001 había 921 millones de personas viviendo en este tipo de asentamientos y más de mil millones en 2005.

148. El porcentaje de la población mundial que vive en asentamientos irregulares es alarmante; en algunas ciudades alcanza casi 100%. Según estimaciones de la ONU-Hábitat, Etiopía es el país con mayor población en asentamientos irregulares, 99.4% de la población urbana; este mismo porcentaje lo tiene Chad, seguido de Afganistán con 98.5% y después Nepal con 92%.<sup>35</sup> Casi 20% de la población en nuestro país vivía en asentamientos irregulares en 2003. Estas cifras alarmantes se pueden apreciar en el cuadro II.3:

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 20-22.

<sup>32</sup> Entrevista al arquitecto Enrique Ortiz, presidente en México de la Coalición Internacional por el Hábitat, realizada por la CDHDF en la ciudad de México, 25 de octubre de 2007.

<sup>33</sup> En este mismo sentido UN-Habitat, “A Safe City is a Just City”, en *Habitat Debate*, vol. 13, núm. 3, septiembre 2007, p. 8.

<sup>34</sup> UN-Habitat, *The Challenge of Slums*, *op.cit.*, p. 8.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 23.

**Cuadro II.3** Porcentaje de la población establecida en asentamientos irregulares por país según datos de la ONU-Hábitat en 2003

País	Porcentaje de la población urbana	Número (millones)
Etiopía	99.4	10.2
Tanzania	92.1	11.0
Sudán	85.7	10.1
Bangladesh	84.7	30.4
Nigeria	79.2	41.6
Pakistán	73.6	35.6
Perú	68.1	13.0
La India	55.5	158.4
Vietnam	47.4	9.2
Irán	44.2	20.4
Turquía	42.6	19.1
Egipto	39.9	11.8
China	37.8	193.8
Corea del Sur	37.0	14.2
Brasil	36.6	51.7
Argentina	33.1	11.0
Indonesia	23.1	20.9
México	19.6	14.7
Estados Unidos de América	5.8	12.8

Fuente: Mike Davis, *op. cit.*, p. 24.

149. En el caso de la ciudad de México, el problema del término *irregular* no sólo se limita a la marginalización, que por sí es ya un problema mayor, sino que trae aparejada la segmentación de la ciudad en pequeñas miniciudades, aisladas unas de otras, y, sobre todo, provoca la creación de diversos sectores de la población, por una parte el formal, integrado o legal, y por la otra el informal, desintegrado o ilegal.<sup>36</sup> Actualmente se ha llegado a hablar de múltiples sectores, pues la línea entre la formalidad y la informalidad es tan nebulosa, que muchas zonas quedan justo en estas áreas grises a las que no cabe darles aún el calificativo de formales o informales. La situación urbana se vuelve así mucho más compleja en esta interrelación entre los diversos sectores y las distintas *miniciudades* que se han formado en el Distrito Federal.

150. Esta sectorización es resultado de la falta de una política social y urbana adecuada, aunada a las estrategias de las personas pobres en la creación del sector desintegrado como alternativa de supervivencia. La idea de las estrategias de supervivencia de los pobres es utilizada desde 1973 por Duque y Pastrana para explicar la situación de la pobreza en América Latina. Estas estrategias de adaptación son definidas por Bartolomé como el conjunto de procedimientos, patrones en la selección y utilización de recursos, y tendencias para la elección de alternativas en el proceso de un grupo social para satisfacer sus necesidades básicas y hacer frente a las presiones del medio.<sup>37</sup> El término de *estrategias de supervivencia* permite figurar exactamente los motivos por los que nacen los asentamientos irregulares en nuestra ciudad: las personas pobres toman las alternativas existentes que en muchas ocasiones están en suelos de conservación, como se verá más adelante, creando un gran problema en el medioambiente en nuestra ciudad.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> María Elena García Mora, "Combate a la pobreza urbana a través del derecho. Análisis de la situación del asentamiento irregular de Mathare en Kenia", tesis profesional de la Escuela Libre de Derecho, México, 2007, pp. 35-36.

<sup>37</sup> *Apud* Alicia B. Gutiérrez, "De estrategias, capitales y redes: elementos para el análisis de la pobreza urbana", en Laura Mota Díaz y Antonio David Cattani, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAEM/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México, Universidad Federal do Rio Grande do Sul/Asociación Latinoamericana de Sociología, 2004, p. 24.

<sup>38</sup> Por ejemplo, en otros casos extremos de estrategias de supervivencia, las personas pobres han acudido a diversas alternativas de vivienda, como la ocupación de cementerios o la habilitación de azoteas, ambos casos en El Cairo, Egipto (Mike Davis, *op. cit.*, p. 33).

151. Los asentamientos se crean por la falta de oportunidades que orillan a la población a cubrir sus necesidades por conducto de los medios disponibles. Esto, sin embargo, no desconoce que puedan existir otros intereses detrás de la creación de asentamientos humanos en nuestra ciudad por parte de grupos de presión, mediante la invasión de predios por medios clandestinos.

152. Sin embargo, sea cual sea la forma en que se crean estos asentamientos humanos, el hecho es que llevan al establecimiento de poblaciones con tecnologías cerradas que limitan las alternativas de progresividad de los servicios públicos, el mejoramiento de las viviendas y, en ciertas ocasiones, incluso limitan la educación básica de los integrantes, afectando con ello, sobre todo, a aquéllos en mayor situación de vulnerabilidad, como niños y niñas. Lo anterior se da debido a una escasa capacidad de adaptación a la infraestructura de servicios de la ciudad.<sup>39</sup> Esto ocasiona, por ejemplo, que en la ciudad de México se proporcione el servicio de agua potable a través de pipas en algunas partes de la delegación Tlalpan, aumentando el costo de este servicio no sólo para las y los habitantes, sino para las delegaciones. La escasa capacidad de adaptación obedece, en ocasiones, a problemas legales, como se tratará en el apartado sobre el agua, y en otras, a la ubicación de los asentamientos o a problemas con los grupos de presión que formaron el asentamiento.

153. El esparcimiento de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo trae consigo un enorme problema para la seguridad humana de las y los habitantes la ciudad. Empecemos porque éstos se construyen, en muchas ocasiones, en suelos contaminados o no aptos para el asentamiento humano, y siguiendo por la falta de cumplimiento de cualquier normativa en materia ambiental, de protección civil o planeación urbana. Sus pobladores se vuelven así mucho más vulnerables a los factores climáticos y a los desastres naturales, como lluvias, inundaciones, temblores e incendios.

154. Así, la informalidad multiplica los desastres naturales del ambiente urbano de manera exponencial. Esto se agudiza debido a que en ocasiones se construye sin cumplir con los requisitos de protección civil, ya sea con una construcción veloz que no permita a la autoridad demoler los pisos que se construyeron en exceso al número de pisos permitidos o por medio de la corrupción ocurrida por el cobro indebido de las autoridades a las inmobiliarias y la complicidad de éstas en dicho proceso.

155. Las y los habitantes, sea que desconozcan estos riesgos o que los minimicen al comparar el panorama de no tener refugio alguno, deciden apostar por establecer sus viviendas en estas zonas.

156. Estos problemas no sólo tienen que ver con los desastres y riesgos ambientales, sino también con los riesgos a la salud, que es otra amenaza a la seguridad humana. Eileen Stillwaggon, experta en salud pública, explica que las enfermedades relacionadas con el agua, el desecho de residuos y basura matan a 30 000 personas al día en el mundo y constituyen la causa de 75% de las enfermedades que atacan a la humanidad.<sup>40</sup> Esto es común en los asentamientos irregulares donde no se tiene la infraestructura para mantener sanidad e higiene y la prestación de servicios de agua potable en muchas ocasiones es deficiente, o en el peor de los casos, nula.

<sup>39</sup> Carolina Inés Pedrotti, "Segregación urbana y pobreza socio-habitacional en América Latina. La importancia de la tenencia segura del suelo y la vivienda", primer lugar en la categoría de ensayo, Premio Cemapem, en *Páramo del Campo y la Ciudad. Desarrollo Social. Estudios y Propuestas*, revista cuatrimestral, año 3, núm. 8, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México-Gobierno del Estado de México, diciembre 2005, pp. 29-31.

<sup>40</sup> *Apud* Mike Davis, *op. cit.*, pp. 142-143.

### C. Condiciones socioeconómicas

157. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) calcula que en México alrededor de 35% de la población vive en pobreza y que la indigencia varía entre 10 y 16%.<sup>41</sup> En términos del índice de desarrollo humano,<sup>42</sup> nuestro país se encuentra entre los países con un índice alto.

158. El cuadro II.4 hace una comparación en los resultados de los índices de desarrollo humano en los años 2006 y 2007, que permite visualizar mejor la posición de México en relación con otros países del mundo.

Cuadro II.4 Ranking comparativo IDH 2006-2007

2006		2007	
1. Noruega	↓	1. Islandia	
3. Australia	=	2. Noruega	
6. Canadá	↑	3. Australia	
8. Estados Unidos de América	↓	4. Canadá	Países con IDH alto
		10. Francia	
		12. Estados Unidos de América	
		13. España	

<sup>41</sup> Cepal, *Panorama social de América Latina, 2006*, Chile, Naciones Unidas, 2007, p. 64, véase <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Cap1\\_Pobreza.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap1_Pobreza.pdf)>. El enfoque utilizado en el informe para estimar la pobreza consiste en clasificar como *pobre* a una persona cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza” o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas”.

<sup>42</sup> El *índice de desarrollo humano* (IDH) es un indicador establecido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: a) Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer. b) Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos terceras partes) y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de una tercera parte). c) Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB *per capita* en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses. Se crea un índice para cada una de estas dimensiones (los índices de esperanza de vida, educación y PIB), para lo cual se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de los tres indicadores. El *índice de pobreza humana* (IPH) mide la privación en cuanto al desarrollo humano. De esta manera, en tanto que el IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo. El IPH se desglosa respecto de los países en desarrollo (IPH-1) y los países industrializados (IPH-2). El IPH-1 mide la privación en cuanto a las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 40 años de edad, el porcentaje de personas adultas analfabetas y la privación en cuanto al aprovisionamiento económico general—público y privado—reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente. El IPH-2 se centra en la privación en las mismas tres dimensiones que el IPH-1 y en una adicional, la exclusión social. Las variables son el porcentaje de personas que se estima que morirá antes de los 60 años de edad, el porcentaje de personas cuya capacidad para leer y escribir no es suficiente para ser funcional, la proporción de la población que es pobre de ingreso (con un ingreso disponible inferior al 50% del mediano) y la proporción de desempleados de largo plazo (12 meses o más). Mientras el IDH mide el progreso medio en desarrollo humano para todas las personas, el *índice de desarrollo relativo al género* (IDG) ajusta el progreso medio para que refleje las desigualdades entre hombres y mujeres en las siguientes dimensiones: a) Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer. b) Educación, medida según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. c) Nivel de vida decoroso, medido según el cálculo de los ingresos percibidos (PPA en dólares estadounidenses). El cálculo del IDG se realiza en tres etapas. En primer lugar, se calculan para cada componente los índices masculino y femenino. En segundo lugar, los índices masculino y femenino de cada componente se combinan en un índice llamado “índice igualmente distribuido”, que penaliza las diferencias entre los grados de adelanto de hombres y mujeres, y arroja la media armónica de los índices masculino y femenino. Por último, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos mediante un promedio simple. Finalmente encontramos el *índice de potenciación de género* (IPG), en el cual se evalúan las siguientes dimensiones: 1) Participación política y poder de toma de decisiones. 2) Participación económica en términos del poder para tomar decisiones en puestos altos del ámbito laboral. 3) Poder sobre los recursos económicos (PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007, pp. 158-161 y PNUD, *Glosario*, véase <<http://www.desarrollohumano.org.ar/Glosario.asp>>.

Cuadro II.4 Ranking comparativo IDH 2006-2007 (continuación)

2006		2007	
16. Francia	↑	16. Inglaterra	
18. Inglaterra	↑		
19. España	↑		
25. Singapur	=	25. Singapur	
30. República Checa	↓		
33. Kuwait	=	32. República Checa	
36. Argentina	↓	33. Kuwait	Países con IDH alto
		38. Argentina	
50. Cuba	↓		
		51. Cuba	
		52. México	
53. México	↑		
61. Malasia	↓		
		63. Malasia	
69. Brasil	↓		
		70. Brasil	
81. China	=	81. China	
111. Egipto	↓		
		112. Egipto	
118. Guatemala	=	118. Guatemala	
126. La India	↓		Países con IDH medio
		128. La India	
141. Sudán	↓		
		147. Sudán	
		148. Kenia	
152. Kenia	↑		
158. Ruanda	↓		
		161. Ruanda	
		169. Etiopía	Países con IDH bajo
170. Etiopía	↑		
		174. Níger	
176. Sierra Leona	↓		
177. Níger	↑	177. Sierra Leona	

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el PNUD, véase <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>.

159. Es interesante analizar que sólo en un año, la posición puede variar dramáticamente, sea positiva o negativamente. En 2006, Noruega ocupaba el primer lugar con un IDH de 0.965, mientras que el último lugar estaba ocupado por Níger con un IDH de 0.311. En 2007, Noruega cae al segundo lugar, mientras que Níger recupera tres posiciones.

160. Es interesante ver el cambio dramático que sufre Estados Unidos de América al caer cuatro posiciones en su IDH. Esto además revela otro factor importante del IDH: su relación con el PIB. En ocasiones el PIB de un país puede ser más bajo que otro, y sin embargo, tener un IDH mayor, como se ve en el caso de Noruega y Estados Unidos. A pesar de que este último país presenta la economía con el segundo PIB más rico del mundo después de Luxemburgo, no ocupa sino el octavo lugar en la lista del IDH de 2006 y el doceavo en 2007, debido a la baja expectativa de vida de algunos sectores de su población.

161. Amartya Sen,<sup>43</sup> premio Nobel de economía de 1998, enfatiza la importancia de considerar la expectativa de vida, y agrega el indicador de calidad de vida dentro de su propuesta de ver el desarrollo como libertad, para evitar la simplificación en que se cae al ver al desarrollo sólo en función al ingre-

<sup>43</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999, pp. 5-6.

so *per capita*. Esto lo ejemplifica con países como Sudáfrica, cuyos ciudadanos son más ricos que los de Sri Lanka en términos de PIB *per capita*, sin embargo, las y los ciudadanos de este último país tienen una expectativa de vida mayor que los del primero.

162. En 2007, México subió una posición en relación a su IDH del año anterior. El cuadro muestra el resultado desagregado de México:<sup>44</sup>

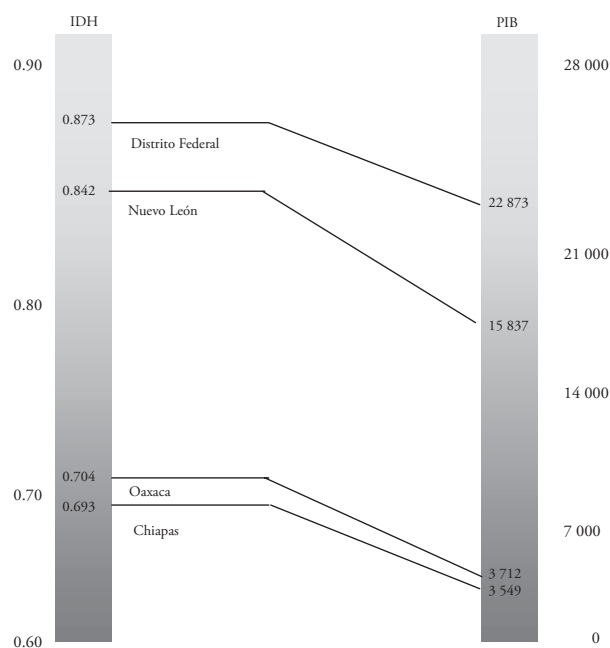
Cuadro II.5 Índice de desarrollo humano de México en 2006 y 2007

Año	País	IDH	Expectativa de vida al nacer (años)	Niveles de alfabetización (15 años en adelante)	Inscripción en escuela primaria, secundaria y preparatoria	PIB <i>per capita</i> (poder adquisitivo en dólares estadounidenses)
2006	53. México	0.821	40. 75.3	52. 91%	73. 75.3%	60. 9 803
2007	52. México	0.829	43. 75.6	51. 91.6%	75. 75.6%	59. 10 751

163. Como se verá más adelante, existe una alarmante desigualdad en los niveles de desarrollo entre una entidad federativa y otra, ya que mientras el desarrollo del Distrito Federal es comparable con el de algunos países europeos, los niveles de Oaxaca y Chiapas no superan el índice de desarrollo de los territorios ocupados de Palestina.<sup>45</sup>

164. La gráfica II.4 y el cuadro II.6 nos muestran la comparación entre las entidades con los niveles de IDH mayores y los menores, así como sus respectivos PIB *per capita*.

Gráfica II.4 Comparación IDH y PIB *per capita* de algunas entidades federativas (cifras del PNUD México 2000)



<sup>44</sup> PNUD, *Mexico. Human Development Index-Going Beyond Income*, véase <[http://hdrstats.undp.org/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_MEX.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_MEX.html)>.

<sup>45</sup> De acuerdo con datos del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2004*, México, PNUD, 2005, apud María Angélica Luna Parra, Natalia Estenoz Carrasco y Renzo D'Alessandro Nogueira, "Visión general del desarrollo. Nuevos paradigmas", ponencia presentada en el Encuentro de Política Social para América Latina y el Caribe, celebrado en Morelia, Michoacán, del 5 al 7 de diciembre de 2005, en *Páramo*

Cuadro II.6 Estados con más alto y más bajo PIB *per capita*<sup>46</sup>

	PIB <i>per capita</i> 2000 (pesos a precios de 2004)	PIB <i>per capita</i> 2001 (pesos a precios de 2004)	PIB <i>per capita</i> 2002 (pesos a precios de 2004)	PIB <i>per capita</i> 2003 (pesos a precios de 2004)	PIB <i>per capita</i> 2004 (pesos a precios de 2004)
Distrito Federal	177 858	174 913	176 256	172 605	172 720
Nuevo León	117 903	115 538	117 149	118 559	124 391
Campeche	103 992	107 212	106 830	113 542	114 633
Chiapas	26 320	26 265	26 660	26 740	27 698
Oaxaca	29 029	29 280	28 840	28 982	29 832
Guerrero	36 181	36 272	35 828	36 126	37 138

165. La ZMVM comparte muchos de los problemas que aquejan a las grandes ciudades. Para los fines de este informe, se resaltarán dos características de ella: la desigualdad y la urbanización no planeada. La desigualdad y la pobreza son causa de numerosos problemas como la desintegración del tejido social y familiar, la generación de conflictos, la violencia, la explotación, la corrupción y la impunidad, entre otros.

166. La urbanización no planeada fue motivada por el empuje de un desmesurado crecimiento demográfico proveniente, sobre todo, de migración que tuvo la ciudad en décadas anteriores, y que ha provocado, entre otras cosas, la inadecuada prestación de servicios públicos. En este proceso, los asentamientos irregulares han sido una constante como parte de la urbanización popular.<sup>47</sup>

167. Es indiscutible el aporte de la ZMVM al desarrollo económico del país. La ZMVM genera 30% del producto interno bruto (PIB) a nivel nacional. Sin embargo, la desigualdad en las demarcaciones que la componen es evidente hasta para el observador menos avezado: en una misma delegación pueden observarse opulentas residencias a la par de colonias donde las viviendas no cuentan con todos los servicios, también es común ver mujeres cargando a sus pequeños pidiendo limosna en los cruces de las zonas más pródigas. Esto le ha dado a la ciudad de México la reputación de ser una ciudad de contrastes.

168. A pesar de que el Distrito Federal registra el índice de desarrollo humano más alto en toda la república mexicana, en su interior existen fuertes desigualdades como se notará en los diferentes indicadores que se presentarán más adelante, donde contrastan por ejemplo Benito Juárez con Iztapalapa o Milpa Alta. Y si consideramos a la ZMVM en su conjunto se observan aún más desigualdades, pues mientras que en Iztapalapa —una de las demarcaciones que registra un índice menor de desarrollo humano—, una de cada diez personas está en pobreza alimentaria, en el municipio de Ecatepec una de cada tres está en esa situación. Si comparamos los datos entre los municipios conurbados del Estado de México y el Distrito Federal, es notable el contraste —en algunos rubros muy elevado—, entre estas dos entidades.

*del Campo y la Ciudad. Desarrollo Social. Estudios y propuestas*, revista cuatrimestral, año 3, núm. 8, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México-Gobierno del Estado de México, diciembre 2005, p. 16.

<sup>46</sup> Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, PNUD-México, véase <<http://saul.nueve.com.mx/estadisticas/index.html>>.

<sup>47</sup> Emilio Duhau y Martha Scheingart, “La urbanización popular en la ciudad de México”, en Martha Scheingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002.

**Cuadro II.7** PIB *per capita* en el Distrito Federal y el Estado de México<sup>48</sup>

Entidades federativas	Esperanza de vida al nacer (años) 2004	Tasa de alfabetización de adultos (%) 2004	Tasa bruta de matriculación (de educación primaria hasta licenciatura) (%) 2004	PIB <i>per capita</i> 2004 en dólares PPC	Índice de salud 2004	Índice de educación 2004	Índice de ingreso 2004	Valor del índice de desarrollo humano (IDH) 2004	Clasificación según PIB <i>per cápita</i> (en dólares PPC 2004) menos clasificación según IDH 2004
Distrito Federal	75.41	97.30	76.32	23 029	0.8401	0.9031	0.9079	0.8837	0
Estado de México	74.58	94.27	63.90	6 376	0.8264	0.8414	0.6935	0.7871	3
Baja California	75.61	98.27	66.36	11 894	0.8435	0.8763	0.7976	0.8391	4
Chiapas	73.08	80.03	65.48	13 693	0.8013	0.7518	0.6024	0.7185	0

**Cuadro II.8** Índice de desarrollo humano en las delegaciones del Distrito Federal y sus componentes, 2000

Municipio	IDH	IDG <sup>49</sup>	IPG <sup>50</sup>
Azcapotzalco	0.8523	0.8410	0.5007
Coyoacán	0.8809	0.8712	0.4453
Cuajimalpa de Morelos	0.8398	0.8276	0.6853
Gustavo A. Madero	0.8392	0.8264	0.6831
Iztacalco	0.8475	0.8360	0.5597
Iztapalapa	0.8256	0.8115	0.4897
La Magdalena Contreras	0.8417	0.8301	0.3848
Milpa Alta	0.7902	0.7721	0.4364
Álvaro Obregón	0.8508	0.8396	0.5175
Tláhuac	0.8184	0.8026	0.4715
Tlalpan	0.8588	0.8479	0.6983
Xochimilco	0.8320	0.8192	0.6024
Benito Juárez	0.9136	0.9060	0.7831
Cuauhtémoc	0.8671	0.8581	0.4188
Miguel Hidalgo	0.8788	0.8701	0.6588
Venustiano Carranza	0.8470	0.8355	0.3871

Fuente: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007*, México, PNUD, 2007, pp. 158-160.

169. La delegación Benito Juárez es la que resulta con mejores índices, tanto de desarrollo humano como de desarrollo de género y potenciación de género. En cuanto a desarrollo humano y desarrollo relativo al género le sigue la delegación Coyoacán, aunque el índice que esta delegación mostró en cuanto a la potenciación de género no fue tan alto.

170. Existen diferentes definiciones de pobreza, así como diferentes métodos para medirla; no se abundará aquí sobre ellos. Sin embargo, se parte de un enfoque que no define la pobreza sólo como la falta de ingreso sino además como una carencia de libertades, capacidades y activos para emprender actividades bien remuneradas; de manera que la carencia de éstas se relaciona directamente con el funcionamiento de las instituciones sociales, con las normas y prácticas de éstas que regulan el comportamiento de grupos e individuos.

171. Algunos de los indicadores que utilizan los métodos de medición de la pobreza son los siguientes:

<sup>48</sup> Oficina del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, *op. cit.*

<sup>49</sup> Índice de desarrollo relativo al género.

<sup>50</sup> Índice de potenciación de género.

La satisfacción de las necesidades básicas de una persona o de un hogar, depende de las siguientes seis fuentes de bienestar:

- a) el ingreso corriente;
- b) los derechos de acceso a servicios o bienes gubernamentales de carácter gratuito (o subsidiados);
- c) la propiedad o derechos de uso, de activos que proporcionan servicio de consumo básico (patrimonio básico acumulado);
- d) los niveles educativos, las habilidades y destrezas, entendidos no como medios de obtención de ingresos, sino como expresiones de la capacidad de entender y hacer;
- e) el tiempo disponible para la educación, la recreación, el descanso, y para las labores domésticas; y
- f) los activos no básicos o la capacidad de endeudamiento del hogar.<sup>51</sup>

172. Observemos ahora las cifras que arrojan los índices de desigualdad y las clasificaciones en diversos tipos de pobreza:

**Cuadro II.9** Pobreza por ingresos en las delegaciones del Distrito Federal<sup>52</sup>

Municipio	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Azcapotzalco	425 298	3.8	7.7	27.1
Coyoacán	628 063	2.4	5.0	18.9
Cuajimalpa de Morelos	173 625	3.9	7.9	27.4
Gustavo A. Madero	1 193 161	6.0	11.4	35.0
Iztacalco	395 025	5.4	10.4	32.9
Iztapalapa	1 820 888	7.6	14.3	41.6
La Magdalena Contreras	228 927	5.0	9.9	32.1
Milpa Alta	115 895	10.9	17.6	40.8
Álvaro Obregón	706 567	4.4	8.7	29.3
Tláhuac	344 106	10.3	18.2	46.9
Tlalpan	607 545	3.6	7.1	24.4
Xochimilco	404 458	7.1	13.2	37.9
Benito Juárez	355 017	0.5	1.2	6.4
Cuauhtémoc	521 348	4.1	8.1	26.6
Miguel Hidalgo	353 534	1.9	4.1	16.5
Venustiano Carranza	447 459	6.1	11.4	34.4

**Fuente:** Coneval, *Indicadores, índice y grado de rezago social. Estimaciones con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005*, véase <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>>.

173. El porcentaje de las pobreza por ingreso que se señalan en cada caso es con respecto a la población de cada delegación. Así, la delegación Milpa Alta es la que concentra el mayor número de pobres, seguida de las delegaciones Tláhuac e Iztapalapa; pero en cuanto a pobreza de capacidades, es Tláhuac la que presenta el mayor porcentaje seguido de Milpa Alta e Iztapalapa. En cuanto a pobreza de patrimonio hay un alto porcentaje en todas las delegaciones, excepto la delegación Benito Juárez con sólo 6.4 que es muy bajo si lo comparamos con Tláhuac que es 40 veces más pobre con una cantidad de población que es muy similar.

<sup>51</sup> Julio Boltvinik, "Aspectos conceptuales y metodológicos para el estudio de la pobreza", en Martha Scheingart (coord.), *op. cit.*, p. 384.

<sup>52</sup> *Pobreza alimentaria*: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-Cepal. *Pobreza de capacidades*: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. *Pobreza de patrimonio*: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), véase <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/>>).

Cuadro II.10 Pobreza por ingreso en los municipios del Estado de México

Municipios conurbados del Estado de México	Población total	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Acolman	77 035	10.7	18.4	45.1
Amecameca	48 363	20.8	32.1	62.8
Apaxco	25 738	15.5	22.8	46.9
Atenco	42 739	10.8	16.3	35.6
Atizapán de Zaragoza	472 526	6.8	13.2	39.3
Atlautla	24 110	14.5	22.0	48.1
Axapusco	21 915	21.4	30.4	56.8
Ayapango	6 361	17.1	25.0	50.5
Coacalco de Berriozábal	257 403	4.9	10.1	34.3
Cocotitlán	22 664	8.5	13.4	34.0
Coyotepec	170 035	21.7	34.4	67.8
Cuautitlán	19 656	7.9	14.7	41.7
Cuautitlán Izcalli	525 389	5.2	10.3	32.9
Chalco	285 943	10.6	18.9	48.8
Chiautla	12 120	10.0	15.2	35.2
Chicoloapan	39 341	5.5	11.2	37.6
Chiconcuac	110 345	24.0	36.9	69.0
Chimalhuacán	498 021	15.9	27.7	63.8
Ecatepec de Morelos	1 688 258	10.2	18.6	49.6
Ecatzingo	8 247	34.6	45.5	72.7
Huehuetoca	59 721	4.5	7.9	25.4
Hueyopxtla	36 512	29.7	39.9	66.7
Huixquilucan	224 042	4.3	8.2	27.0
Isidro Fabela	8 788	19.4	27.6	53.4
Ixtapaluca	429 033	6.4	12.6	40.1
Jaltenco	26 359	6.1	11.6	35.7
Jilotzingo	13 825	16.7	24.8	50.9
Juchitepec	21 017	21.2	29.6	54.5
Melchor Ocampo	37 706	17.1	28.2	59.5
Naucalpan de Juárez	821 442	7.0	13.5	40.0
Nextlalpan	22 507	10.4	16.3	38.4
Nezahualcóyotl	1 140 528	11.0	19.9	51.2
Nicolás Romero	306 516	12.8	22.0	53.1
Nopaltepec	8 182	10.9	16.9	40.1
Otumba	29 889	19.4	27.0	50.4
Ozumba	24 055	22.3	34.4	65.6
Papalotla	720	7.4	11.6	29.1
La Paz	52 915	11.6	20.9	53.6
San Martín de las Pirámides	4 714	14.4	21.6	45.6
Tecámac	60 093	8.1	15.3	43.4
Temamatla	2 024	3.9	6.4	20.1
Temascalapa	7 301	12.2	18.7	42.3
Tenango del aire	2 121	15.9	23.8	49.3
Teoloyucán	15 597	19.5	31.0	63.3
Teotihuacán	10 375	11.5	19.1	44.9
Tepetlaoxtoc	5 461	15.0	22.2	46.5
Tepetlixpa	3 513	16.4	24.6	51.0
Tepotztlán	15 385	11.8	19.5	46.6
Téquixquiac	7 082	18.6	29.4	60.6
Texcoco	45 179	10.7	17.5	41.2
Tezoyuca	5 575	6.8	11.0	28.2
Tlalmanalco	9 632	12.5	20.1	44.1
Tlalnepantla de Baz	165 169	6.8	13.1	38.6
Tonanitla	1 633	7.5	12.3	33.1
Tultepec	22 434	13.3	23.2	55.3
Tultitlán	108 763	10.0	18.3	48.6
Valle de Chalco Solidaridad	74 801	15.4	27.3	64.8
Villa del Carbón	8 197	35.3	45.0	68.6
Zumpango	23 427	15.7	24.8	52.4

Fuente: Coneval, *Indicadores, índice y grado de rezago social. Estimaciones con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005, véase <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>>.*

174. En cuanto a la pobreza alimentaria, en Ecatepec, 1.038 personas de cada 3 están en pobreza alimentaria, es decir, 33.3% de su población; en Milpa Alta y Tláhuac la proporción es 1 de cada 10 personas, es decir 10% de la población en cada una de estas delegaciones; aun en la delegación más poblada del Distrito Federal, Iztapalapa, 1 persona de cada 15 está en situación de pobreza alimentaria, lo que equivale a 6.6%; mientras que en la delegación Benito Juárez sólo 1 de cada 200 personas está en esa situación, llegando apenas a 0.5%. Es a estos porcentajes bajos, como el de Benito Juárez, a los que debemos aspirar para el resto de nuestras delegaciones y municipios.

175. En cuanto a la pobreza de capacidades, en Ecatepec, Estado de México, 9.1 de cada 20 personas están en esta situación; en el Distrito Federal alcanza 45.5% de la población. Éste es el nivel más alto con casi la mitad de la población en esta situación. En las delegaciones Tláhuac y Milpa Alta la proporción es similar con 2.002 de cada 11 en la primera y 2.112 de cada 12 en la segunda, lo que equivale a 18.2% y 17.6% de sus respectivas poblaciones. En Iztapalapa son 2.002 personas por cada 14, lo que representa 14.3% de la población y en Benito Juárez 3 de cada 250, es decir, 1.2% de la población en esta delegación.

176. En cuanto a la pobreza de patrimonio, podemos decir que tanto en el Distrito Federal y el Estado de México los índices son en general altos.

177. Otro indicador es el índice de rezago social, que combina varios elementos que se detallan a continuación.

**Cuadro II.11 Índice y grado de rezago social por delegación 2005<sup>53</sup>**

Delegación	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Azcapotzalco	09002	-1.76470	Muy bajo
Coyoacán	09003	-1.79196	Muy bajo
Cuajimalpa de Morelos	09004	-1.54192	Muy bajo
Gustavo A. Madero	09005	-1.63399	Muy bajo
Iztacalco	09006	-1.65879	Muy bajo
Iztapalapa	09007	-1.46766	Muy bajo
La Magdalena Contreras	09008	-1.53396	Muy bajo
Milpa Alta	09009	-1.00028	Muy bajo
Álvaro Obregón	09010	-1.63062	Muy bajo
Tláhuac	09011	-1.46301	Muy bajo
Tlalpan	09012	-1.51996	Muy bajo
Xochimilco	09013	-1.32419	Muy bajo
Benito Juárez	09014	-1.95963	Muy bajo
Cuauhtémoc	09015	-1.62056	Muy bajo
Miguel Hidalgo	09016	-1.78213	Muy bajo
Venustiano Carranza	09017	-1.59815	Muy bajo

<sup>53</sup> El índice de rezago social agrupa las localidades, municipios y entidades federativas del país de acuerdo con la severidad del rezago en grados muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Analiza la población analfabeta de 15 años o más; la población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela; la población de 15 años y más con educación básica incompleta; los hogares con población de 15 a 29 años, con algún habitante con menos de nueve años de educación aprobados; la población sin derechohabencia a servicios de salud; las viviendas particulares habitadas con piso de tierra; las viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario; las viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública; las viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje; las viviendas particulares habitadas que no disponen de energía eléctrica; las viviendas particulares habitadas que no disponen de lavadora; las viviendas particulares habitadas que no disponen de refrigerador; y el promedio de ocupantes por cuarto (Coneval, véase <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>>).

178. Como se observa en el cuadro II.11, las delegaciones del Distrito Federal muestran un índice de rezago social muy bajo con respecto a otros municipios del país. Algunos municipios del Estado de México que forman parte de la ZMVM, como Ecatzingo y Villa del Carbón, presentan un lugar medio y nueve municipios registran un lugar bajo de rezago social, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro II.12** Municipios conurbados del Estado de México de la ZMVM

Municipios conurbados del Estado de México	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Acolman	15002	-1.23048	Muy bajo
Amecameca	15009	-0.85092	Muy bajo
Apaxco	15010	-1.05737	Muy bajo
Atenco	15011	-0.88549	Muy bajo
Atizapán de Zaragoza	15013	-1.50901	Muy bajo
Atlautla	15015	-0.24286	Bajo
Axapusco	15016	-0.67200	Bajo
Ayapango	15017	-0.75041	Muy bajo
Coacalco de Berriozábal	15020	-1.73468	Muy bajo
Cocotitlán	15022	-1.09693	Muy bajo
Coyotepec	15023	-0.84369	Muy bajo
Cuautitlán	15024	-1.45087	Muy bajo
Cuautitlán Izcalli	15121	-1.61801	Muy bajo
Chalco	15025	-0.8217015	Muy bajo
Chiautla	15028	-1.03698	Muy bajo
Chicoloapan	15029	-1.00996	Muy bajo
Chiconcuac	15030	-1.07296	Muy bajo
Chimalhuacán	15031	-0.78821	Muy bajo
Ecatepec de Morelos	15033	-1.30801	Muy bajo
Ecatzingo	15034	0.18699	Medio
Huehuetoca	15035	-1.26617	Muy bajo
Hueyopxtla	15036	-0.43862	Bajo
Huixquilucan	15037	-1.18563	Muy bajo
Isidro Fabela	15038	-0.37857	Bajo
Ixtapaluca	15039	-1.20985	Muy bajo
Jaltenco	15044	-1.53734	Muy bajo
Jilotzingo	15046	-0.77874	Muy bajo
Juchitepec	15050	-0.52168	Bajo
Melchor Ocampo	15053	-1.14401	Muy bajo
Naucalpan de Juárez	15057	-1.37183	Muy bajo
Nextlalpan	15059	-0.82945	Muy bajo
Nezahualcóyotl	15058	-1.44287	Muy bajo
Nicolás Romero	15060	-1.11894	Muy bajo
Nopaltepec	15061	-0.79581	Muy bajo
Otumba	15065	-0.65657	Bajo
Ozumba	15068	-0.58830	Bajo
Papalotla	15069	-1.07799	Muy bajo
La Paz	15070	-1.03004	Muy bajo
San Martín de las Pirámides	15075	-0.93210	Muy bajo
Tecámac	15081	-1.26356	Muy bajo
Temamatla	15083	-0.98499	Muy bajo
Temascalapa	15084	-0.66614	Bajo
Tenango del Aire	15089	-0.98746	Muy bajo
Teoloyucán	15091	-1.07710	Muy bajo
Teotihuacan	15092	-1.13949	Muy bajo
Tepetlaoxtoc	15093	-0.91253	Muy bajo
Tepetlixpa	15094	-0.42001	Bajo
Tepotzotlán	15095	-1.20341	Muy bajo
Tequixquiac	15096	-0.95070	Muy bajo
Texcoco	15099	-1.23316	Muy bajo
Tezoyuca	15100	-0.92074	Muy bajo
Tlalmanalco	15103	-1.24727	Muy bajo
Tlalnepantla de Baz	15104	-1.50019	Muy bajo

**Cuadro II.12** Municipios conurbados del Estado de México de la ZMVM (*continuación*)

Municipios conurbados del Estado de México	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Tonanitla	15125	-0.94000	Muy bajo
Tultepec	15108	-1.22402	Muy bajo
Tultitlán	15109	-1.47706	Muy bajo
Valle de Chalco Solidaridad	15122	-0.90852	Muy bajo
Villa del Carbón	15112	0.19394	Medio
Zumpango	15120	-0.85034	Muy bajo

**Cuadro II.13** Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por delegación, 2005

Delegación	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Azcapotzalco	-1.98863	Muy bajo	2444
Coyoacán	-2.12506	Muy bajo	2450
Cuajimalpa de Morelos	-1.79597	Muy bajo	2411
Gustavo A. Madero	-1.85872	Muy bajo	2422
Iztacalco	-1.91568	Muy bajo	2435
Iztapalapa	-1.72962	Muy bajo	2396
La Magdalena Contreras	-1.75064	Muy bajo	2399
Milpa Alta	-1.30505	Muy bajo	2238
Álvaro Obregón	-1.87040	Muy bajo	2425
Tláhuac	-1.71974	Muy bajo	2389
Tlalpan	-1.84833	Muy bajo	2420
Xochimilco	-1.67041	Muy bajo	2373
Benito Juárez	-2.36620	Muy bajo	2454
Cuauhtémoc	-2.05383	Muy bajo	2447
Miguel Hidalgo	-2.10988	Muy bajo	2449
Venustiano Carranza	-1.91365	Muy bajo	2434

Fuente: Estimaciones del Conapo con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005* y *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005* (IV trimestre).

**Cuadro II.14** Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por municipio, 2005

Municipios conurbados del Estado de México	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Acolman	-1.39083	Muy bajo	2277
Amecameca	-1.17085	Bajo	2145
Apaxco	-1.18795	Bajo	2159
Atenco	-1.02357	Bajo	2050
Atizapán de Zaragoza	-1.79075	Muy bajo	2409
Atlautla	-0.65228	Bajo	1757
Axapusco	-0.64423	Medio	1749
Ayapango	-0.77297	Bajo	1855
Coacalco de Berriozábal	-2.09787	Muy bajo	2448
Cocotitlán	-1.33535	Muy bajo	2255
Coyotepec	-1.30885	Muy bajo	2240
Cuautitlán	-1.88118	Muy bajo	2428
Cuautitlán Izcalli	-1.98107	Muy bajo	2442
Chalco	-1.19512	Bajo	2162
Chiautla	-1.15809	Bajo	2131
Chicoloapan	-1.28970	Muy bajo	2225
Chiconcuac	-1.51881	Muy bajo	2316
Chimalhuacán	-1.16146	Bajo	2136
Ecatepec de Morelos	-1.60628	Muy bajo	2347
Ecatzingo	-0.37231	Medio	1519
Huehuetoca	-1.45161	Muy bajo	2300
Hueypoxtla	-0.82572	Bajo	1903

**Cuadro II.14** Población total, indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación y lugar que ocupa en el contexto nacional por municipio, 2005 (*continuación*)

Municipios conurbados del Estado de México	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto nacional
Huixquilucan	-1.62181	Muy bajo	2356
Isidro Fabela	-0.55209	Medio	1678
Ixtapaluca	-1.58981	Muy bajo	2337
Jaltenco	-1.89825	Muy bajo	2433
Jilotzingo	-0.83133	Bajo	1910
Juchitepec	-0.94700	Bajo	1999
Melchor Ocampo	-1.42138	Muy bajo	2284
Naucalpan de Juárez	-1.68821	Muy bajo	2379
Nextlalpan	-1.06400	Bajo	2081
Nezahualcóyotl	-1.72080	Muy bajo	2390
Nicolás Romero	-1.42571	Muy bajo	2287
Nopaltepec	-0.74550	Bajo	1835
Otumba	-0.76538	Bajo	1850
Ozumba	-1.05674	Bajo	2073
Papalotla	-1.15871	Bajo	2133
La Paz	-1.37835	Muy bajo	2270
San Martín de las Pirámides	-1.06693	Bajo	2082
Tecámac	-1.67574	Muy bajo	2376
Temamatla	-1.17239	Bajo	2148
Temascalapa	-0.88204	Bajo	1942
Tenango del Aire	-1.07973	Bajo	2091
Teoloyucán	-1.45537	Muy bajo	2302
Teotihuacan	-1.25037	Muy bajo	2200
Tepetlaoxtoc	-1.00454	Bajo	2038
Tepetlixpa	-0.87710	Bajo	1938
Tepetzotlán	-1.47801	Muy bajo	2308
Tequixquiac	-1.32053	Muy bajo	2249
Texcoco	-1.53521	Muy bajo	2320
TézoYuca	-1.17346	Bajo	2151
Tlalmanalco	-1.49196	Muy bajo	2311
Tlalnepantla de Baz	-1.78496	Muy bajo	2406
Tonanitla	-1.31061	Muy bajo	2242
Tultepec	-1.64216	Muy bajo	2367
Tultitlán	-1.75913	Muy bajo	2402
Valle de Chalco Solidaridad	-1.23846	Muy bajo	2190
Villa del Carbón	-0.05026	Alto	1230
Zumpango	-1.30069	Muy bajo	2234

179. El propósito de esta parte no es agotar el diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la población de la ZMVM, sino aportar algunos elementos de contexto para enmarcar el concepto de *seguridad humana* en las características particulares y específicas de esta región.

180. Una metrópoli con las características demográficas y socioeconómicas esbozadas aquí conlleva riesgos para la seguridad humana de la población. Algunos riesgos afectan de manera particular a la población que no tiene cubierta sus necesidades primarias, como la carencia de alimentación, de vivienda, de vestido y de trabajo.

181. Además existen otros riesgos a los que está expuesta toda la población: por ejemplo, la falta de agua –que es un grave problema de esta metrópoli que se abordará en el capítulo V de este informe–; las inundaciones por la deficiencia del drenaje; la carencia o deficiencia de la infraestructura urbana como el mantenimiento de avenidas y calles; la inadecuada prestación de servicios públicos como el transporte, la recolección de basura, el alumbrado, etc.; la contaminación del aire, auditiva y visual; la

ausencia de espacios públicos o la apropiación *de facto* por particulares de los espacios públicos existentes; entre otros.

182. En relación con la identificación de estos riesgos múltiples, el 10 de septiembre de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Convenio de Coordinación que celebran el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y la Secretaría de Gobernación, para la Ejecución del Proyecto Preventivo Atlas de Riesgos del Distrito Federal.

183. Para tal efecto se determinó que la Secretaría de Gobernación asignaría al Gobierno del Distrito Federal la cantidad de 16 248 640.80 pesos con cargo al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales que cubrirán 70% del costo del proyecto preventivo Atlas de Riesgos del Distrito Federal; por su parte el Gobierno del Distrito Federal se comprometió a aportar el restante 30%, es decir, la cantidad de 6 963 703.20 pesos.

184. El Atlas de Riesgos del Distrito Federal es un sistema informático que analiza peligros a los que se encuentra expuesta la ciudad de México; para ello se recopilará la información de las diferentes delegaciones políticas, áreas centrales del GDF, dependencias del gobierno federal y del Estado de México a partir de un enfoque de protección civil.

185. El Instituto Politécnico Nacional (IPN) colabora en la elaboración del Atlas Digital de Peligros y Riesgos en el Distrito Federal, que forma parte de la primera etapa del proyecto y la cual se encuentra financiada por el Fondo Metropolitano; de esta forma el GDF estará en posibilidad de establecer medidas preventivas y de protección civil para los casos de contingencia. Se incluirá información del subsuelo (grietas, fracturas, fallas y minas).

186. Las etapas II y III son financiadas por el Fondo de Prevención de Desastres Naturales (Fopreden) y se encuentran a cargo también del IPN y comprenden la instalación de un servidor en cada una de las delegaciones políticas que almacenará la información de los atlas delegacionales permitiendo su actualización. De igual forma incluye la instalación de una red de comunicación intranet de uso exclusivo de Protección Civil que permitirá la actualización de información entre la Dirección de Atlas de Riesgo y las unidades de protección civil de las delegaciones.

187. El Atlas de Riesgos se complementa con los proyectos de la Universidad Nacional Autónoma de México denominados Cálculo de mapas de sismicidad, Determinación temprana de la magnitud de temblores para grandes amenazas sísmicas a la ciudad de México y Estimación temprana de daños probables en la ciudad de México después de un gran sismo.

188. Será el Instituto Politécnico Nacional el que reúna la información de los Atlas de Riesgos de las delegaciones políticas; asimismo, se contempla la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Transportes y Vialidad, la Secretaría de Obras y Servicios, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

189. A través del trabajo de esta Comisión, se observa que los conflictos cotidianos que se crean debido a estos grandes problemas estructurales se expresan en una población que vive con preocupación



y angustia día a día: cómo resolver el problema del hambre de los hijos, cómo enfrentarse a la delincuencia en la colonia, cómo obtener una vivienda, cómo evitar que su casa sea tragada por una grieta, etc. ¿De qué manera se pueden aminorar los riesgos a la seguridad humana de esta población? Hay que recalcar que para disminuir estos riesgos lo más importante son políticas sustentables que ataquen los problemas de raíz, pero debemos considerar las opciones que se presentan a las personas en mayor grado de vulnerabilidad en nuestra ciudad.

190. Esta población puede acudir a alguno de los diez Centros de Asistencia e Integración Social (CAIS)<sup>54</sup> que atienden a la población vulnerable y en abandono social en el Distrito Federal, particularmente a niñas, niños, jóvenes en situación de riesgo y de calle; personas adultas mayores, madres solteras con hijos pequeños, personas con discapacidad, hombres y mujeres con enfermedades psiquiátricas que por su situación socioeconómica o extraordinaria, requieren de manera inmediata atención integral, a fin de lograr su dignificación, rehabilitación biopsicosocial en los casos que sea posible y adecuada reintegración social, favoreciendo el desarrollo de sus capacidades. Cada uno de los CAIS tiene un perfil particular que permite atender a los diversos sectores de la población vulnerable.<sup>55</sup>

En los CAIS se atiende diariamente a una población de alrededor de 2 400 personas, brindándoles todos los servicios como son vestido, alimento, servicios médicos, psicológicos, actividades culturales y deportivas, entre otros.<sup>56</sup>

191. En la actualidad se computa que el Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS)

ha logrado brindar atención a más de seis mil personas distintas cada año, sólo en sus diez Centros de Asistencia e Integración Social, además de aquellas personas que se atienden durante las campañas de invierno y cuando se ha requerido apoyo a grupos poblacionales que sufren percances debidos a fenómenos hidrometeorológicos; otros sec-

<sup>54</sup> Estos CAIS están a cargo de la Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS), órgano centralizado del Gobierno del Distrito Federal (GDF), dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal.

<sup>55</sup> Dirección General del Instituto de Asistencia e Integración Social (IASIS) de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Oficio número COSE/ /08 del 2 de enero de 2008 suscrito por Karla Vázquez Flores, Subdirectora de Normatividad y Apoyo Jurídico.

<sup>56</sup> *Idem.*

tores poblacionales que se benefician de manera inmediata a través de las acciones realizadas por el IASIS son aquellos que forman parte de los Programas de Adicciones que se realizan en escuelas y comunidades marginales.<sup>57</sup>

192. A pesar de que en estos centros se realizan actividades encaminadas a reinserciones de tipo familiar, laboral, lugar de origen y educativas, éstas no son en las cantidades deseadas ya que, la población que se atiende en su mayoría son personas que han estado por mucho tiempo en situación de calle, por lo que desconocen el paradero de sus familiares o carecen de documentos oficiales para su inscripción en alguna institución educativa o en muchos de los casos presentan rechazo familiar.<sup>58</sup>

193. El IASIS no tiene recursos suficientes para contar con la infraestructura e inmuebles óptimos y modernos para brindar la atención especializada a este amplio sector de la población con las diversas problemáticas que enfrentan, como:<sup>59</sup>

- a) Incremento de población de adultos mayores de 60 años que aún no tienen derecho a la Tarjeta Sí Vale, que se restringe a la población mayor de 70 años. Sin embargo, esta población sufre de abandono familiar, desempleo y aumento de enfermedades, lo que requiere un tratamiento especializado.
- b) Personas que emigran a la ciudad de México en busca de mejores alternativas de vida, y se encuentran como mencionamos anteriormente en un proceso de urbanización de la pobreza rural.
- c) Personas que sufren accidentes en la vía pública y que ingresan a las unidades hospitalarias como desconocidas y, al recuperarse, como parte de las secuelas, no proporcionan de manera inmediata información respecto de su domicilio o pierden la capacidad para ofrecer esa información.
- d) Jóvenes, niños y niñas en situación de calle.
- e) Familias en situación de calle.
- f) Personas con trastornos mentales que llevan mucho tiempo en la indigencia o que debido a su condición fueron abandonados por sus familiares.

194. Recalamos que a pesar de los beneficios de sistemas asistencialistas como el IASIS, la solución de fondo debe estar en mejorías a los sistemas de salud, esfuerzos coordinados en contra del desempleo, aumento en la escolaridad y el desempleo, entre otros.

195. Aunque la intensidad de los riesgos no es la misma para toda la población, pues debe considerarse el grado de vulnerabilidad de cada sector o grupo de la población, tal como los grupos que atiende el IASIS, los riesgos a la seguridad humana en nuestra ciudad son diversos y afectan a todos los sectores. La seguridad humana es precisamente el enfoque con que se pretende abarcar la protección frente a todo tipo de riesgo y a toda la población.

196. Con el enfoque de la seguridad humana es posible revisar algunos derechos como los que se analizarán a fondo en este informe: el medioambiente sano, el agua, la vivienda y el trabajo (este último en el marco del análisis del uso de espacios públicos).

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> *Idem.*

#### D. Seguridad humana y derechos humanos en la ciudad de México y en la ZMVM

197. La particularidad de los factores de inseguridad humana que aquí se han señalado (la densidad poblacional y la desigualdad) tiene que ver con el tipo de riesgos a los que se enfrenta cotidianamente la población. Si bien factores como la desigualdad provoca una situación de mayor vulnerabilidad en el sector empobrecido de la población, otro tipo de riesgos, como la deficiente calidad de los servicios públicos, afecta a la población en general. En todos sentidos, la seguridad humana tiene que ver con el cumplimiento de responsabilidades del Estado hacia los derechos de la población y de su obligación de preservar y proteger tales derechos frente a cualquier riesgo, muchos de los cuales surgen de la propia omisión del Estado.

198. Los conflictos que se generan cotidianamente debido a estos riesgos latentes o vividos se expresan en tensiones no sólo entre las autoridades y la población, sino entre la población misma: por ejemplo, cuando un grupo de personas no tiene garantizado el derecho a la vivienda y lo busca a través del asentamiento en zonas de valor ambiental, está afectando el derecho al medioambiente; la falta de oportunidades laborales provoca la apropiación de espacios públicos para fines del comercio, reduciendo los espacios destinados a la recreación; la construcción de obras públicas en ocasiones afecta las condiciones de vida de una o varias familias; o en la relación entre seguridad pública y seguridad humana se pueden citar las expropiaciones realizadas por el Gobierno del Distrito Federal, proceso en el cual resultaron violados diversos derechos de la población afectada.<sup>60</sup>

199. La CDHDF es uno de los receptores de estos conflictos y tiene una intervención específica en ellos de acuerdo con su misión y competencia. Dada la necesidad de una mayor comprensión de las causas de estos conflictos, se propuso desentrañar cuál es el estado que guardan algunos derechos humanos desde la perspectiva de la seguridad humana.

200. Además de la necesidad de políticas sociales integrales, es fundamental revisar las prioridades presupuestales y asegurar que el presupuesto se diseñe y aplique con perspectiva de derechos humanos.

201. En el informe sobre habitabilidad, la organización no gubernamental *Metrópolis 2025*, expresa que

Resulta indispensable integrar el ordenamiento territorial con las políticas ambientales, las de movilidad, así como las correspondientes al suelo y la vivienda y a las de infraestructura y equipamiento, tanto al interior de la metrópoli

<sup>60</sup> Véanse los casos de las expropiaciones realizadas en el barrio de Tepito y en la Ford Iztapalapa, el 14 de febrero y el 20 de marzo de 2007 respectivamente, con base en decretos emitidos por el jefe de Gobierno. En el primer caso, a raíz de las violaciones a los derechos a la vivienda, al debido proceso, a la adecuada protección judicial y a la seguridad jurídica de las personas afectadas por la expropiación, se emitió la Recomendación 12/2007 con fecha 12 de octubre de 2007. En el segundo caso, dado que se comprobaron violaciones a los mismos derechos, exceptuando el derecho a la vivienda, la CDHDF emitió la Recomendación 14/2007 en la misma fecha. Uno de los daños colaterales causados a las personas fue la afectación a otros derechos como el derecho a la educación y a la salud, en el caso de Tepito, y el derecho al trabajo, en el caso de la Ford Iztapalapa. Por una parte, con base en el análisis de los hechos, las recomendaciones ponen en duda el verdadero beneficio a la seguridad pública de la colectividad —anunciado por el GDF como objetivo de las expropiaciones. Pero por la otra, estos efectos colaterales a los derechos de las personas permiten ver con claridad cómo una medida adoptada en aras de proteger la seguridad pública, puede llegar a perjudicar gravemente la seguridad humana de las personas, es decir, la seguridad entendida de modo integral como la protección contra los riesgos o amenazas que perturben la vida diaria de las personas, por ejemplo, las afectaciones al lugar donde viven o estudian, su acceso a servicios básicos de salud o la imposibilidad de seguir trabajando con el perjuicio a su fuente de ingresos, como ocurrió en estos casos. La utilización de medidas administrativas como la expropiación para fines de política criminal que exceden los objetivos constitucionales de la expropiación, ponen de manifiesto la forma en que ciertas políticas públicas, so pretexto de brindar seguridad y abatir los delitos, acaban violando derechos y dañando con ello a las personas más desprotegidas quienes son víctimas cotidianas de la delincuencia y también del poder público.

como a nivel de la región centro del país. Igualmente, deben orientarse las políticas y proyectos de habitabilidad de manera que sean congruentes con la vocación económica y con las necesidades de sustentabilidad y reducción de las desigualdades sociales de la ZMVM.<sup>61</sup>

202. Un enfoque de derechos en la aplicación del presupuesto y el diseño de políticas públicas, hace fundamental la aplicación de la obligación de los Estados relativa a la progresividad, esto es, del compromiso que asumen los Estados al ratificar los tratados de derechos económicos, sociales y culturales, de adoptar las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos económicos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la efectividad de tales derechos (artículo 1° del Protocolo de San Salvador).<sup>62</sup>

La principal obligación –ha indicado el Comité DESC–,<sup>63</sup> es la de “progresiva efectividad”. Ella constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. Impone una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr la realización efectiva de los derechos. Por lo tanto, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este respecto requerirán de la consideración más cuidadosa y se deberán justificar plenamente en referencia la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que disponga.<sup>64</sup>

203. El principio de no regresividad complementa el de progresividad y ambos criterios deben guiar la normatividad y las políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

204. En relación con las decisiones que se toman respecto de esta gran metrópoli, el 3 de enero de 2008 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la nueva Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal en la cual se contemplan diversos aspectos temáticos de interés común a las distintas partes de la zona metropolitana del valle de México.

205. En esta ley se otorgan diversas facultades a la Subsecretaría de Programas Metropolitanos de la Secretaría de Gobierno respecto de la coordinación y mejoramiento de los mecanismos de acción de las comisiones metropolitanas ya constituidas, como es el caso de la Comisión Ambiental Metropolitana y la Comisión de Agua y Drenaje.

206. No obstante, las acciones realizadas por esta subsecretaría en la materia no son contempladas en el presente informe, sobre todo, por dos razones: la primera porque la entrada en vigor de dicha ley es muy reciente y, por ello, no tiene influencia en el periodo de las quejas que se analizaron para la elaboración del mismo, y la segunda, porque esta Comisión no tiene registro de ninguna queja atribuida a esa autoridad como presunta responsable de una violación a derechos humanos.

<sup>61</sup> Roberto Eibenschutz Hartman, Alfonso Iracheta Cenecorta *et al.*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>62</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, véase <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>.

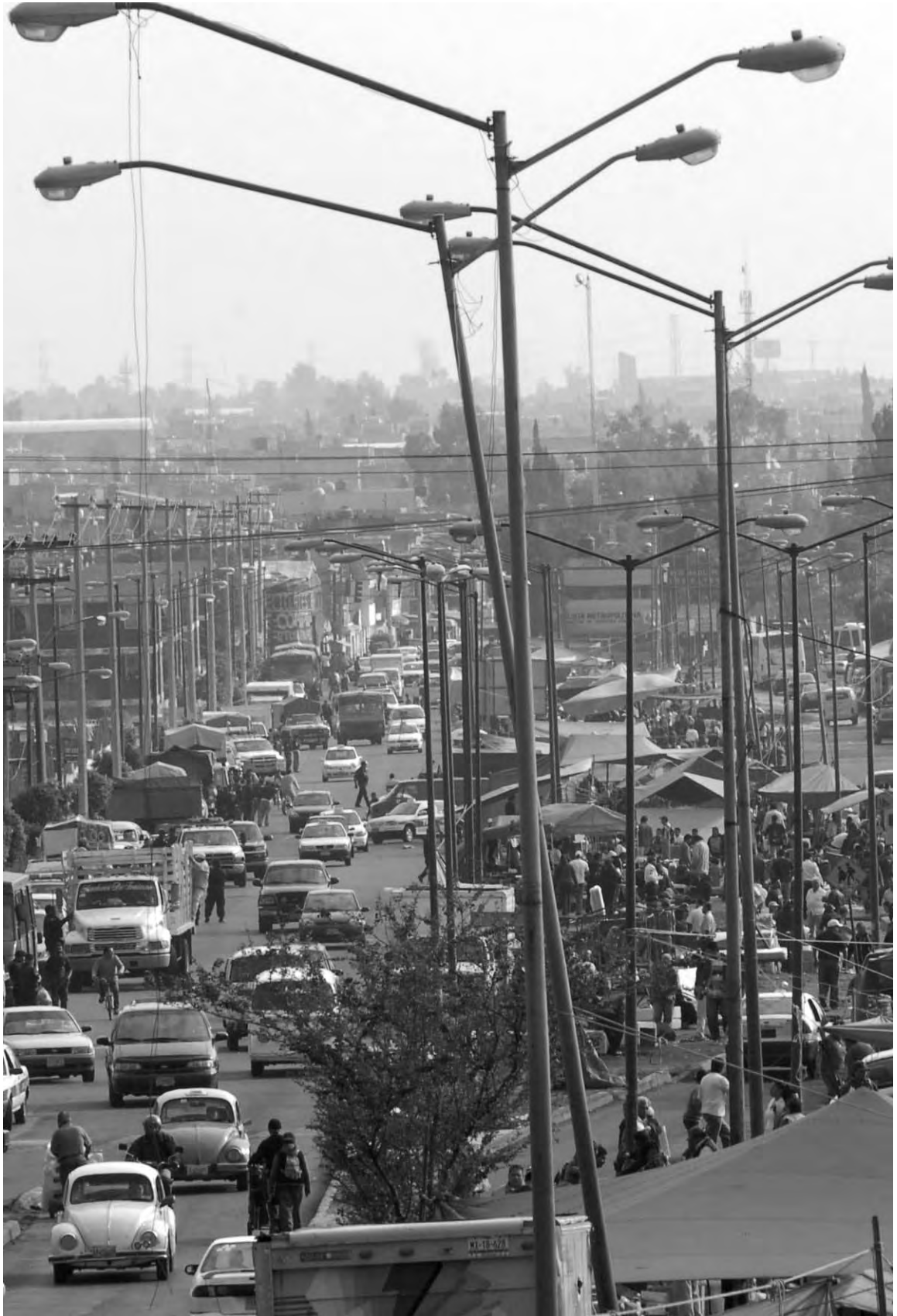
<sup>63</sup> El Comité DESC es el órgano de las Naciones Unidas que vela por la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>64</sup> Claudia Martin *et al.*, México, Universidad Iberoamericana/Fontamara, 2004, p. 95.

207. En cualquier caso, en algunas de las propuestas específicas que se formulan a lo largo de este informe se señala la participación de esta dependencia en las áreas competentes que le corresponden, dado que es una autoridad que por sus facultades de coordinación se convierte en referencia obligada para el futuro próximo de las acciones metropolitanas.

208. La tendencia del desarrollo de esta metrópoli y la complejidad que han adquirido los problemas que la aquejan, obliga a pensar en la necesidad urgente de planear la ciudad con un enfoque de derechos. Un enfoque de derechos en la planeación presupuestal y en la ejecución de los planes debe incluir los principios de integralidad, progresividad, prevención y coordinación entre instancias para la solución de los problemas. En los próximos capítulos se observará de qué manera tiene impacto esta situación estructural en los derechos analizados en este informe y, por tanto, en la seguridad humana de las personas que habitan y transitan esta gran urbe.

### III. Estructura y metodología para el análisis de temas y de quejas por violaciones a derechos humanos recibidas por la CDHDF



## A. Estructura

209. En la segunda parte de este informe se presentan los resultados de la investigación sobre la situación de ciertos temas en la ciudad de México, vistos a la luz del marco teórico de la seguridad humana, así como del análisis desde la experiencia empírica de la CDHDF en la investigación de quejas por violación a derechos humanos.

210. Las fuentes de información para el análisis de las quejas referidas en cada uno de los apartados correspondientes son las propias quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos que recibió la Tercera Visitaduría General, de octubre de 2006 a octubre de 2007. La sistematización de las denuncias fue enriquecida por la experiencia del personal que ha atendido estas quejas.

211. Otra fuente fundamental de este trabajo fue la información que aportaron las dependencias gubernamentales a las que se solicitaron los datos mediante un cuestionario elaborado ex profeso, el cual se presentó el 17 de octubre de 2007 a representantes de las diversas dependencias en una reunión convocada por la Tercera Visitaduría General. En ella, los representantes de las dependencias presentaron sus dudas y sugerencias sobre el informe. Posteriormente, las autoridades recibieron un borrador del informe y tuvieron así la oportunidad de elaborar sus comentarios.

212. También se utilizaron fuentes bibliográficas y hemerográficas, se consultaron diversas páginas de internet, y se realizaron entrevistas a especialistas de los diferentes temas que se abordan en el informe.

213. Ahora bien, para la mejor lectura de la segunda parte y sobre la base de lo expuesto en el capítulo anterior, cabe formular dos precisiones:

- a) Los derechos humanos no son el único aspecto que tiene que ver con la seguridad humana; y
- b) Los derechos humanos que se abordan en el presente informe no son todos los que se agotan desde la perspectiva de la seguridad humana, sino sólo una parte de ellos.

214. Dado que la elaboración de este informe se encargó a la Tercera Visitaduría General de esta Comisión, por ser la que mayor relación tiene con la seguridad humana, se abordarán los temas y derechos que entran bajo el conocimiento de esta Visitaduría, de acuerdo con la estructura que se describe en los siguientes párrafos.

215. Sobre la base del contexto ya expuesto respecto a las condiciones generales de la ciudad de México, a continuación se estudiará cada uno de los temas principales del informe, analizados bajo el “paraguas” conceptual de la seguridad humana. Los temas que se estudian son los siguientes:

- I. Medioambiente
- II. Nivel de vida adecuado
  - a) Agua
  - b) Vivienda
  - c) Servicios básicos de vivienda y servicios públicos

### III. Uso de espacios públicos

#### a) Comercio en espacios públicos

216. Cada uno de estos temas se complementa desde el punto de vista de los derechos humanos, y por ello cada tema contiene a su vez los siguientes puntos:

- a) Riesgos según el enfoque de la seguridad humana;
- b) Descripción de la situación;
- c) Marco normativo: derechos afectados;
- d) Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF; y
- e) Propuestas específicas.

217. Se utilizan para el estudio algunas de las quejas por presuntas violaciones a otros derechos, específicamente el derecho a la seguridad jurídica y el derecho de petición y pronta respuesta, así como el derecho de libre circulación. Dado que numéricamente son las quejas más recurrentes, se analizó una muestra representativa para determinar cuáles se referían a alguno de los problemas antes descritos, independientemente de que su calificación formal se refiriera al derecho a la seguridad jurídica o al derecho de petición. A través de ello, se buscó analizar un universo de quejas más representativo que el que arrojaba solamente revisar las quejas registradas nominalmente bajo los derechos específicamente referidos a los temas en estudio. Más adelante se presenta un cuadro que indica la relación entre los derechos a la seguridad jurídica, petición y pronta respuesta y circulación, con los derechos elegidos para analizar en este informe.

218. Para efectos de claridad, se presenta más adelante el marco normativo del derecho a la seguridad jurídica y del derecho de petición y pronta respuesta y no en cada uno de los apartados temáticos, dado que estos dos derechos cruzan de manera transversal todos los temas y derechos analizados. Por ello, se incluye en este capítulo general la descripción del contenido y normatividad de cada uno de estos derechos.

219. A continuación se incluye un cuadro que representa gráficamente el marco de análisis de este informe, con los tres aspectos que se estudian en cada uno de los temas, para dar paso a las propuestas específicas que se formulan en cada apartado:

**Cuadro III.1** Estructura del análisis de la seguridad humana y los derechos en el informe

Riesgos y descripción de la situación	Marco normativo: derechos afectados	Análisis de quejas ante la CDHDF
Medioambiente	Derecho a un medioambiente sano	Derecho a un medioambiente sano
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Servicios básicos de vivienda y servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un nivel de vida adecuado:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Derecho al agua</li> <li>– Derecho a la vivienda</li> </ul> </li> <li>• Prestación de servicios públicos como medio para la realización de los derechos humanos, en particular, del derecho a un nivel de vida adecuado.</li> </ul>	Derecho a un nivel de vida adecuado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso de espacios públicos:</li> <li>• Comercio en vía pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al trabajo</li> <li>• Derecho a la libre circulación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Derecho al trabajo</li> <li>Derecho a la libre circulación</li> </ul>
Los derechos de petición y a la seguridad jurídica como derechos transversales		

## B. Metodología de investigación de las quejas

220. La Tercera Visitaduría General de la CDHDF fue creada en octubre de 2006 con el objetivo de investigar presuntas violaciones a los derechos relacionados con la seguridad humana y la seguridad pública. Como se ha señalado, sólo se estudiarán las quejas relativas a los derechos que tienen mayor trascendencia para el disfrute de la seguridad humana.

221. Como precisión metodológica antes de iniciar la descripción del universo de quejas revisadas, para efectos de estadística y del análisis del presente capítulo, es importante aclarar los siguientes puntos:

- a) El número de quejas es diferente al número de menciones;
- b) La queja puede hacerse por presunta violación a uno o más derechos humanos con responsabilidades de autoridades y/o de servidores públicos diferentes; el número de menciones es precisamente el número de denuncias sobre presuntas violaciones que aparecen en una queja;
- c) Muchas veces la persona que interpone la queja y aparece como peticionario no es la misma que fue agraviada por un hecho presuntamente violatorio de derechos humanos; y
- d) No siempre es posible acceder o capturar los datos personales de las víctimas o agraviados, como el domicilio, la edad, la ocupación, etcétera.

222. En cuanto al universo de quejas analizadas, a partir de las quejas registradas por el Sistema Integral de Atención a Peticionarios de esta Comisión (SIAP),<sup>1</sup> se organizó una base de datos que contiene únicamente los casos recibidos por la Tercera Visitaduría durante el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2006 y el 18 de octubre de 2007. También se analizó información proporcionada por la Dirección General de Quejas y Orientación de esta Comisión. De esa primera base de datos se conformó una segunda, que incluyó el universo total de quejas que se analizarían.

223. A partir de las quejas que se analizarían, en primer lugar se seleccionaron directamente las quejas en las que se señalaba una afectación a los derechos al medioambiente sano, al nivel de vida adecuado (dentro de los cuales se contemplan el derecho a la vivienda, el derecho al agua y la prestación de servicios básicos) y al trabajo.

224. Posteriormente, se realizó una selección representativa de las denuncias que recibe esta Tercera Visitaduría por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición y pronta respuesta, para conocer cuáles son los problemas de fondo que las personas refieren en estas quejas, independientemente de la presunta violación por la cual fueron calificadas. Esta revisión permitió el acercamiento a los derechos analizados en este informe: derecho a un nivel de vida adecuado, en particular el derecho a una vivienda adecuada, el derecho al agua y el derecho a recibir ciertos servicios básicos relacionados con el disfrute general de un nivel de vida adecuado; derecho a un medioambiente sano y derecho al trabajo. Los temas “marco” también abordados en este estudio son los siguientes: situación del nivel de vida en la ciudad, especialmente vivienda, agua y servicios públicos, situación del medioambiente y uso de espacios públicos, con especial atención al comercio en vía pública. Ambas visiones, abordadas en conjunto, el acercamiento a los derechos a través de la perspectiva temática, junto con la muestra representativa de las quejas registradas como presuntas violaciones al derecho a la

<sup>1</sup> El SIAP es el sistema electrónico interno para el registro de información sobre las quejas presentadas ante esta Comisión.

seguridad jurídica y al derecho de petición, permitió ampliar el universo de análisis e incluir otras quejas que en sus problemas de fondo se relacionaban con los derechos y los temas mencionados.

225. Finalmente se realizó una lectura de los hechos de todos los casos, con la intención de ir más a detalle y reflejar la especificidad de los temas que preocupan a la gente y de ahí desprendimos las gráficas que se analizan en los respectivos capítulos.

226. Una vez organizada la base de datos, se complementó con información proveniente de diversos documentos que constan en los expedientes, como actas circunstanciadas y, en algunos casos, los acuerdos de conclusión de los propios expedientes. Se hicieron las consultas pertinentes y a partir de ellas se realizó el análisis de la información, el cual es respaldado por investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil.

227. Asimismo, se presentan a lo largo del análisis de las quejas en cada tema, varios casos paradigmáticos que dan cuenta de las violaciones contra los derechos de las personas. Mediante la narración directa de las y los peticionarios se quiso dar voz a quienes han sufrido afectaciones a sus derechos y libertades fundamentales, para atestiguar cómo enfrentan situaciones constantes de riesgo e inseguridad humana.

228. Desafortunadamente, se observó que tanto las personas como las colectividades que no disfrutan de los derechos sociales y económicos, son también más susceptibles de que no se les respeten otros derechos, como la seguridad jurídica y el derecho de petición y pronta respuesta.

229. Con ello, pudimos percatarnos de la relación entre la seguridad jurídica como un derecho que garantiza la certeza formal, y la seguridad humana, como la protección integral contra los riesgos y amenazas que sufren las personas. En este apartado se observará que la falta de observancia de la normatividad aplicable en los actos del poder público, influye en la privación u obstaculización del goce de derechos humanos que, por vincularse con diversos aspectos de la vida diaria de las personas, las coloca en una situación de riesgo o de indefensión. Esto nos confirmó la integralidad y la interrelación entre los diferentes derechos humanos y la necesidad de abordar los problemas con una visión integral y priorizando la prevención, a fin de que los riesgos potenciales no se actualicen, causando con ello una especie de “efecto cascada” en la violación de derechos.

### 1. Elección de derechos objeto de análisis

#### a) DERECHOS PRINCIPALES Y DERECHOS TRANSVERSALES

230. Para efectos del análisis de presuntas violaciones a los derechos humanos, la CDHDF ha elaborado un Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos basado en los marcos normativos que se especifican en cada uno de los capítulos de la segunda parte, relativos a cada derecho.<sup>2</sup> Es importante señalar en este apartado la definición de *derechos* que contiene este Catálogo, sobre la base del cual las y los visitantes adjuntos de la Comisión realizan su investigación. El Catálogo ha definido *derechos genéricos*<sup>3</sup> como aquellos derechos señalados en los instrumentos internacionales

<sup>2</sup> Actualmente se encuentra en proceso de elaboración un nuevo Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos de la CDHDF, a fin de hacerlo más compatible y congruente con las tendencias más recientes en materia de derechos humanos y con las interpretaciones más favorables al goce efectivo del derecho.

<sup>3</sup> CDHDF, *Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005.

de protección a los derechos humanos y contenidos en el marco jurídico de nuestro país y que son competencia de la CDHDF.

231. En los siguientes capítulos se aborda el análisis del derecho a un medioambiente sano; el derecho a un nivel de vida adecuado (en particular, el derecho a la vivienda adecuada, el derecho al agua y a la prestación de ciertos servicios públicos que posibilitan el disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado); el derecho a la libre circulación (de manera secundaria) y el derecho al trabajo (este último en lo referente exclusivamente a la actividad del comercio en vía pública), pues son los derechos que la Tercera Visitaduría atiende cotidianamente. Si bien nos preocupa la situación que guardan otros derechos comprendidos en el concepto de *seguridad humana* –por ejemplo uno de los más presentes, el derecho a la salud–<sup>4</sup> nos hemos limitado a dar cuenta de los casos que la propia población denuncia ante esta Comisión y que, además, son materia de investigación de la Tercera Visitaduría.

232. El Catálogo establece una definición de cada uno de los *derechos genéricos* que entran bajo investigación de la Comisión. De acuerdo con el Catálogo, se consideran *derechos específicos* aquéllos que constituyen una parte concreta del derecho genérico, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende los derechos a una vivienda adecuada, a servicios básicos de vivienda como agua potable, drenaje, alcantarillado y recolección de basura, así como los derechos a la alimentación y al vestido. A su vez, el Catálogo establece una tipología de *violaciones* que pueden darse en cada uno de estos derechos específicos y basándose en ella, las y los visitadores adjuntos de la Comisión realizan su investigación.

233. Dentro de los derechos genéricos, el primero que se analiza es el *derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado*, entendido como el “derecho a disfrutar de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar a una vida digna y gozar de protección y mejoramiento del medioambiente para las generaciones presentes y futuras”.<sup>5</sup>

**Cuadro III.2** Derechos derivados del derecho a un medioambiente sano

Derecho genérico	Derechos específicos	Tipos de violación
Derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado	Derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado	Obstaculización o restricción de un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado
	Derecho a la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente	Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano
	Los demás que puedan verse afectados, de acuerdo con la especificidad del asunto	Obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del ambiente

**Fuente:** Elaboración propia con información de CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 118.

234. En el presente informe también se abordará el *derecho a un nivel de vida adecuado* entendido como “el derecho que tiene toda persona de gozar y disfrutar de las necesidades básicas de alimentos, ropa y vivienda, para participar en la vida diaria de la sociedad y desarrollarse física, mental, espiritual, moral y socialmente”.<sup>6</sup> Al tratar el tema de la calidad de vida, el derecho a un nivel de vida adecuado

<sup>4</sup> Las quejas por presuntas violaciones al derecho a la salud son tramitadas e investigadas por la Segunda Visitaduría General de esta Comisión.

<sup>5</sup> CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 118.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 108.

funciona como derecho contenedor de otros derechos mediante los cuales se concreta y se expresa materialmente en ciertas condiciones de existencia. Por ello, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho a la vivienda y el derecho al agua, que por su relevancia y su regulación propia, se estudian como dos derechos autónomos.

**Cuadro III.3** Derechos derivados del derecho a un nivel de vida adecuado

Derecho genérico	Derechos específicos		Tipos de violación
Derecho a un nivel de vida adecuado	Derecho a una vivienda adecuada	Derecho a una vivienda segura y digna	Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada
		Derecho a servicios básicos de vivienda, que incluye el derecho a la disponibilidad de servicios básicos (suministro de agua potable, electricidad, alcantarillado, drenaje, etc.), materiales, facilidades e infraestructura	
		Derecho a una distribución equitativa de alimentos	Desalojo ilegal
		Derecho a que se adopten medidas y programas concretos mediante la cooperación internacional	Obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, entre otros
		Derecho a no ser desalojado ilegalmente	
		Derecho a disfrutar de las necesidades básicas en condiciones dignas	
Los demás que puedan verse afectados, de acuerdo con la especificidad del asunto			

**Fuente:** Elaboración propia con información de la CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 108.

235. A pesar de que el suministro de agua potable se contempla sólo como uno de los derechos a servicios básicos de vivienda dentro del derecho genérico a un nivel de vida adecuado, se estudia el *derecho al agua* de manera separada por dos razones: 1) en virtud de la tendencia internacional a reconocer un derecho autónomo al agua y no sólo como una de las manifestaciones concretas del derecho a un nivel de vida adecuado, visión que esta Comisión comparte; y 2) en vista de que la Tercera Visitaduría investiga una multitud de quejas referidas a este derecho, que revisten sus propias características. Se estudiarán en relación con las presuntas violaciones al derecho al agua dos cuestiones específicas: el suministro de agua potable y el cobro indebido de este servicio.

236. También como derecho genérico en el informe se tratará el *derecho al trabajo*. Es importante aclarar que esta Comisión no tiene competencia para conocer de conflictos de carácter laboral ni de resoluciones de carácter jurisdiccional.<sup>7</sup> Por ello, no puede dar cuenta de casos directamente relacionados con derechos derivados de una relación laboral formal, o bien que ya se encuentran ventilándose ante las instancias jurisdiccionales en materia laboral, como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje o el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, esta Comisión atiende casos que tienen que ver con la violación al derecho al trabajo, entendido como la “oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”,<sup>8</sup> como lo define el Catálogo, así como los derechos de seguridad jurídica y de petición

<sup>7</sup> De acuerdo con el apartado B del artículo 102 constitucional, la Comisión no tiene competencia para investigar presuntas violaciones a derechos humanos en los ámbitos electoral, laboral y jurisdiccional. El artículo 18 de la Ley de la CDHDF establece que ésta no podrá conocer de resoluciones de carácter jurisdiccional (fracción II), ni de conflictos de carácter laboral (fracción III) (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>> y Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993, última reforma publicada el 2 de noviembre de 2005, véase <<http://www.cdhd.org.mx/index.php?id=leycap1>>).

<sup>8</sup> CDHDF, *Catálogo, op. cit.* p. 101.

y pronta respuesta de personas que se dedican al comercio en vía pública. Además, este tema tiene que ver con el uso de espacios públicos en la ciudad, problema en el que se ven involucrados los intereses de una porción más amplia de la población, como comerciantes establecidos o vecinos y vecinas del lugar, de quienes la Comisión también ha recibido e investigado quejas.

**Cuadro III.4** Derechos derivados del derecho al trabajo

Derecho genérico	Derechos específicos	Tipos de violación
Derecho al trabajo	Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias	Obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo
	Derecho a la seguridad social	
	Derecho a una remuneración incluso de días festivos	
	Derecho a seguridad e higiene en el trabajo	
	Derecho a igual oportunidad para todos de ser promovidos	
	Derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas	
	Los demás que puedan verse afectados, de acuerdo con la especificidad del asunto	

Fuente: Elaboración propia con información de la CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 101.

237. Además del derecho al trabajo, se analizó de manera secundaria el *derecho de circulación y residencia* al respecto del uso de espacios públicos en la ciudad. Según el Catálogo este derecho se define como el “derecho de toda persona a entrar y salir del país, a desplazarse libremente dentro y fuera de su territorio y a fijar o mudar el lugar de su residencia dentro o fuera del mismo, sin injerencias arbitrarias de la autoridad”.<sup>9</sup>

**Cuadro III.5** Derechos derivados del derecho de circulación y residencia

Derecho genérico	Derechos específicos	Tipos de violación
Derecho de circulación y residencia	Derecho a circular por sí mismo, a residir en un territorio con sujeción a las disposiciones legales	Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación
	Derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio	
	Derecho a no ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional ni a ser privado del derecho a ingresar en el mismo	
	Derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales	Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar
	Derecho que los extranjeros tienen de no ser expulsados o devueltos a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas	
	La suspensión de este derecho en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, sólo podrá establecerse en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación	
	Y los demás que puedan verse afectados, de acuerdo con la especificidad del asunto	
		Obstaculización, restricción o negativa del derecho de asilo

Fuente: Elaboración propia con información de la CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, pp. 88-89.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 88.

238. Finalmente se analizan como derechos transversales el derecho a la seguridad jurídica y el derecho de petición y pronta respuesta. El *derecho a la seguridad jurídica* es definido por el Catálogo como el “derecho a que las leyes aplicables sean dictadas por razones de interés general y en función del bien común. Toda ley debe ser creada de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución, y a ésta deben ajustar su conducta, de manera estricta, todas las autoridades públicas.”<sup>10</sup>

**Cuadro III.6** Derechos derivados del derecho a la seguridad jurídica

Derecho genérico	Derechos específicos	Tipos de violación
Derecho a la seguridad jurídica	Derecho a que todo acto de autoridad esté fundado y motivado en leyes formales de carácter general ( <i>principio de legalidad</i> )	Falta o deficiencia en la fundamentación o motivación
	Derecho a ser condenado por acciones u omisiones a leyes vigentes, creadas con anterioridad al hecho por autoridad competente ( <i>principio de irretroactividad de la ley</i> )	Aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna
	Queda prohibida la suspensión de este derecho aun en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado	Suspensión de derechos
	Los demás que puedan verse afectados, según la especificidad del asunto	Obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable

Fuente: Elaboración propia con información de la CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 53.

239. El *derecho de petición y pronta respuesta* es aquél por cuya virtud el sujeto titular de derechos y deberes tiene la facultad de solicitar a la autoridad competente lo que a su derecho convenga de manera pacífica, respetuosa y siguiendo las formalidades del ordenamiento jurídico que corresponda.<sup>11</sup>

**Cuadro III.7** Derechos derivados del derecho de petición y pronta respuesta

Derecho genérico	Derechos específicos	Tipos de violación
Derecho de petición y pronta respuesta	Derecho a solicitar a la autoridad competente lo que a su derecho convenga, de manera pacífica, respetuosa y siguiendo las formalidades del ordenamiento jurídico que corresponda	Negativa u obstaculización del derecho de petición y pronta respuesta
	Derecho a recibir respuesta fundada y motivada congruente en todo con la petición presentada	
	La suspensión de este derecho en caso de guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, sólo podrá establecerse en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a la exigencia de la situación	
	Y los demás que puedan verse afectados, de acuerdo con la especificidad del asunto	

Fuente: Elaboración propia con información de CDHDF, *Catálogo, op. cit.*, p. 70.

#### b) MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA

240. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), las garantías que cubre la seguridad jurídica son

los derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 70.

jurídica de los individuos, para que éstos no caigan en la indefensión o la incertidumbre jurídica, lo que hace posible la pervivencia de condiciones de igualdad y libertad para todos los sujetos de derechos y obligaciones.<sup>12</sup>

241. Las garantías judiciales son el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias judiciales para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos y obligaciones están bajo consideración judicial, y que en ningún momento ni bajo ninguna circunstancia podrán suspenderse.<sup>13</sup>

242. Las garantías de seguridad jurídica son condiciones, requisitos, elementos o circunstancias que la autoridad debe respetar en el ámbito de sus atribuciones con el fin de que sus determinaciones se encuentren ajustadas a la ley. Constituyen instrumentos mediante los cuales la Constitución asegura al ciudadano el goce pacífico y el respeto de los derechos que en ella se encuentran consagrados.

243. Estas garantías establecen las formas y los límites a que debe sujetarse toda autoridad para emitir o realizar actos de afectación en contra de los particulares o poder restringir de manera lícita sus libertades fundamentales, con lo que se asegura que esos derechos no queden desprovistos de valor normativo.

244. Es el Estado el que se encuentra obligado a respetar las garantías de seguridad jurídica y en caso de no hacerlo el individuo tiene la posibilidad de reclamarle, entre otros medios, a través del juicio de amparo, por la vía jurisdiccional y a través de las instituciones de protección de derechos humanos, por la vía no jurisdiccional, ese deber de cumplir con los requisitos previstos en la propia Constitución y en las leyes secundarias, para que no se vulneren sus derechos.

245. La seguridad jurídica evita que los individuos se encuentren en estado de indefensión e incertidumbre jurídica para así hacer prevalecer la igualdad y la libertad. Su importancia radica en que de ella depende el sostenimiento del Estado constitucional y democrático de derecho. El objetivo de las garantías de seguridad jurídica es consolidar el Estado de derecho, cuya ausencia en cualquier sociedad preludia la descomposición de las relaciones humanas y, por ende, la anarquía.<sup>14</sup>

246. Las garantías de seguridad jurídica se encuentran establecidas en los artículos 8º, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se puede ver en el cuadro III.8.<sup>15</sup>

**Cuadro III.8** Las garantías de seguridad jurídica en CPEUM

Artículo	Descripción
ARTÍCULO 8º	Derecho de petición
ARTÍCULO 14	Garantía de irretroactividad de la ley
	Garantía de audiencia
	Garantía de exacta aplicación de la ley
	Garantía de legalidad en materia civil
ARTÍCULO 16	Garantía de autoridad competente
	Garantía de mandamiento escrito en el que se funde y motive la causa legal para cometer un acto de molestia contra un particular
	Garantía de detención por orden judicial

<sup>12</sup> Poder Judicial de la Federación, *Las garantías de seguridad jurídica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Colección Garantías Individuales, 2), 2004, p. 11.

<sup>13</sup> CDHDF, *Catálogo*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>14</sup> Poder Judicial, *Garantías*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>15</sup> CPEUM, *op. cit.*

**Cuadro III.8** Las garantías de seguridad jurídica en CPEUM (*continuación*)

Artículo	Descripción
ARTÍCULO 17	Nadie puede hacerse justicia por propia mano La administración de justicia debe ser expedita y eficaz
ARTÍCULO 18	No procede la prisión por deudas de carácter puramente civil
ARTÍCULO 19	La prisión preventiva sólo es válida contra delitos que merezcan pena corporal
ARTÍCULO 20	Garantías del auto de formal prisión
ARTÍCULO 21	Garantías de los inculpados, las víctimas y los ofendidos por un delito
ARTÍCULO 22	La imposición de las penas es propia de la autoridad judicial
ARTÍCULO 23	Al Ministerio Público le compete la investigación y persecución de los delitos
	Está prohibida la aplicación de penas inusitadas o trascendentales
	Ningún juicio penal puede tener más de tres instancias
	Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito
	Se prohíbe la práctica de absolver de la instancia

Fuente: Poder Judicial, *Garantías, op. cit.*, p. 19.

247. Por su parte, los instrumentos internacionales de derechos humanos contemplan el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos:

Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>16</sup>

ARTÍCULO 8º. Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

ARTÍCULO 9º. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

ARTÍCULO 10. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

ARTÍCULO 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

ARTÍCULO 12. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>17</sup>

ARTÍCULO 9º

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

<sup>16</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, disponible en <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>.

<sup>17</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 1981, disponible en <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)>.

## ARTÍCULO 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

## ARTÍCULO 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)<sup>18</sup>

ARTÍCULO 8º. *Garantías judiciales*

Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier carácter.

ARTÍCULO 9º. *Principio de legalidad y de retroactividad*

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

## c) MARCO NORMATIVO DEL DERECHO DE PETICIÓN Y PRONTA RESPUESTA

248. El derecho de petición se traduce en la facultad que tienen los gobernados, sean personas físicas o morales, de solicitar a cualquier autoridad, por escrito, de manera pacífica y respetuosa, que realice o deje de realizar un acto propio de su esfera de atribuciones, este derecho supone la correlativa obligación de la autoridad de responder también por escrito y en breve término.<sup>19</sup>

249. En materia política, sólo las y los ciudadanos de la república podrán ejercer el derecho de petición. Por su parte, los procesados no podrán ejercer este derecho en lo que a materia política se refiere, pero sí podrá hacerlo respecto de negocios civiles o administrativos.<sup>20</sup>

250. La autoridad tiene la obligación de atender la petición, con lo que se establece una relación jurídica entre gobernado y gobernante y no una relación de coordinación o entre particulares regulada por el derecho privado.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, disponible en <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PACTO%20DE%20SAN%20JOSE.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707>>.

<sup>19</sup> Poder Judicial, *Garantías*, op. cit., p. 24.

<sup>20</sup> El artículo 30 constitucional señala que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización. El artículo 34 constitucional indica que son ciudadanos de la república los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos hubieren cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir (CPEUM, op. cit.).

<sup>21</sup> *Semanario Oficial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIII, abril de 2001, tesis p./J. 42/2001, p. 126.

251. El derecho de petición reviste un carácter residual, pues se utiliza cuando el ordenamiento jurídico no prevé otra manera para que el particular se dirija a una autoridad,<sup>22</sup> de modo que, cuando un ordenamiento legal contiene la forma o procedimiento en que los particulares pueden solicitar algo a la autoridad, no se hará uso del derecho de petición.

252. Se trata de un derecho que los textos constitucionales enuncian de forma muy general y que luego el legislador debe concretar a través de la emisión de una ley; sin embargo, en México no existe una ley que lo regule por lo que sus aspectos centrales se han completado a través de la jurisprudencia,<sup>23</sup> en el siguiente sentido:

- a) *Obligación del particular*. Formular su petición por escrito, de manera pacífica y respetuosa.
- b) *Obligaciones para las autoridades*: Permitir al gobernado presentar sus solicitudes y peticiones, lo que implica la obligación de recibir sus escritos cuando se formulen por escrito de manera pacífica y respetuosa;
- c) Responder dicha solicitud por escrito de manera fundada, motivada y congruente, en un plazo breve. Este plazo ha sido determinado por la jurisprudencia de la SCJN, al establecer que el breve término es aquél en que racionalmente puede conocerse y acordarse una petición.<sup>24</sup> Se considera que el derecho de petición se vulnera pasados cuatro meses sin que la autoridad responda;<sup>25</sup>
- d) En caso de no ser competente, notificarle esta circunstancia de manera congruente, fundada y motivada y reenviarlo a la autoridad que sí lo sea;
- e) Notificar al solicitante la determinación;
- f) La autoridad no está obligada a dar una respuesta favorable a lo solicitado, pero tampoco puede contestar de cualquier forma, pues tendrá que responder fundando y motivando su dicho y en congruencia con lo solicitado;
- g) La respuesta de la autoridad no podrá ser ambigua o evasiva, de hacerlo se considerará violado el derecho de petición;
- h) Si la autoridad considera la petición infundada, deberá hacerlo saber al interesado, expresando claramente por qué la estima así, para que el peticionario pueda acatar o impugnar con pleno y cabal conocimiento de causa;<sup>26</sup>
- i) La respuesta deberá notificarse al solicitante, quedando en todo caso a cargo de la autoridad comprobar que realizó la notificación conforme a derecho;
- j) En caso de que la autoridad no conteste se considera que se vulnera el derecho de petición, por lo que el afectado podrá recurrir al juicio de amparo para que se le restituya en el goce del derecho violado;

253. El derecho de petición se encuentra contemplado en el ámbito internacional y en el nacional:

<sup>22</sup> Francis González Navarro y José Francisco Alenza García, *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001 de 12 de noviembre*, Madrid, Civitas, 2002, p. 143, *apud* Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, p. 622.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 623.

<sup>24</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, sexta época, vol. III, tercera parte, p. 147.

<sup>25</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, sexta época, tercera parte CII, segunda sala, p. 55.

<sup>26</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, quinta época, t. LI, p. 2263 y tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, quinta época, tt. 115-130, sexta parte, séptima época, tribunales colegiados de circuito, p. 123.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>27</sup>

ARTÍCULO 8°. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

[...]

v. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>28</sup>

[...]

ARTÍCULO XXIV. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal<sup>29</sup>

ARTÍCULO 35 *bis*. Los interesados tienen en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que con motivo de sus solicitudes o por mandato legal, formen las autoridades. Asimismo, se les podrá expedir a su costa; y siempre que así lo soliciten, copias y certificaciones de los documentos que obren en los expedientes previo pago de los derechos que correspondan.

## 2. Análisis de las quejas

254. Como nota metodológica, antes de entrar al análisis de las quejas, cabe aclarar que este informe no aborda en forma especial la perspectiva de género ni la situación de grupos específicos, como pueblos indígenas, grupos diferenciados por edad, condición socioeconómica, preferencia sexual, personas con discapacidad, entre otras. Si bien la perspectiva de género, así como la atención a grupos específicos según sus particularidades, se da de manera transversal en todo el trabajo de la Comisión, incluyendo la investigación de quejas, lo cierto es que la Cuarta Visitaduría General de esta Comisión es la que realiza las investigaciones sobre la base de la afectación al derecho humano de una persona precisamente por su condición o pertenencia a un grupo específico. Por su parte, en la Tercera Visitaduría la propia integración e investigación de las quejas se hace con un acercamiento general a problemas comunes que no revisten particular importancia en relación con el género de la persona, su condición o su pertenencia a un grupo.

255. Sin embargo, también es importante señalar que en el análisis de las quejas sí se resaltan aspectos y tendencias relevantes en materia de género y edad, que se notaron durante la revisión de los casos. Asimismo, en los capítulos I y II de este informe, se subraya la fuerte relación entre la condición socioeconómica de las personas y la situación de mayor vulnerabilidad y riesgo en que se encuentran.

<sup>27</sup> CPEUM, *op. cit.*

<sup>28</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Resolución aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948, disponible en <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>>.

<sup>29</sup> Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de diciembre de 1995 y en el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de diciembre de 1995, última reforma publicada el 7 de enero de 2008, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000034.pdf>>.

#### a) TIPO DE VIOLACIONES

256. La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y su Reglamento Interno señalan el procedimiento que se sigue desde la presentación de una queja hasta la conclusión de la misma.<sup>30</sup>

ARTÍCULO 27. Toda persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y presentar ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, quejas contra dichas presuntas violaciones, ya sea directamente o por medio de su representante. Cuando se trate de menores o incapacitados podrá hacerlo a quien la ley faculte. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por cualquier persona, aun cuando sea menor de edad.<sup>31</sup>

257. Cabe recordar que frente a los derechos humanos, y esto es aplicable tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el Estado tiene cuatro niveles de obligaciones:

obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *garantizar* y obligaciones de *promover* el derecho en cuestión. Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso [o] el goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *garantizar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.<sup>32</sup>

#### b) VIOLACIÓN FÁCTICA

258. Se entiende por violación a los derechos humanos el incumplimiento por parte del Estado de cualquiera de las obligaciones señaladas, sea por acciones o por omisiones de cualquier autoridad ya sea del ámbito federal, estatal o local. La CDHDF aborda este último supuesto, es decir, investiga las presuntas violaciones cometidas por autoridades del Distrito Federal.

259. En este entendido, todas las violaciones a derechos humanos son violaciones fácticas, en tanto que implican una serie de hechos que se subsumen en el supuesto establecido en una o varias normas jurídicas que reconocen un derecho y que, por ello, explícita o implícitamente prevén las formas en que puede vulnerarse ese derecho. Además de estas violaciones fácticas, pueden presentarse también las violaciones normativas y las violaciones estructurales a un derecho humano.

#### c) VIOLACIÓN NORMATIVA

260. Llamamos violación normativa a la que se produce cuando es la misma ley o normatividad vigente la que atenta contra cualquiera de los derechos de una o varias personas o cuando dicha normatividad es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos obligatorios para México.

261. Hay que recordar que:

algunos derechos se caracterizan por la obligación del Estado de establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido. En estos casos, la obligación del Estado no siempre está vinculada con la

<sup>30</sup> Para conocer el procedimiento previsto para la documentación de las quejas, se puede consultar el Título Tercero, Capítulos I al VII del Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, aprobado en la sesión ordinaria de 20 de junio de 2002 por unanimidad de votos de los consejeros presentes y del presidente de la Comisión, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 1 de agosto de 2002, última reforma publicada, el 4 de enero de 2008, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reglatit1>>.

<sup>31</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *op. cit.*

<sup>32</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002, p. 29.

transferencia de fondos hacia el beneficiario de la prestación, sino más bien con el establecimiento de normas que concedan relevancia a una situación determinada, o bien con la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada.<sup>33</sup>

#### d) VIOLACIÓN ESTRUCTURAL

262. Entendemos por violación estructural aquella que se presenta cuando una autoridad no actúa para resolver problemas de carácter sistemático dependientes de la organización misma y del funcionamiento de las instituciones y servicios públicos (como otorgar presupuesto o dictar políticas públicas adecuadas para atender una situación orgánica) o cuando sus acciones generan problemas estructurales (como dictar políticas públicas que van en contra o que no garantizan el goce de derechos).

263. Como se estableció en la explicación sobre violaciones normativas, la obligación de los órganos del poder público implica no sólo el respeto a los derechos establecidos y la creación de normas favorables a su cumplimiento, sino también “la organización de una estructura que se encargue de poner en práctica una actividad determinada”.<sup>34</sup>

264. Para dar una idea de la dimensión social de estos tres tipos de violaciones, debe decirse que aunque casi todas las quejas que recibe la CDHDF son interpuestas por una o incluso varias personas, en realidad son familias o poblaciones enteras las que se ven afectadas cuando se trata del medioambiente, la carencia de agua o la carencia de vivienda adecuada, es decir, se trata de derechos que son de goce colectivo.<sup>35</sup> Desgraciadamente no tenemos una cifra exacta de la cantidad de mujeres, hombres, niños, jóvenes y personas adultas mayores a quienes afectan los problemas que se narran en este informe.

265. Es posible aproximarse a esta cifra a través del señalamiento que hacen las y los peticionarios cuando, en el transcurso de la investigación, observamos que la población de una colonia, una calle o una unidad habitacional es la que resulta afectada por tal o cual problema.

266. Se puede poner como ejemplo el caso del derecho a un nivel de vida adecuado. Las condiciones estructurales que podemos señalar son, entre otras, la imposibilidad de numerosas familias de muy bajos ingresos para acceder a la vivienda con mecanismos formales como créditos. Las familias que perciben menos de un salario mínimo o se encuentran en extrema pobreza optan por la ocupación de predios ya sea en viviendas o terrenos aparentemente desocupados o inclusive en áreas protegidas en suelo de conservación ecológica. En la actualidad, no es tan fácil que incluso familias de ingreso medio puedan acceder a la vivienda debido a que los créditos bancarios o hipotecarios son poco accesibles. Otra condición estructural que afecta el derecho a la vivienda y a los servicios básicos son las características del subsuelo, sobre todo, en la zona oriente de la ciudad, donde la existencia de fallas geológicas y grietas que provocan hundimientos afectan cada año a cientos de personas.

267. Cabe decir que, de acuerdo con la explicación anterior, todas las quejas investigadas por la Comisión hacen referencia a violaciones fácticas. A lo largo del informe, se sistematiza, interpreta y analiza la información relativa a estas violaciones fácticas documentadas por esta Comisión respecto de los temas relativos a la seguridad humana en la ciudad.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> “Un derecho colectivo es aquél cuyo objeto puede solamente ser disfrutado por una colectividad; es decir, es un derecho cuyo sujeto no es el individuo, sino un ente colectivo: un pueblo, una nación, una minoría étnica, una comunidad” (Alejandro Anaya Muñoz *et al.*, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, México, CDHDF/UIA, 2006, p. 49).

268. Sin embargo, también se consideró importante resaltar en este informe algunos casos puntuales de violaciones normativas y estructurales que han podido detectarse a la par de la investigación las violaciones fácticas, a fin de ayudar a identificar algunos obstáculos para el debido ejercicio y protección de los derechos humanos, que van más allá de las dificultades de cada caso particular.

*e)* AUTORIDAD QUE VIOLA EL DERECHO

269. En cuanto a las autoridades a las que se les atribuyen las presuntas violaciones a los derechos humanos, se consideran como *autoridades genéricas* a una o más instituciones del Estado encargadas de proveer de algún servicio. Las *autoridades específicas* son las dependencias pertenecientes a esas instituciones estatales que se encargan de hacer operativas las políticas definidas institucionalmente.<sup>36</sup>

270. Así por ejemplo, se considera autoridad genérica a la delegación Álvaro Obregón y autoridades específicas a las direcciones que la componen: Dirección General Jurídica y de Gobierno; Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano; Dirección General de Servicios Urbanos; Dirección General de Desarrollo Social; y Dirección General de Desarrollo Delegacional, estructura que comparten todas las delegaciones del Distrito Federal.

*f)* ESTADO DE LA QUEJA Y TIPOS DE CONCLUSIÓN

271. Se considera que la queja está en trámite mientras se está llevando a cabo su investigación y hasta que no se rindan y desahoguen todas las pruebas que a juicio de las y los visitadores y de la o el presidente resulten indispensables, con la sola condición de que éstas se encuentren previstas como tales por el orden jurídico mexicano.<sup>37</sup>

272. Cuando todas las pruebas han sido desahogadas y debidamente valoradas, la queja se da por concluida. Los tipos de conclusión (que prevé el artículo 121 del Reglamento Interno de la Comisión),<sup>38</sup> por los cuales se concluyen las quejas en la Tercera Visitaduría, se exponen de manera sintetizada en el cuadro III.9 relacionando cada una con el nivel de certeza y probabilidad de la violación a derechos humanos.

**Cuadro III.9** Causales de conclusión en relación con certeza de la ocurrencia de la violación a derechos humanos

Causales de conclusión según el artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF <sup>39</sup>	No violación	Presunta violación	Violación
I. Por haberse solucionado durante el trámite			X
II. Por incompetencia, debiéndose orientar jurídicamente a la parte quejosa (artículos 18 y 33 LCDHDF; y 103 RICDHDF)	X (no violación formal)*		
III. Por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos	X		
IV. Por improcedencia (artículo 28 LCDHDF) <sup>40</sup>	X (no violación formal)*		

<sup>36</sup> Información tomada del Sistema Integral de Atención a Peticionarios (SIAP) para facilitar el registro electrónico de la autoridad presuntamente responsable, CDHDF, México, 2007.

<sup>37</sup> Artículo 42 de la Ley de la CDHDF, *op. cit.*

<sup>38</sup> El artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF, entre otros artículos, fue reformado recientemente. Las reformas fueron publicadas el 4 de enero de 2008. El artículo 121 utilizado en el análisis y que estuvo vigente en el periodo del análisis de las quejas del informe (1 de octubre de 2006 a 18 de octubre de 2007) fue la versión antes de la reforma.

<sup>39</sup> Reglamento Interno de la CDHDF, *op. cit.*

<sup>40</sup> La improcedencia se da en los casos en que no se presenta la queja dentro de los 12 meses a partir de que se inició la ejecución del hecho o a partir de que se tuvo conocimiento, y en otros casos notoriamente improcedentes, es decir, en los que no hay ningún elemento ni siquiera para presumir una violación. La excepción a la improcedencia por expiración de los términos para presentar la queja son casos graves.

**Cuadro III.9** Causales de conclusión en relación con certeza de la ocurrencia de la violación a derechos humanos (*continuación*)

Causales de conclusión según el artículo 121 del Reglamento Interno de la CDHDF <sup>39</sup>	No violación	Presunta violación	Violación
V. Por desistimiento de la parte quejosa, debidamente ratificado ante la Comisión (artículo 91 RICDHF) <sup>41</sup>		X	
VI. Por falta de interés de la parte quejosa <sup>42</sup>		X	
VII. Conciliación <sup>43</sup> Excepción: violaciones graves			X
VIII. Acuerdo de no responsabilidad <sup>44</sup>	X		
IX. Recomendación <sup>45</sup>			X
X. Por no existir elementos suficientes que acrediten la violación a derechos humanos		X	
XI. Por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación a los derechos humanos	X (no violación formal)*		
XII. Por orientación jurídica	X (no violación formal)*		

\* No violación formal: debido a que en estos casos la CDHDF está imposibilitada para investigar la probable violación; resulta imposible determinar cualquiera de las tres conclusiones (no violación, presunta violación o violación).

273. Es cierto que el análisis de las quejas ofrece una visión general sobre cómo perciben las personas la violación a sus derechos humanos y sobre la responsabilidad que en su perspectiva las autoridades tienen respecto de ellas, pero de esa información no es posible derivar conclusiones sobre ninguna de ambas variables.

274. En ese sentido, respecto del grado de certeza que puede aportar esta Comisión sobre la situación de los derechos humanos en relación con las quejas que conoce, puede hacerse la siguiente clasificación: casos en los que definitivamente no ocurrió violación de derechos humanos, casos en los que formalmente no ocurrió violación de derechos humanos, casos en los que prevalece la presunción de violación y casos en los que los agravios denunciados constituyen violación. Acerca de cada uno de ellos se hablará en los siguientes párrafos.

➤ *Casos en los que definitivamente no ocurrió violación de derechos humanos*

275. Hay casos en los que la investigación de los hechos determinó o bien que éstos no ocurrieron, o bien que no contravinieron normas protectoras de derechos humanos. La causal invocada –hechos no violatorios de derechos humanos– indica que esas quejas investigadas por la visitaduría resultaron no ser, sin lugar a duda, violaciones a derechos humanos.

➤ *Casos en los que formalmente no ocurrió violación de derechos humanos*

276. El segundo grupo está formado por casos en los que, por tratarse de asuntos que durante la investigación fueron determinados como improcedencia o no competencia, o bien porque se concluyeron

<sup>41</sup> Cuando la persona peticionaria expresamente señala su deseo de no continuar con el trámite de queja, excepto en los casos graves (artículo 91, Reglamento Interno de la CDHDF).

<sup>42</sup> Por no aclaración de los hechos después de dos requerimientos (artículo 34 de la Ley de la CDHDF). Cuando se presentó la queja vía telefónica o por otros medios y no se ratificó dentro de los cinco días hábiles siguientes (artículo 88 del Reglamento Interno de la CDHDF).

<sup>43</sup> Con aceptación expresa de la persona peticionaria y cumplimiento de la autoridad (artículo 40 de la Ley de la CDHDF). La excepción son las violaciones graves (artículo 127 del Reglamento Interno de la CDHDF).

<sup>44</sup> Se desprenden elementos de convicción que acreditan la violación (artículos 45 y 46 de la Ley de la CDHDF y artículo 133 del Reglamento Interno de la CDHDF).

<sup>45</sup> De la investigación se acredita la violación a derechos humanos (artículo 46 de la Ley de la CDHDF y artículos 113 y 136 del Reglamento Interno de la CDHDF).

por orientación o por no poder identificar a la autoridad y no es posible afirmar que haya habido una violación formal de derechos humanos, o no al menos en los términos de la competencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

277. Cabe señalar que la determinación de no competencia e improcedencia, en estos casos, es resultado de una investigación iniciada debido a que originalmente se admitió la queja como una presunta violación. Las investigaciones concluidas por no competencia legal de la CDHDF se tratan básicamente de dos tipos de situaciones: o bien de aquellas que en su origen involucraron problemas laborales que, sin embargo, por los datos obtenidos en el relato de la queja, hicieron suponer la existencia de otra violación –por ejemplo de diversas formas de discriminación o abusos de autoridad–; o bien de casos –muchos de quejas presentadas por policías y otros servidores públicos– en torno a algún tipo de abuso, que al ser investigadas resultan ser conflictos de orden laboral.

278. Respecto de las improcedencias, esta causal suele determinarse porque ya pasó el plazo de un año (a partir de que sucedió el acto de autoridad o el conocimiento del mismo) que establece la Ley de la CDHDF para que este organismo pueda admitir la queja.

279. Sin embargo, también se determina la improcedencia en casos en los que las personas presentan escritos a la autoridad, en ejercicio del derecho de petición, y al no recibir respuesta inmediata, deciden solicitar la intervención de la CDHDF; cuando se analiza la queja, se descubre que aún existe un margen suficiente del plazo legal para que la autoridad emita respuesta. Por ello –y siempre que no se trate de casos graves de acuerdo con la propia Ley de la CDHDF– se determina la improcedencia.

➤ *Casos en los que prevalece la presunción de violación*

280. El tercer grupo de expedientes está conformado por casos en los que, por la aplicación de las reglas de la carga de la prueba (de acuerdo con las cuales la carga de la prueba le corresponde a la autoridad), prevalece la presunción de que la violación en efecto ocurrió. En este grupo se encuentran situaciones en las que la investigación tuvo que ser, por diversas razones, suspendida, de modo que no fue posible arribar a conclusiones determinantes sobre la ocurrencia o no de los hechos, pero en las que tales hechos tampoco fueron desvirtuados por la autoridad, de modo que hay razones para que la presunción se mantenga.

- En varios casos, la investigación se suspende por falta de elementos para seguir investigando (artículo 121, del Reglamento Interno de la CDHDF, fracción X. Falta de elementos). Con frecuencia esta causal implica situaciones en las que fue difícil hallar evidencia que sostuviera el dicho del peticionario, debido, por ejemplo, a la ausencia de testigos, a la situación en la que se dio la presunta violación o al grado de subjetividad del hecho, por ejemplo, en el caso de amenazas o insultos. Sin embargo, es importante señalar que la información enviada por la autoridad tampoco permitió establecer que los hechos no ocurrieron.
- En otros casos la investigación no se continuó porque los y las peticionarias perdieron el interés en seguir adelante con la investigación, apenas iniciada (artículo 121, del Reglamento Interno de la CDHDF, fracción VI. Falta de interés). Se trata de casos en los que las quejas requirieron de ratificación por haber sido presentadas por algún medio distinto de la comparecencia personal, o bien de la presencia de la o el peticionario para aclarar hechos, sin que ello haya ocurrido. Aunque la falta de interés es una causal imputable a la persona peti-

cionaria, no desear o no poder continuar con la investigación de su queja no es en sí mismo razón suficiente para suponer que los hechos narrados en la queja no ocurrieron.

- Por último, en otros casos más la razón para no continuar con la investigación fue el desistimiento expreso de la o el peticionario. Estos casos son especialmente relevantes porque ese desistimiento pudo deberse a presiones ajenas a la voluntad de la persona desistida, lo que refuerza la presunción de ocurrencia de la violación.

281. El común denominador en todos estos casos es, como se ve, la presencia de razones de diversa índole que impidieron que la investigación prosperara. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que aun cuando la violación no haya sido demostrada, la incertidumbre derivada de la interrupción de la investigación implica que tampoco puede decirse que ésta no haya ocurrido. En este mismo sentido, salvo quizá en el caso de la falta de interés, el tipo de conclusión en los casos restantes demuestra que tampoco la autoridad pudo demostrar fehacientemente la no ocurrencia de los hechos imputados porque en todo caso, ello habría implicado concluirlos como hechos no violatorios.

282. Todos los casos, independientemente de las razones expuestas, deben leerse como situaciones en las que no fue posible refutar la hipótesis de violación, de lo que se sigue la razonabilidad de sostener la presunción. Desde luego, y por razones obvias, el grado de presunción se eleva progresivamente desde la falta de interés, donde la probabilidad de ocurrencia de la violación es notoriamente menor, hasta el desistimiento, donde se alcanza el máximo grado de probabilidad de ocurrencia de la violación.

➤ *Casos en los que los agravios denunciados constituyen violación*

283. En el cuarto grupo están los casos en los que la no ocurrencia de la violación es muy improbable. En este grupo se encuentran los expedientes resueltos durante el trámite, así como aquéllos que dieron origen a las recomendaciones emitidas por la Visitaduría.

284. La solución durante el trámite implica casos en los que, debido a la acción de la Comisión, la autoridad reparó las consecuencias de la violación antes de que la investigación concluyera con una Recomendación. Con ello, el o la peticionario se benefició de una solución rápida y efectiva a su problema y la autoridad evitó una muy probable Recomendación. La lógica que permite interpretar estos casos como violaciones altamente probables radica de nuevo en la carga de la prueba, ya que en todos estos casos, la autoridad no desvirtuó los hechos que le fueron imputados.

285. Las conciliaciones y recomendaciones, por su parte, representan la constatación de la convicción de la Comisión de que la violación en efecto se cometió. Las conciliaciones son un acuerdo entre la autoridad y la persona peticionaria (que puede darse siempre que no se trate de violaciones graves) sobre la forma de atender la violación ocurrida y reparar el daño causado, acuerdos en los que la Comisión actúa como testigo.

286. Las recomendaciones se presentan cuando no pudo acordarse una conciliación o cuando se trata de violaciones graves. Aunque el porcentaje de solución por esta vía no es cuantitativamente significativo, debe recordarse que cualitativamente las recomendaciones contienen no sólo señalamientos de acciones u omisiones que debe efectuar la autoridad, sino también indicaciones sobre políticas públicas y medidas estructurales que la autoridad debe adoptar y que tienen impacto en todos los casos similares que quedan comprendidos dentro de las conclusiones generales de cada Recomendación.

287. Como reflexión general, cabe decir que si bien los presuntos agravios no representan un diagnóstico completamente objetivo sobre la violación de los derechos de las personas que los denunciaron, sí son un indicador de la percepción y conocimiento de las y los habitantes de la ciudad sobre el respeto de sus derechos, y en un sentido más amplio, de la capacidad de indignación de los y las ciudadanas por lo que perciben como una afectación injusta o ilegal.

288. Cabe señalar también que, del hecho de que algunos de estos agravios no hayan sido calificados como presuntas violaciones, no se sigue que tales agravios no hayan constituido violaciones de derechos humanos, sino que pudiera darse el caso de que, dada la autoridad o la temática implicadas, su atención no era competencia de esta Comisión. Por otro lado, en diversos casos en los que sí se calificaron como presuntas violaciones, el que éstas no hayan podido ser irrefutablemente demostradas no significa tampoco, automáticamente, que la violación no haya existido, porque ninguno de ellos fue fehacientemente desmentido por la autoridad, lo que motiva que prevalezca la presunción de violación.<sup>46</sup>

g) UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS

289. Los datos que presentamos están ubicados en las 16 delegaciones del Distrito Federal y la zona conurbada. Para ubicar una presunta violación, atendemos a la demarcación delegacional donde ocurrieron los hechos, independientemente del domicilio de la o el peticionario, de la autoridad a quien se atribuye la violación y/o del lugar donde esté ubicada la oficina de dicha autoridad, aunque es claro que a veces éstas pueden coincidir con el lugar de los hechos presuntamente violatorios.

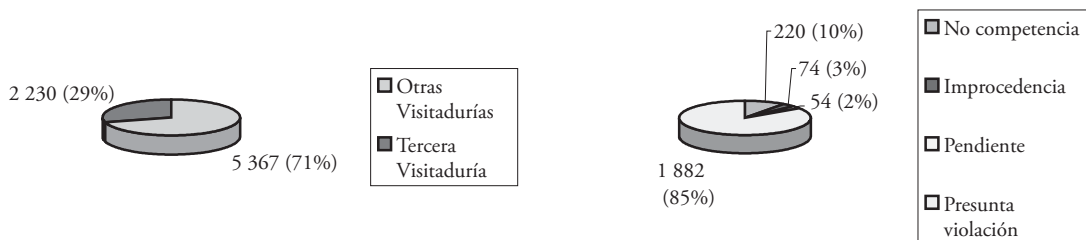
3. Integración del universo de quejas

290. La Dirección General de Quejas y Orientación de la CDHDF (DGQYO) es la primera área que recibe las quejas por violaciones a derechos humanos y las turna a cada una de las cuatro visitadurías generales de la CDHDF. De acuerdo con la DGQYO, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007 se abrieron 7 597 quejas.

291. De esas 7 597 quejas, la Tercera Visitaduría recibió, desde el 1 de octubre de 2006 (fecha en que inició funciones) al día 18 de octubre de 2007, 2 230 quejas, contabilizadas al momento en que se hizo el corte para elaborar la base de datos de esta investigación. De estas 2 230 quejas, 220 fueron calificadas como no competencias, 74 como improcedencias y 54 como pendientes. En total son 1 882 las que fueron calificadas como presuntas violaciones a los derechos humanos. Dentro de estas 1 882, quedan comprendidas 2 751 menciones por presuntas violaciones a los derechos humanos.

Gráfica III.1 Porcentaje de quejas de la Tercera Visitaduría

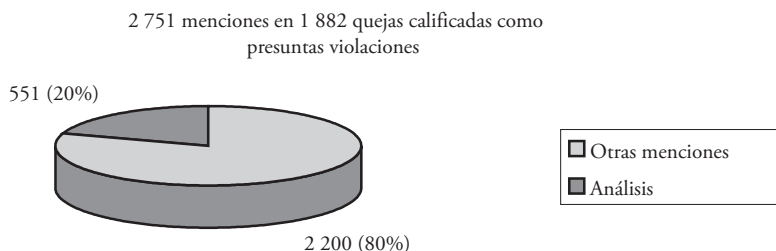
Gráfica III.2 Calificación de las quejas de la Tercera Visitaduría



<sup>46</sup> Para mayor análisis en este sentido, véase CDHDF, *Informe anual 2007*, CDHDF, México, 2008.

292. Cabe aclarar que el número de quejas es distinto al número de menciones, dado que en una misma queja se pueden considerar vulnerados varios derechos. Asimismo, en un mismo expediente de queja puede presentarse la mención a la presunta violación a un mismo derecho por parte de autoridades distintas. Ello es comprensible si se piensa en el empalme de funciones y en las competencias sobrepuestas de varias autoridades respecto de un mismo tema. De ahí que en un mismo expediente de queja puedan aparecer una o más menciones de presunta violación, por ejemplo, al derecho a un medioambiente sano, pues pudiera ser en un aspecto del caso por parte de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal y en otro por parte de alguna delegación.

**Gráfica III.3** Porcentaje de menciones en quejas calificadas como presuntas violaciones



293. De las 2 751 menciones por presuntas violaciones se analizaron 551 en dos grupos; en el primero se analizaron 199 menciones de presuntas violaciones a los siguientes derechos: derecho a un medioambiente sano (42 quejas que contienen 50 menciones de presuntas violaciones a este derecho); derecho a un nivel de vida adecuado (108 quejas que incluyen 115 menciones de presuntas violaciones); y derecho al trabajo (101 quejas que contienen 34 menciones relacionadas con comercio en vía pública).

**Cuadro III.10** Menciones de presuntas violaciones a algunos derechos investigados por la Tercera Visitaduría General del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007

Derecho genérico	Presunta violación	Número de menciones
Derecho a un medioambiente sano	Obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	11
	Obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente	11
	Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	28
	<b>Total/derecho a un medioambiente sano</b>	<b>50</b>
Derecho a un nivel de vida adecuado	Desalojo ilegal	8
	Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada	45
	Obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera	62
	<b>Total/derecho a un nivel de vida adecuado</b>	<b>115</b>
Derecho al trabajo	Obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo	34
	<b>Total/derecho al trabajo</b>	<b>34</b>
<b>Total general</b>		<b>199</b>

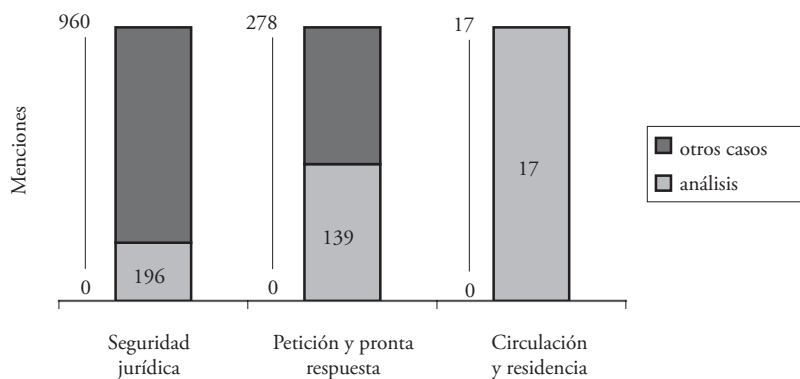
294. De manera complementaria, para el análisis también se consideraron 960 menciones al derecho a la seguridad jurídica (en 951 quejas sobre presuntas violaciones a este derecho); y 290 menciones por violación al derecho de petición y pronta respuesta (en 290 quejas). Sin embargo, debe aclararse que no se consultó la totalidad de estas quejas, sino que se realizó una selección de ellas en conjunto

con la DGQYO. Para esta selección se realizó una búsqueda de las quejas que contuvieran un determinado listado de palabras relacionadas con los temas que son objeto de análisis en el presente informe, es decir, con los temas de medioambiente, nivel de vida adecuado: agua, vivienda y servicios públicos, y comercio en vía pública.<sup>47</sup> Como resultado de este primer filtro, se revisaron 960 menciones por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica y 278 menciones por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta. De manera complementaria, por relacionarse con varias de las quejas en materia de comercio en la vía pública, se revisaron las quejas por el derecho a la circulación y residencia (12 quejas que incluyen 17 menciones de presuntas violaciones a este derecho).

295. En cuanto a las menciones de presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica y petición y pronta respuesta, de las 960 menciones por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica, **196** menciones tienen que ver con los derechos y temas motivo de este informe. Asimismo, de las 278 denuncias por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta, **139** se ocupan del tema de estudio. Finalmente, del total de 17 menciones por presuntas violaciones al derecho de libre circulación y residencia que ingresaron a la Tercera Visitaduría en el periodo estudiado, las 17 menciones se refieren a los temas aludidos en el informe. En consecuencia, se analizaron en total 352 menciones de presuntas violaciones a estos derechos, a fin de obtener una fotografía más completa sobre la verdadera afectación a la seguridad humana que esta Comisión puede identificar a través de las investigaciones que realiza.

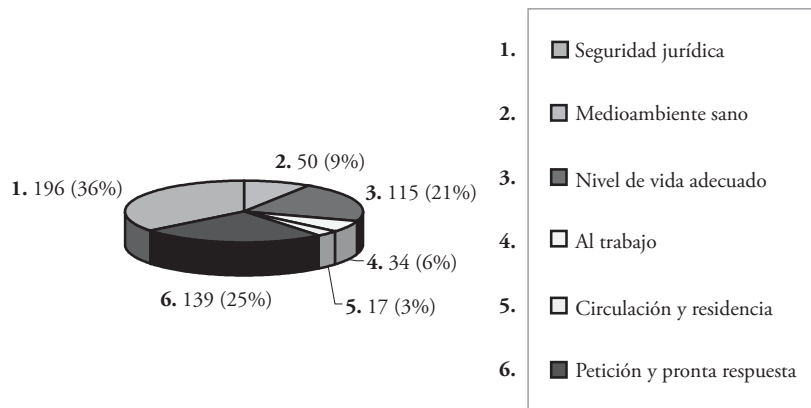
296. Entonces, al total de **199** menciones de presuntas violaciones registradas directamente respecto de los derechos relativos a la seguridad humana, se suman las **352** menciones que a pesar de no haber sido registradas de ese modo, en el fondo implican afectaciones relativas al medioambiente, al nivel de vida adecuado (vivienda, agua y servicios) y al uso de espacios públicos. Por la relación que guardan con los temas abordados en el informe, se tomaron en cuenta también estas 352 menciones, con lo cual se analizaron como total absoluto **551 menciones** de presuntas violaciones a derechos humanos, como se muestra en las gráficas III.4 y III.5.

Gráfica III.4 Menciones objeto de análisis por derecho



<sup>47</sup> Las palabras de búsqueda fueron las siguientes: *servicios, agua, fuga, drenaje, alcantarillado, vivienda, ecología, ecológico, ambiente, ambiental, medioambiente, ruido, asentamientos, transporte, humo, olor, foco infeccioso, fauna nociva, predio, obra pública, hundimiento, comercio, comerciante, ambulante, permiso, trabajo, igualdad, economía e ingreso.*

Gráfica III.5 Menciones por derecho presuntamente violado para análisis



297. Las violaciones a los derechos humanos desgraciadamente no se presentan de manera aislada. En muchas ocasiones, cuando se atenta contra un derecho se vulnera otro. Es así que en los derechos que se analizaron también se presentan violaciones a otros derechos. En el siguiente cuadro se exponen las denuncias que fueron calificadas por dos presuntas violaciones a derechos distintos. Así, por ejemplo, dos quejas por presuntas violaciones a una vivienda adecuada también fueron calificadas como presuntas violaciones a un medioambiente sano; cinco denuncias por presuntas violaciones al derecho a los servicios básicos de vivienda también fueron presuntas violaciones a derechos comprendidos en la seguridad jurídica.

Cuadro III.11 Menciones calificadas en relación con dos derechos

	Medio-ambiente sano	Nivel de vida adecuado: vivienda	Nivel de vida adecuado: servicios básicos (en el que se incluye el servicio de agua potable)	Seguridad jurídica	Petición y pronta respuesta	Debido proceso	Otros derechos
Nivel de vida adecuado: vivienda	2	—	1	10	5	2	Derecho a la integridad personal: 2 Derechos de las personas con discapacidad: 1
Nivel de vida adecuado: servicios básicos (en el que se incluye el servicio de agua potable)	5	1	—	5	7	—	Derecho a la honra y dignidad: 1 Derecho al trabajo: 1 Derecho a la integridad personal: 1
Medioambiente sano	—	6	—	10	1	—	Derecho a la salud: 1

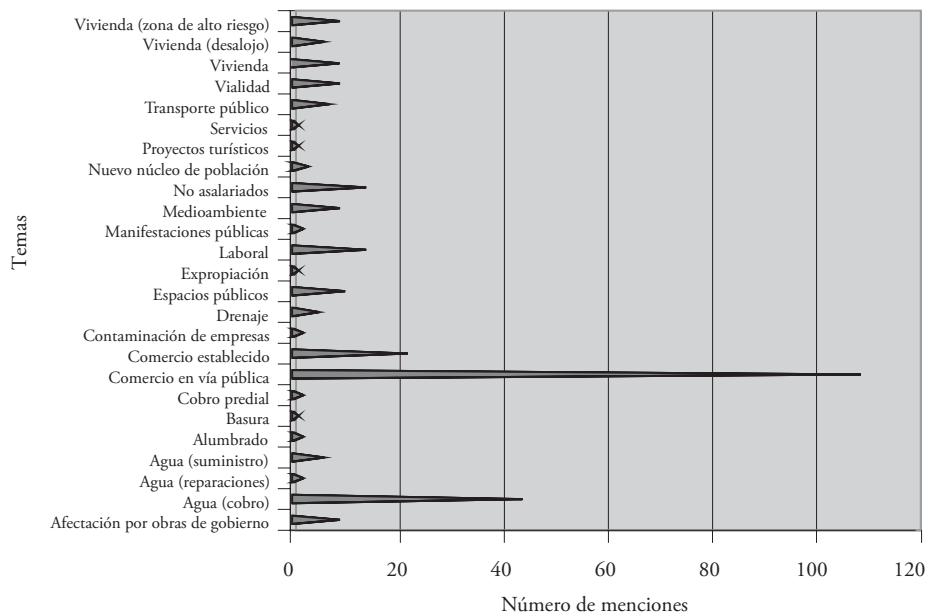
298. Como se explicó anteriormente, se seleccionaron sólo algunas denuncias por presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, de petición y pronta respuesta, y libertad de circulación y residencia, que tienen como trasfondo problemas relacionados con la seguridad humana. Estas denuncias, si bien no fueron calificadas como violaciones a los derechos al medioambiente, a un nivel de vida adecuado o al trabajo, sí hacen referencia a esos temas y a otros más, como aparece en el siguiente cuadro:

**Cuadro III.12** Temas referidos con mayor frecuencia en las denuncias por presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, petición y pronta respuesta y libre circulación (consulta hecha por palabra)

Tema	Número de menciones
Afectación por obras de gobierno	9
Agua (cobro)	44
Agua (reparaciones)	2
Agua (suministro)	6
Alumbrado	2
Basura	1
Cobro predial	2
Comercio en vía pública	109
Comercio establecido	22
Contaminación de empresas	2
Drenaje	5
Espacios públicos	10
Expropiación	1
Laboral	14
Manifestaciones públicas	2
Medioambiente	9
No asalariados	14
Nuevo núcleo de población	3
Proyectos turísticos	1
Servicios	1
Transporte público	7
Vialidad	9
Vivienda	62
Vivienda (desalojo)	6
Vivienda (zona de alto riesgo)	9
<b>Total</b>	<b>352</b>

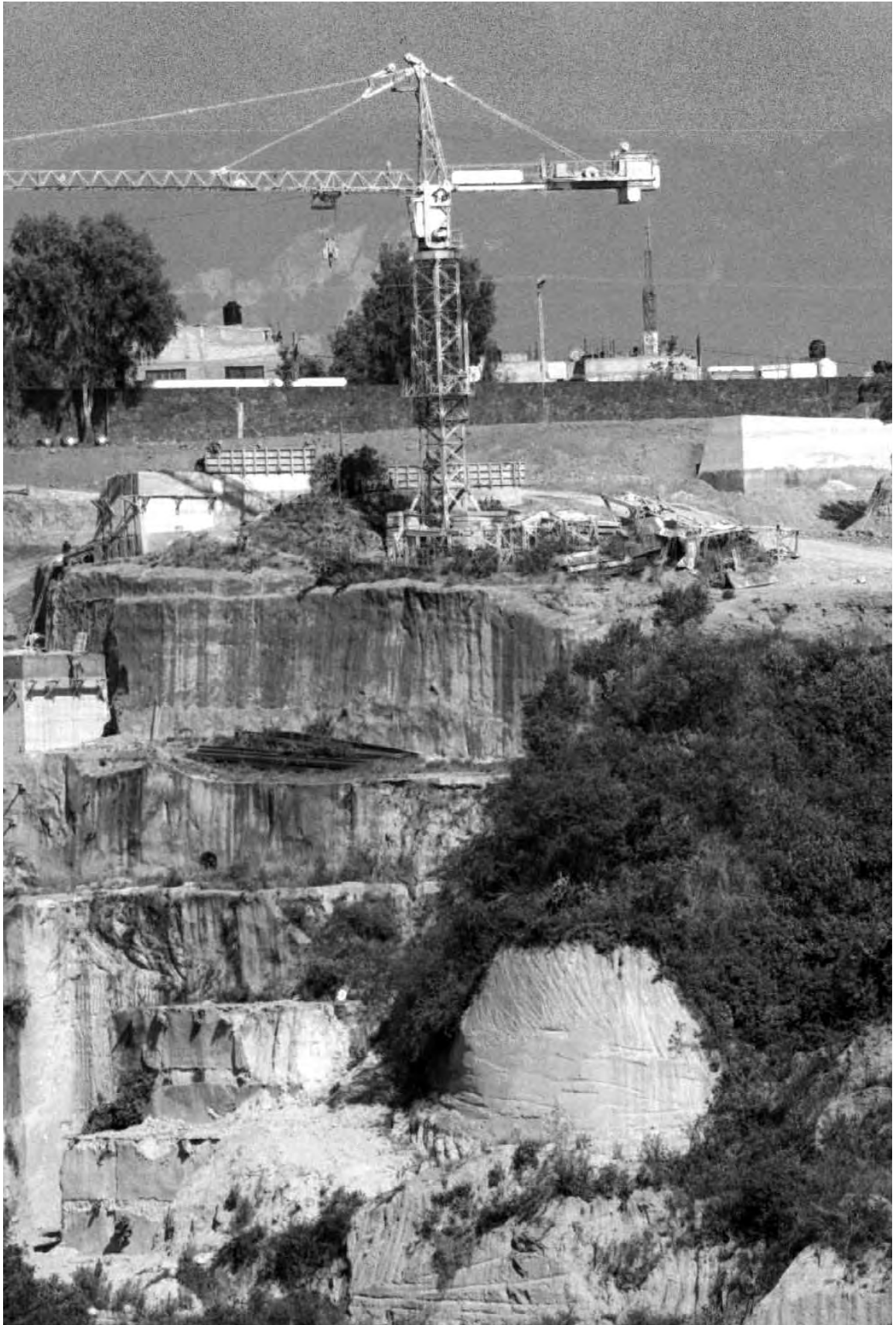
**Nota:** Se reitera que el tema es el asunto o problemática que sirve como marco en el que ocurre una presunta violación al derecho a la seguridad jurídica, al derecho de petición y pronta respuesta, y a la libertad de circulación y residencia, aunque no en todos los casos sea calificada también una presunta violación a otros derechos.

**Gráfica III.6** Temas aludidos con mayor frecuencia en las denuncias por presuntas violaciones a los derechos a la seguridad jurídica, de petición y pronta respuesta y libre circulación



## SEGUNDA PARTE

## IV. Medioambiente



299. Es necesario empezar definiendo el concepto de medioambiente a fin de presentar un marco conceptual desde el cual se describirá su situación actual, en particular, en la ciudad de México.

300. El ambiente es el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el ser humano que hacen posible la existencia y desarrollo de las personas y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.<sup>1</sup>

301. Si bien todos los ecosistemas<sup>2</sup> tienen la capacidad de autorrenovarse y equilibrarse mediante procesos naturales, lo cierto es que esa capacidad de recuperación requiere de tiempo y de ciertos elementos que hacen posible tales procesos. La desmedida explotación de los recursos tiene como resultado la alteración de las etapas naturales de ese proceso, lo que impacta la capacidad de resiliencia<sup>3</sup> de los ecosistemas.

302. La degradación ambiental y sus consecuencias pueden comprenderse mejor si se analiza la relación sociedad-naturaleza: la apropiación de elementos del medio natural por el ser humano para su posterior transformación y consumo (satisfacción de necesidades), afecta al medioambiente.

303. Luciano d'Andrea señala que las grandes ciudades constituyen hoy el contexto social en el que se juegan las posibilidades de una vida digna para casi la mitad de la población del planeta.<sup>4</sup> Como se mencionó en la primera parte de este informe, el crecimiento de las ciudades como producto de los movimientos migratorios y la urbanización acelerada está sucediendo a nivel mundial.

304. Las ciudades se han consolidado como los territorios concentradores de las principales actividades económicas, sociales, políticas y culturales,<sup>5</sup> como es el caso del Distrito Federal, el cual se convirtió en el centro de la actividad productiva, política y comercial del país.

305. La concentración económica de las grandes ciudades ejerce presión sobre el medioambiente debido a:

- a) La industrialización que desencadena procesos migratorios a las grandes urbes;
- b) La necesidad de acercar las ciudades entre ellas y con otros puntos, lo que implica el incremento de vialidades y transporte motorizado, lo que deviene en la mayor fuente de contaminación del aire;

<sup>1</sup> Artículo 5º de la Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 13 de enero de 2000, última reforma publicada el 30 de abril de 2007, disponible en <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000001.pdf>>.

<sup>2</sup> Unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados. Véase el artículo 5º de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

<sup>3</sup> *Resiliencia* es la capacidad de amortiguar los impactos negativos y mantener su estructura.

<sup>4</sup> Luciano d'Andrea, "Contribuciones teórico-metodológicas para el análisis de la relación. Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente", en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano-El Colegio de México, 1991, p. 57.

<sup>5</sup> Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Perspectivas del medio ambiente urbano en América Latina y el Caribe. Las evaluaciones GEO ciudades y sus resultados*, México, PNUMA, 2004, p. 19.

- c) La instalación de industrias y centros proveedores de servicios, que ha incrementado las presiones por agua y suelo urbano y el desalojo de aguas usadas, gases y desechos sólidos y peligrosos;
- d) El crecimiento desmesurado, que no ha permitido una planeación urbana adecuada, lo que ha llevado a problemas en la recolección de residuos sólidos, creando enormes basurales con grandes repercusiones ambientales y de salud, y
- e) El aumento de población conlleva la insuficiencia de la prestación de transporte público y el aumento desmesurado de automóviles.

306. El caso de la ciudad de México no es la excepción. Como se señaló en el capítulo II, se abordarán las problemáticas considerando a la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) y no sólo al Distrito Federal. En el caso del medioambiente tiene aún más sentido pues geográficamente, el Distrito Federal se localiza en el suroeste de la Cuenca de México, la cual forma parte, junto con la cuenca del Río Tula, de la región hidrológica del Pánuco. Esta cuenca tiene una extensión de 9 560 km<sup>2</sup>, y sólo una quinta parte está urbanizada. El Distrito Federal ocupa 13.8% de su superficie; la mayor parte pertenece al Estado de México (50%) y porciones más pequeñas a los estados de Hidalgo, Tlaxcala y Puebla.

Analizar la problemática desde la ZMVM permitirá dimensionar la problemática ambiental, la vulnerabilidad aún mayor y creciente presión sobre las políticas ambientales que se llevan a cabo en el Distrito Federal y permitirá dar cuenta de la necesidad de incentivar políticas similares en los estados y municipios vecinos. De lo contrario, será muy difícil garantizar la sustentabilidad de la urbe y el cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano de quienes compartimos la ZMVM.<sup>6</sup>

## A. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana y descripción de la situación

### 1. Suelo de conservación en la ciudad de México

307. La cuenca del Anáhuac es el centro histórico, político y económico de la república mexicana. Su ubicación estratégica fue descubierta por los mexicas, que edificaron ahí la gran Tenochtitlan, sede del imperio azteca. La parte baja de la región estaba cubierta por grandes lagos, surcada por ríos, arroyos y manantiales, y rodeada por exuberantes bosques, conformando un ecosistema que albergaba una rica biodiversidad con varias especies endémicas.

308. El establecimiento de culturas sedentarias y el incremento de la población inició en la región un proceso de alteración del ambiente que continúa hasta nuestros días. Estos cambios se observan en la pérdida de la mayoría de los cuerpos de agua; la desaparición, reencauzamiento o entubado de casi todas las corrientes de agua; la disminución drástica de la cobertura vegetal y, como consecuencia, la erosión de los suelos y la merma de la biodiversidad así como el abatimiento de los mantos acuíferos.<sup>7</sup>

309. El crecimiento demográfico ejerció presión sobre el territorio, provocando la adopción de técnicas de producción intensivas. Con ello se aceleró la modificación del ecosistema para abastecer la creciente demanda de alimentos y otros productos. Posteriormente, se dio al territorio del Distrito Federal

<sup>6</sup> Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF), "Observaciones proporcionadas para este informe", oficio número SMA/DEJ/301/2008 de 29 de mayo de 2008.

<sup>7</sup> Gobierno del Distrito Federal (GDF) y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), *Experiencias hacia el manejo sustentable de los recursos naturales en el suelo de conservación del Distrito Federal*, México, GDF, 2003.

el carácter de “reserva territorial” para el crecimiento urbano. Al tomarse conciencia de que ese modelo de desarrollo conducía a la destrucción ambiental, poniendo en duda la viabilidad de la cuenca en el mediano plazo, se estableció en la década de los treinta la veda de los bosques para su protección y, posteriormente, la zona fue decretada como suelo de conservación, priorizándose la preservación de los recursos naturales.

310. En la actualidad, en el Distrito Federal, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo Urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico, todos del Distrito Federal, existen dos tipos de suelo: suelo urbano y suelo de conservación, ambas con diferentes subdivisiones y modalidades que especifican el tipo de actividades permitidas en cada una. El Distrito Federal tiene una superficie de 149 900 hectáreas: el suelo urbano ocupa 61 458 ha (41%) y el suelo de conservación ocupa 87 310 ha (59%).<sup>8</sup> Las delegaciones con suelo de conservación son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco.

Mapa IV.1 Delegaciones con suelo de conservación<sup>9</sup>



311. El crecimiento de la ZMVM ha significado el constante deterioro de la cuenca. Se ha ido ocupando gradualmente la mayor parte del lecho de los lagos; hacia el sur y el oeste de la ciudad, el área urbana ocupa ahora las pendientes bajas de las montañas circundantes que una vez estuvieron cubiertas de masas boscosas.<sup>10</sup>

312. De esta forma se han generado enormes y complejos problemas entre desarrollo urbano y medioambiente, que ponen en juego la sustentabilidad de la zona y la calidad ambiental para sus habitantes, a lo que se suman las presiones de la ZMVM sobre otras cuencas.<sup>11</sup> La pérdida del suelo de conservación

<sup>8</sup> SMADF, portal electrónico, véase <<http://www.sma.df.gob.mx/corena>>.

<sup>9</sup> *Ibid.*

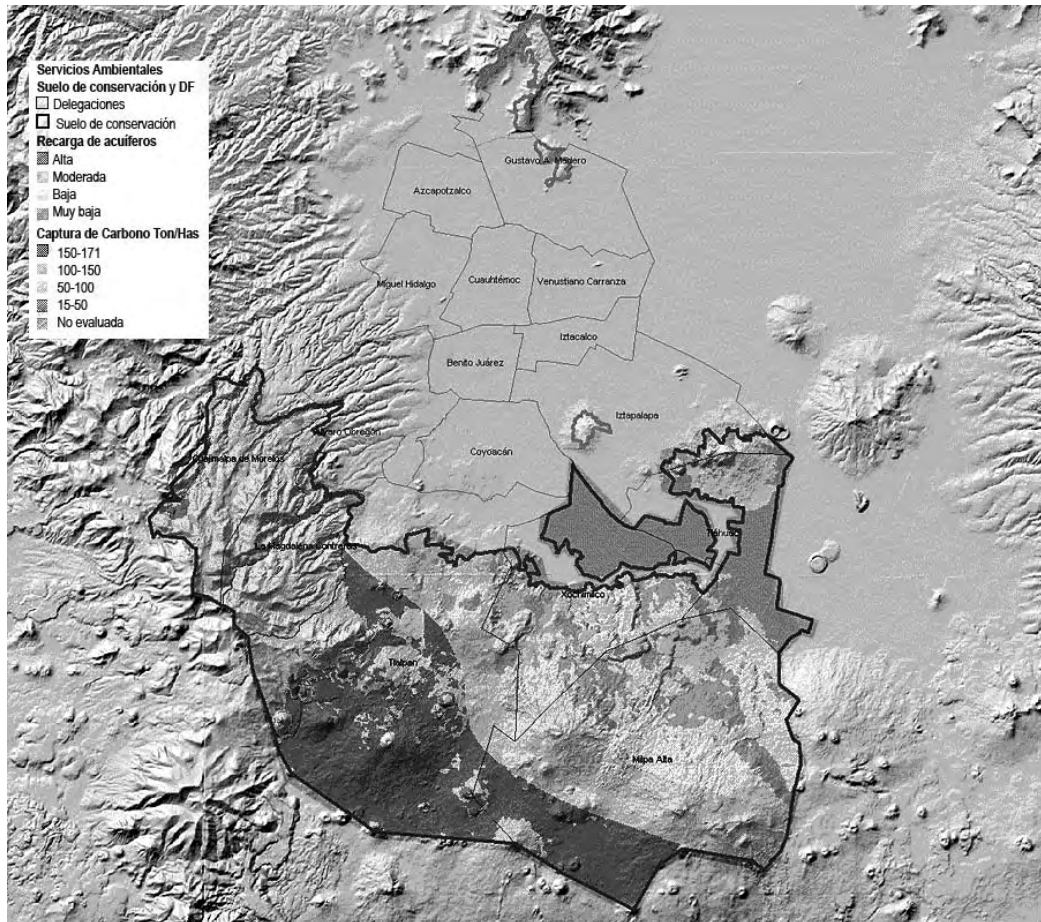
<sup>10</sup> “Existe un fuerte debate sobre la tasa de crecimiento anual de la mancha urbana sobre el suelo de conservación. La Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) estimó, con base en datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corenader), que la mancha creció 300 hectáreas por año en promedio entre 1992 y 2002 (PAOT, 2006, p. 10). Un estudio realizado por Corenader estima un crecimiento promedio anual de 145 ha para el periodo 2000-2005 (Corenader, 2005). Gobierno del Distrito Federal, *Estrategia local de acción climática de la ciudad de México. Acciones locales, logros globales*, México, GDF, 2006, p. 70.

<sup>11</sup> Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo, A. C., 2004, véase <<http://www.centrogeo.org.mx/geom/GeoTexto/0101.htm>>.

no sólo se debe a la urbanización, sino también al cambio de la vocación del suelo, al abrir para la agricultura y/o ganadería, áreas forestales lo que tiene como consecuencia su deterioro y erosión.<sup>12</sup>

313. La importancia del suelo de conservación radica en los servicios ambientales<sup>13</sup> que brinda al ser humano la gran biodiversidad que en él se localiza, las áreas utilizadas para actividades recreativas y su valor cultural e histórico.<sup>14</sup>

Mapa IV.2 Servicios ambientales del suelo de conservación en el Distrito Federal



Fuente: Centro de Investigación en Geografía y Geomática, *op. cit.*

314. Los principales servicios ambientales que brinda el suelo de conservación son: disponibilidad de agua en cantidad<sup>15</sup> y calidad a través de recarga de acuíferos y escurrimientos; estabilización del microclima (régimen de lluvias, temperatura, humedad); producción de oxígeno; contención de la emisión

<sup>12</sup> SMADF, "Observaciones proporcionadas para este informe", *op. cit. supra* n. 6.

<sup>13</sup> Los servicios ambientales se derivan de los ecosistemas o sus elementos, y sus valores o beneficios son económicos, ecológicos o socioculturales; además, inciden directamente en la protección y mejoramiento del medioambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes y justifican la necesidad de desarrollar acciones para promover la preservación, recuperación y uso racional de los elementos relevantes para la generación de estos servicios en beneficios de las generaciones presentes y futuras. (Artículo 4º de la Ley Ambiental del Distrito Federal.)

<sup>14</sup> GDF y FAO, *op. cit.*, p. 8.

<sup>15</sup> Hay que considerar 60% del agua que se consume en la ciudad se extrae de los mantos acuíferos que se recargan en el suelo de conservación. GDF y FAO, *op. cit.*, p. 8.

de partículas suspendidas y otros contaminantes a la atmósfera por la barrera contra vientos y resguardo de suelo a través de la cobertura vegetal (reducción de azolve en redes de desagüe).

*a) Riesgos a la seguridad humana relacionados con la recarga del acuífero*

**Cuadro IV.1 Medioambiente y los riesgos a la seguridad humana**

<i>Riesgos relacionados con el suelo de conservación</i>
Hundimientos provocados por los procesos de extracción de agua en el Distrito Federal
Vulnerabilidad ante sismos debido al debilitamiento de los cimientos de las construcciones ocasionados por los hundimientos
Incremento en el número de inundaciones en la ciudad debido a los hundimientos y a la obstrucción de los drenajes o azolve
Amenaza a la calidad de vida por escasez de agua
Amenaza a la calidad de vida por contaminación del subsuelo
Baja calidad del agua, con altos contenidos de sales
Pérdida de bosques y suelo de conservación por urbanización sin suficiente organización lo cual provoca pérdida de agua y deterioro al medioambiente
Descargas de aguas residuales en Xochimilco debido a la falta de prestación de servicios básicos en asentamientos irregulares
Contaminación por vertimiento y quema de residuos sólidos en zonas a cielo abierto en los asentamientos irregulares, lo que provoca fauna nociva
Bajo presupuesto en acciones para proteger y conservar bosques, barrancas, áreas naturales protegidas y suelo de conservación
Al volverse receptores de desechos sólidos y líquidos, principalmente las barrancas, se vuelven focos de infección

315. Como se señaló antes, en el suelo de conservación se da la recarga del acuífero que suministra agua a la ciudad, sin embargo, los históricos procesos de extracción de agua en el Distrito Federal han generado altos riesgos por hundimientos. Al no recargarse el acuífero, se pierde el volumen en el subsuelo, compactándolo y provocando así los hundimientos que se dan con mayor frecuencia en la zona donde se ubican pozos de extracción de agua.

316. En este sentido, podemos citar el caso documentado por esta Comisión<sup>16</sup> de la vulnerabilidad en que se encuentra parte de la población de la delegación Iztapalapa debido a la existencia de dos fallas geológicas en la zona que, combinadas con las más de doscientas grietas que copan el subsuelo de la zona, convierten la demarcación en un punto altamente riesgoso. Tal es la conclusión de dos estudios realizados por el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y por la empresa consultora Ópalo.

317. Los hundimientos provocan el debilitamiento de los cimientos de las construcciones, haciéndolos más vulnerables a los sismos. Esto es preocupante debido a que la cuenca de la ciudad de México se ubica en una de las zonas tectónicas de mayor actividad en el país.

318. De acuerdo con el informe GEO ciudad de México del PNUMA, la ciudad se hunde en algunas zonas de 5 a 10 centímetros por año, debilitando los cimientos de los edificios y haciéndolos más vulnerables a los sismos, lo que significa un mayor riesgo para la seguridad humana de la población. El hundimiento máximo acumulado en la región central de la ciudad alcanzó 10 m a fines del siglo XX, mientras que en la subcuenca Chalco-Xochimilco llegó a 7 m a una tasa de 48 cm al año.<sup>17</sup> El hundimiento de la ciudad provoca a su vez mayor número de inundaciones ya que éstas se encuentran relacionadas con la obstrucción de los drenajes o azolve.

<sup>16</sup> Expediente CDHDF/122/07/IZTP/D4134-III.

<sup>17</sup> Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo A. C., *Geo ciudad de México: una visión territorial del sistema urbano ambiental*, México, Centro GEO, 2004, p. 86.



319. De igual forma la calidad de vida se ve amenazada gravemente por la escasez del agua y por la contaminación del subsuelo.<sup>18</sup> La calidad del agua se ha visto mermada debido a que los acuíferos no se recargan, lo que hace necesaria una extracción a niveles cada vez más profundos (más de 400 m), ello implica que el agua extraída contenga altos contenidos de sales;<sup>19</sup> además se incrementa el costo para hacerla potable, y se obtiene agua de baja calidad en detrimento de la salud de las y los capitalinos.<sup>20</sup> La problemática del derecho al agua en la ZMVM se analizará con detalle en un apartado posterior.

320. Para la recuperación del suelo de conservación y su capacidad de infiltración de agua al acuífero, se estableció el programa de reforestación rural, con el que se logró la siembra de 1.5 millones de árboles con la participación de 20 núcleos agrarios.<sup>21</sup>

321. Una de las causas relacionada con la pérdida del suelo de conservación se atribuye a los asentamientos humanos irregulares, caracterizados por viviendas sin terminar, autoconstruidas y, en muchas ocasiones, localizadas en zonas de alto riesgo como barrancas, minas cerradas, o lechos de ríos. La instalación de estos asentamientos o nuevos núcleos de población es una medida desesperada de la población por acceder a la vivienda aunque sea de manera precaria y hasta riesgosa como se delineó en el apartado sobre el crecimiento de la metrópoli. Este tema se tratará con mayor profundidad en el apartado sobre nivel de vida adecuado; aquí se expone únicamente el impacto ambiental del crecimiento urbano.

<sup>18</sup> La posibilidad de que los contaminantes del suelo se filtren al agua subterránea, depende de la composición de los suelos y el nivel freático, entre otros. Hasta hace algunos años, se pensaba que las arcillas lacustres eran impermeables; actualmente se sabe que existe una gran densidad de microfracturas (ocasionadas por la desecación y consolidación), que se convierten o podrían convertirse en ductos para la migración de contaminantes hacia el acuífero. (Centro de Investigación en Geografía y Geomática, *Geo ciudad de México, op. cit.*, pp. 105-106.)

<sup>19</sup> Entre el suelo y el agua subterránea se encuentran las arcillas lacustres, que a lo largo de 300 mil años o más acumularon sales en concentraciones tres o cuatro veces mayores a las del agua de mar. Las arcillas lacustres liberan las sales que contienen y por gravedad, descienden y contaminan el acuífero. (*Ibid.*, p. 105.)

<sup>20</sup> Esto se ha hecho patente en Iztapalapa y Gustavo A. Madero, donde eventualmente, las y los vecinos precolan agua amarillenta. (*Idem.*)

<sup>21</sup> SMADF, *Primer informe de trabajo*, México, SMADF, 2007, p. 4.



322. La desorganizada urbanización sobre el suelo de conservación implica que la lluvia no pueda infiltrarse hasta alcanzar los acuíferos que se encuentran a 350 metros de profundidad por debajo del suelo urbano. Al sustituir las áreas verdes o boscosas por piso de cemento, el agua de la lluvia no se retiene, sino que, por el contrario, corre hasta llegar a las coladeras del drenaje urbano, de modo que se pierde el vital líquido. Esto provoca escasez de agua y la compactación del suelo, poniendo en alto riesgo a la población.

323. De acuerdo con la asociación civil *Metrópolis 2025*, más de 15% de la superficie del suelo de conservación del Distrito Federal ha sido ocupado por cerca de 800 asentamientos urbanos irregulares. Según el diputado y vicepresidente de la Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica, Avelino Méndez Rancel, “hay una pérdida de dos hectáreas diarias de bosques, de zonas de preservación en el Distrito Federal”.<sup>22</sup>

324. En el Ajusco, por ejemplo, cada hectárea ocupada por asentamientos humanos provoca la pérdida de dos millones de litros de agua al año que irían a la recarga de mantos acuíferos.<sup>23</sup>

325. La lenta actuación de las autoridades para evitar la ocupación en barrancas, áreas naturales protegidas y suelo de conservación conlleva a que dichos asentamientos se consoliden y en algunos casos se cambie la zonificación del área, lo que abre la puerta a la densificación poblacional de la zona.

326. Debido a que los asentamientos humanos en áreas de protección ecológica no cuentan con los servicios básicos de agua, drenaje, recolección de residuos, luz, etc., se propician las descargas de aguas residuales sobre otros cauces; por ejemplo, en la zona chinampera de Xochimilco se vierten aguas resi-

<sup>22</sup> Shaila Rosagel, “Urgente frenar expansión urbana en suelo de conservación”, en *2000 Agro Revista Industrial del Campo*, México, 10 de diciembre de 2007, disponible en <[http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id\\_sec=53&id\\_art=4722&id\\_ejemplar=0](http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=53&id_art=4722&id_ejemplar=0)>.

<sup>23</sup> Presencia Ciudadana Mexicana, A. C., *La ciudad de México que queremos ser*, México, 2006, p. 17, disponible en <<http://www.presencia-ciudadana.org.mx/medio/transporte/LaCiudad.pdf>>.

duales que contaminan el lago, también se encuentran los residuos que se vierten en zonas a cielo abierto o bien que se queman, provocando contaminación y fauna nociva.

327. En 2007 la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) recibió 1 198 quejas, de las cuales 36 se relacionan con suelo de conservación, lo que equivale a 3% del total; respecto del cambio de uso de suelo recibió 379 quejas, lo que equivale a 31.63% del total. Este último es el número más alto de quejas en ese tema desde 2002.<sup>24</sup>

328. Es necesario por tanto destinar mayor presupuesto a la protección, conservación, vigilancia y restauración de los bosques, barrancas, áreas naturales protegidas y suelo de conservación del Distrito Federal. Dentro de estos proyectos es importante también otorgar especial importancia a la promoción de la cultura ambiental en la sociedad.

## 2. Políticas públicas hacia el medioambiente

329. El 19 de enero de 2007, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) creó la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental para detener el crecimiento desmedido de la mancha urbana en el suelo de conservación a través de acciones como recorridos de vigilancia en las áreas naturales protegidas y del suelo de conservación que realizan inspectores ambientales; la colocación de retenes para inhibir el depósito de residuos sólidos de la industria de la construcción; operativos de vigilancia e inspección en coordinación con las autoridades de las delegaciones políticas, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia, todas del Distrito Federal; y la implementación de programas para evitar el crecimiento de asentamientos humanos irregulares, como: Programa Permanente de Inspección y Vigilancia en Suelo de Conservación y Áreas Naturales Protegidas; Operativos de Inspección y Clausura en Asentamientos Humanos Irregulares; y Programa de Inhibición de Depósito Clandestino de Residuos Sólidos de la Construcción.

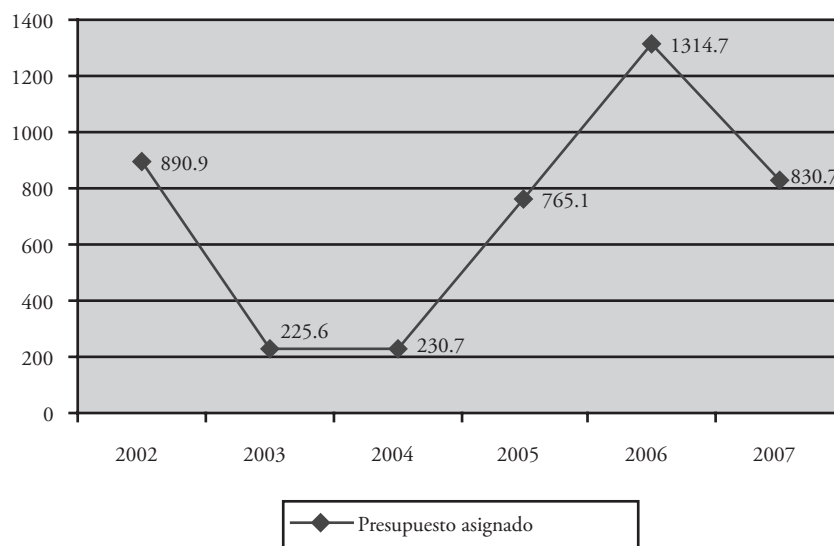
330. Vale la pena hacer mención de la evolución del presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) para la atención del medioambiente:

Cuadro IV.2 Presupuesto asignado por la ALDF a las dependencias encargadas del tema ambiental

Evolución de la asignación presupuestal en la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal		
Ejercicio	Asignado (millones de pesos)	Tasa de crecimiento %
2002	890.9	
2003	225.6	-74.7
2004	230.7	2.3
2005	765.1	231.6
2006	1 314.7	71.8
2007	830.7	-36.7

<sup>24</sup> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), portal electrónico, <<http://www.paot.org.mx/>>.

Gráfica IV.1 Presupuesto asignado (comparación)



Cuadro IV.3 Presupuesto asignado de 2002 a 2007

Entidades relacionadas con el ramo de medioambiente					
Fondo Ambiental Público			Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial		
Ejercicio	Asignado (millones de pesos)	Tasa de crecimiento (%)	Ejercicio	Asignado (millones de pesos)	Tasa de crecimiento %
2002	0.0		2002	0.0	
2003	40.0		2003	50.0	
2004	3.9	-90.4	2004	47.6	-4.8
2005	21.0	445.3	2005	49.1	3.2
2006	41.8	99.0	2006	51.6	5.0
2007	156.2	273.4	2007	52.1	1.0

331. Estos datos ofrecen la oportunidad de un análisis profundo acerca de las decisiones presupuestales en relación con los derechos humanos, tema que no es objeto central del presente informe. Sin embargo, basta con decir que al revisar estos cuadros, se observa que al parecer no existe un criterio claro ni una justificación sostenible, por los cuales la ALDF decide asignar cierto presupuesto en relación con el medioambiente en un año y uno extremadamente distinto a los dos años siguientes. La correlación del presupuesto asignado en 2005 respecto de 2004 refleja una tasa de crecimiento de 231.6%, mientras que dos años después el presupuesto de 2007 refleja un decrecimiento de 36.7% respecto del asignado en 2006, sin que haya una razón objetivamente comprobable que pudiera justificar este desbalance.

332. Lo anterior deja en estado de incertidumbre y riesgo a quienes habitan y transitan por la ciudad de México, pues no tienen bases para conocer, con un mínimo de razonabilidad, lo que pueden esperar para el futuro próximo de su vida en la ciudad, situación que eleva su grado de inseguridad humana.

333. Por otro lado, estos datos revelan también que las autoridades legislativas no aplican los criterios de progresividad y no regresividad en materia de DESCA, cuyo cumplimiento es obligatorio para todos los órganos de poder público del Estado mexicano de acuerdo con los compromisos interna-

cionales que ha adquirido, como ya se explicó en el capítulo II. Como es evidente, la asignación presupuestaria guarda una estrecha relación con la posibilidad efectiva de realización y goce de los derechos humanos, en especial, los DESCA y tiene incidencia directa en el aumento o disminución de los riesgos que afectan la seguridad humana de las personas.

334. Por otra parte, respecto de las decisiones administrativas, cabe señalar que en 2007, la SMADF impuso 435 clausuras de asentamientos humanos irregulares ubicados en suelo de conservación y áreas naturales protegidas (ANP). De estas clausuras, en 247 construcciones irregulares se inició procedimiento, así como el aseguramiento de materiales de construcción semipermanentes en el predio Temosco del ANP de la sierra Santa Catarina.<sup>25</sup> Se instalaron ocho retenes permanentes en diferentes puntos de acceso a suelo de conservación y con ello se evitó la disposición inadecuada de por lo menos 1 400 m<sup>3</sup> de cascajo.<sup>26</sup>

335. La SMADF señaló que la superficie de suelo de conservación por recuperar es la siguiente:

**Cuadro IV.4** Superficie por recuperar de suelo de conservación<sup>27</sup>

Regional	Superficie total	Suelo de conservación	ANP
Regional 1	1.6066	1.6066	—
Regional 2	2.2943	21.2943	—
Regional 3	14.0005	13.471	0.5295
Regional 4	19.5734	11.7434	7.8304
<b>Total</b>	<b>56.4748</b>	<b>48.1153</b>	<b>8.3599</b>

336. En 2007 se realizaron 709 recorridos de vigilancia en suelo de conservación y áreas naturales protegidas que se distribuyen de la siguiente manera:

**Cuadro IV.5** Acciones para inhibir el depósito clandestino de cascajo<sup>28</sup>

Retenes	177
Camiones de más de 6 m <sup>3</sup> de cascajo retornados	225 (aproximadamente 1 350 m <sup>3</sup> )
Órdenes de inspección y actas circunstanciadas	14 vehículos asegurados (112 m <sup>3</sup> )

**Cuadro IV.6** Personal acreditado y de apoyo para la vigilancia en áreas de valor ambiental<sup>29</sup>

Regional	Inspectores acreditados	Ecoguardas	Personal de base
CIRNAP	6	—	—
REG 1	4	—	8
REG 2	3	—	10
REG 3	3	2	—
REG 4	2	1	6
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>3</b>	<b>24</b>

337. Por su parte, la Comisión de Recursos Naturales (Corena) tiene como función proteger los recursos naturales del suelo de conservación a través de la prevención, el combate de incendios forestales y la reforestación rural.

<sup>25</sup> SMADF, oficio SMA/DEJ/513/2007, 22 de noviembre de 2007 suscrito por el director ejecutivo jurídico.

<sup>26</sup> SMADF, *Primer informe, op. cit.*, p. 8.

<sup>27</sup> SMADF, oficio citado *supra* n. 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

### 3. Áreas naturales protegidas (ANP)

338. Las ANP son espacios físicos donde los ecosistemas naturales no han sido significativamente alterados y que requieren ser preservados y/o restaurados por su importancia ambiental, biológica y ecológica, para dar mayor relevancia a la recarga del acuífero y a la preservación de la biodiversidad. Son áreas a las que les ha asignado un estatus de protección legal, con la finalidad de conservar la riqueza natural del Distrito Federal, así como los procesos ecológicos que brindan numerosos servicios ambientales a las y los habitantes de la ciudad.<sup>30</sup>

339. En el Distrito Federal hay veinte ANP que abarcan una superficie de aproximadamente 19 662.66 ha, lo que equivale a 13.10% de la superficie del Distrito Federal (22.23% del suelo de conservación). De éstas, 12 son competencia de la SMA-DG CORENA;<sup>31</sup> sólo siete de estas ANP cuentan con Programas de Manejo publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; las cuales se enlistan a continuación:

- a) Parque Ecológico de la Ciudad de México (cuenta con plan de manejo);
- b) Parque Nacional Desierto de los Leones (cuenta con plan de manejo);
- c) Parque Nacional Cumbres del Ajusco;
- d) Parque Nacional Insurgentes Miguel Hidalgo y Costilla;
- e) Sierra de Guadalupe (cuenta con plan de manejo);
- f) Sierra de Santa Catarina (cuenta con plan de manejo);
- g) La Armella (cuenta con plan de manejo);
- h) Cerro de la Estrella (cuenta con plan de manejo);
- i) Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco (cuenta con plan de manejo);
- j) Ecoguardas;
- k) San Miguel Topilejo; y
- l) San Nicolás Totoloapan.

340. La PAOT recibió entre 2006 y 2007 las siguientes denuncias relacionadas con ANP:<sup>32</sup>

**Cuadro IV.7** Número de denuncias recibidas en la PAOT por delegación

Delegación	2006	2007
Xochimilco	5	6
Tláhuac	2	6
Álvaro Obregón	2	4
Iztapalapa	1	3
Tlalpan	15	11
La Magdalena Contreras	5	0
Cuajimalpa	7	2
Miguel Hidalgo	0	1
<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>33</b>

341. Entre las acciones más importantes realizadas por la SMADF para conmemorar el día mundial del medioambiente, se encuentran la Campaña Ambiente Limpio en dos ANP: Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco y Cerro de la Estrella, donde se retiran alrededor de 80 m<sup>3</sup> de desechos sólidos.

<sup>30</sup> Comisión de Recursos Naturales (Corena), véase <[www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?ruta=conservacion&top=anp\\_concepto](http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?ruta=conservacion&top=anp_concepto)>.

<sup>31</sup> SMADF, oficio citado *supra* n. 25.

<sup>32</sup> Cuadro elaborado con información estadística de la PAOT, véase <<http://www.paot.org.mx/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=12&menu=5>>.

dos.<sup>33</sup> Al 19 de octubre de 2007, se habían realizado 380 clausuras en diferentes asentamientos humanos irregulares distribuidos en las cuatro regionales pertenecientes a la Coordinación de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas.

**Cuadro IV.8** Clausuras realizadas por la Coordinación de Inspección de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas (CIRNANP)<sup>34</sup>

Regional	Suelo de conservación	ANP	Total
REG 1	52	1	53
REG 2	110	1	111
REG 3	114	1	115
REG 4	101	—	101
<b>Total</b>	<b>377</b>	<b>3</b>	<b>380</b>

342. Aun con esos esfuerzos, los asentamientos humanos en zonas de protección representan uno de los grandes problemas que afectan tanto a las ANP y barrancas como al suelo de conservación, teniendo como consecuencia la afectación a los ecosistemas y por tanto, a la calidad de vida de las y los habitantes y a su derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado.



343. Las denuncias ciudadanas relacionadas con suelo de conservación y ANP que proceden de la PAOT, de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (DEVA) y de la Coordinación de Inspección de Recursos Naturales y Áreas Naturales Protegidas (CIRNANP), se tramitan de la siguiente forma:<sup>35</sup>

- a) Recepción de la denuncia, asignación de número de turno;
- b) Inspección ocular para detectar irregularidades;
- c) Solicitud de orden y acta de inspección y oficio de comisión;
- d) Realización de la orden de inspección;

<sup>33</sup> SMADF, oficio citado *supra* n. 25.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

- e) Levantamiento del acta circunstanciada correspondiente;
- f) Si es detectada alguna irregularidad se inicia procedimiento administrativo;
- g) Seguimiento del procedimiento administrativo; y
- h) Elaboración de respuesta al denunciante.

344. La PAOT recibió entre 2006 y 2007 las siguientes denuncias relacionadas con ANP:<sup>36</sup>

**Cuadro IV.9** Número de denuncias recibidas en la PAOT relacionadas con ANP

Delegación	2006	2007
Xochimilco	0	1
Tlalpan	1	4
Álvaro Obregón	0	1
Iztapalapa	1	3
Gustavo A. Madero	0	1
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

#### 4. Barrancas del Distrito Federal

345. De acuerdo con el artículo 5° de la Ley Ambiental para el Distrito Federal, *barranca* es una depresión geográfica que por sus condiciones topográficas y geológicas se presentan como hendiduras y sirven de refugio de vida silvestre, de cauce de los escurrimientos naturales de ríos, riachuelos y precipitaciones pluviales y que constituyen zonas importantes del ciclo hidrológico y biogeoquímico.<sup>37</sup>

346. Las barrancas son un reservorio para especies de flora y fauna silvestre; retienen partículas suspendidas; fijan dióxido de carbono; atraen la captación de agua para la recarga de acuíferos; regulan el balance hídrico; su equilibrio define la velocidad de los escurrimientos y la cantidad de azolve que afecta la captura de aguas; ayudan a regular el ciclo hidrológico y atmosférico; y sirven de área verde y lugar propicio para el crecimiento de árboles.

347. Existen 99 sistemas de barrancas distribuidas en 15 microcuencas en el Distrito Federal. Se ubican principalmente en el poniente de la ciudad, en las delegaciones Álvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa de Morelos.

**Mapa IV.3** Barrancas en el Distrito Federal



**Fuente:** SMADF, Sistema de Información de Barrancas, véase <[http://www.sma.df.gob.mx/barrancas/index.php?op=06\\_beneficios](http://www.sma.df.gob.mx/barrancas/index.php?op=06_beneficios)>.

<sup>36</sup> Cuadro elaborado con información estadística de la página de internet de la PAOT, *op. cit.*

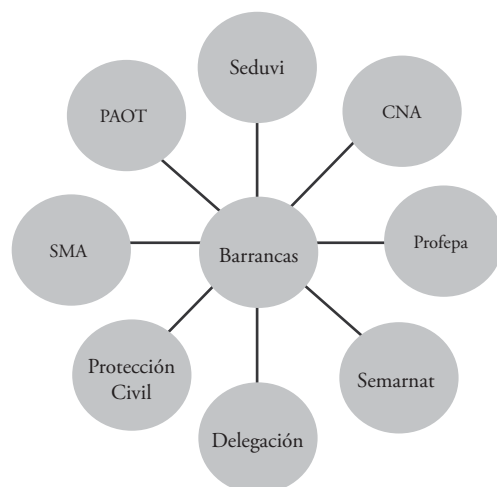
<sup>37</sup> SMADF, *Sistema de Información de Barrancas*, véase <[http://www.sma.df.gob.mx/barrancas/index.php?op=06\\_beneficios](http://www.sma.df.gob.mx/barrancas/index.php?op=06_beneficios)>.

348. Las barrancas del Distrito Federal se encuentran expuestas a las siguientes problemáticas:<sup>38</sup>

- a) Cambio de uso del suelo de rural a urbano;
- b) Contaminación;
- c) Presión por los desarrollos habitacionales;
- d) Desconocimiento social de la contribución ambiental del suelo de conservación;
- e) Receptores de desechos sólidos y líquidos;
- f) Pérdida de la biodiversidad;
- g) Desbalance de las funciones ecológicas e hidrológicas principales;
- h) Peligro constante a los habitantes en los márgenes y partes bajas;
- i) Insuficiente coordinación entre autoridades federales y locales involucradas;
- j) Falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra;
- k) Indefinición de áreas de dominio público federal y del Distrito Federal
- l) Falta de información sobre el valor ambiental de las barrancas en el Distrito Federal así como sobre los usos del suelo permitidos;
- m) Inseguridad social y económica;
- n) Riesgo permanente a desastres naturales;
- ñ) Focos de infección;
- o) Deterioro ambiental;
- p) Pérdida de cobertura vegetal;
- q) Expansión de la mancha urbana;
- r) Conflictos por interés político: corporativos y desarrolladores;
- s) Políticas públicas poco desarrolladas, sin visión a mediano plazo.



<sup>38</sup> *Ibid.*

Esquema IV.1 Autoridades gubernamentales con atribuciones en la gestión de barrancas<sup>39</sup>

Atribución y responsabilidades de los tres niveles de gobierno  
 Gobierno federal  
 Gobierno central  
 Gobierno local

349. Además de los problemas de coordinación en los diversos niveles de gobierno involucrados, la SMADF apunta otro problema: la falta de una campaña de cultura ambiental y política integral congruente con un manejo sustentable de los recursos.<sup>40</sup>

350. El 30 de enero de 2002 se creó la figura de áreas de valor ambiental (AVA) incorporó como figura jurídica a la Ley Ambiental para el Distrito Federal. Las AVA son las áreas verdes donde los ambientes originales han sido modificados por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas o preservadas en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas que permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la ciudad.<sup>41</sup>

351. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) documentó un caso sobre este tema. El 9 de diciembre de 2003 se recibió la queja de la Asociación de Vecinos de Cerrada de las Águilas, por la degradación de la Barranca del Muerto, de la delegación Álvaro Obregón. Como resultado de la investigación, el 22 de noviembre de 2004 la CDHDF emitió la Recomendación 8/2004 dirigida a la jefa delegacional de Álvaro Obregón y a la SMADF por la violación a los derechos a la protección judicial y a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado, por la afectación del cauce

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> SMADF, "Observaciones proporcionadas para este informe", *op. cit., supra* n. 6.

<sup>41</sup> Una de las categorías de las AVA, son las barrancas perturbadas. A la fecha se han decretado como AVA las siguientes barrancas: El Zapote, Becerra-Tepecuache, La Diferencia y Vista Hermosa. Actualmente se gestiona el decreto de nueve barrancas más con la categoría de AVA y se proyecta que para 2012 sean un total de 69. (SMADF, oficio citado *supra* n. 25.) Sin embargo, en las observaciones a este informe, la SMADF aclaró que si bien las barrancas que se decretarán como áreas de valor ambiental son 69, la Dirección de Reforestación Urbana, Parques y Ciclovías ha reconsiderado la meta para 2012; debido al ritmo al que se han desarrollado las gestiones para su decreto con diversas instancias y el recurso destinado para su recuperación, se planean decretar por lo menos 33 de ellas. (SMADF, "Observaciones proporcionadas para este informe", *op. cit., supra* n. 6.)

del río Barranca del Muerto ocasionado por la construcción de unidades habitacionales en su ladera.<sup>42</sup> La Recomendación no fue aceptada por las autoridades responsables.

352. De igual forma el 22 de noviembre de 2004 la CDHDF emitió la Recomendación 9/2004<sup>43</sup> a la SMADF y al jefe delegacional de Cuajimalpa de Morelos, por la invasión de la barranca La Diferencia, cuarta sección, por lo que se solicitó promover de manera pacífica la salida de las personas que ocupaban la barranca; la reparación de los daños ocasionados, el restablecimiento del equilibrio ecológico de la zona que se tomaran medidas para evitar la repetición de los hechos y sancionar a los servidores públicos de esa delegación que permitieron la degradación de la barranca.<sup>44</sup>

353. Atendiendo el principio promovido por la CDHDF de privilegiar el diálogo sobre el uso de la fuerza en la solución de los problemas de la barranca La Diferencia, el 23 de octubre de 2005, la delegación Cuajimalpa de Morelos logró que las personas que ocupaban la zona surponiente de la barranca con viviendas de cartón y lámina, desalojaran pacíficamente el lugar. Después, atendiendo al criterio de reparación del daño que promueven las recomendaciones de este organismo, la delegación procedió a restaurar el área sembrando 820 árboles en un proyecto de reforestación que concluyó en julio de 2006.<sup>45</sup>

354. Ante la situación, la CDHDF solicitó el apoyo de la delegación Cuajimalpa de Morelos, de la SMADF, de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Distrito Federal y del propio jefe de gobierno del Distrito Federal, para que se decretara la barranca La Diferencia como AVA. Esto se logró el 5 de julio de 2007. El seguimiento realizado por la CDHDF incidió en el Gobierno del Distrito Federal para que decretara como AVA no sólo a las barrancas de la delegación Cuajimalpa, sino a otras de la delegación Álvaro Obregón. Con ello se logró frenar ambiciosos proyectos inmobiliarios que atentaban contra el equilibrio ecológico de la ciudad de México y se establecieron medidas jurídicamente trascendentes para la protección del medioambiente y del equilibrio ecológico.

##### 5. Calidad del aire en la ZMVM

355. El tema de la calidad del aire no puede estudiarse únicamente por lo que hace al Distrito Federal, ya que las partículas viajan y generan incidencias en otros lugares. Por ello es necesario tratar el tema abarcando la ZMVM.

356. La ZMVM se encuentra ubicada dentro de la cuenca de México, por lo que se encuentra inmersa en los factores físicos y geográficos que se relacionan con la calidad del aire. Esta cuenca se sitúa a 2 240 metros sobre el nivel del mar y está rodeada por la Sierra de Monte Bajo, la Sierra de las Cruces, la Sierra del Chichinautzin, Sierra Nevada y la Sierra del Río Frío.

357. El sistema montañoso dificulta la circulación del aire, lo que impide la dispersión de los contaminantes; por otro lado, la altitud provoca que el contenido del oxígeno del aire sea 23% menor que a nivel del mar, por ello, los procesos de combustión son menos eficientes y emiten mayor cantidad de contaminantes. Su posición continental entre dos océanos provoca grandes masas de aire inmóvil, y

<sup>42</sup> CDHDF, Recomendación 8/2004, México, 2004, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0804>>.

<sup>43</sup> CDHDF, Recomendación 9/2004, México, 2004, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0904>>.

<sup>44</sup> CDHDF, Dirección Ejecutiva de Seguimiento, *Salvar las barrancas para proteger el medio ambiente de la ciudad de México*, véase <<http://cd hdf.org.mx/index.php?id=dfeoct07barranca>>.

<sup>45</sup> *Ibid.*

finalmente, por su latitud tropical se registra intensa radiación solar en el valle de México durante todo el año, lo que favorece la formación del ozono.<sup>46</sup>

**Cuadro IV.10 Medioambiente y riesgos a la seguridad humana**

<i>Riesgos relacionados a la calidad del aire</i>
<p>Incremento en las enfermedades respiratorias y alérgicas; aumento en el número de incidencia de personas con asma; nacimiento de bebés muertos o bajos de peso; población propicia las enfermedades respiratorias crónicas y otros problemas de salud debido a la contaminación atmosférica.</p> <p>Alteración del equilibrio de los suelos, erosionándolos; y afectando además el pH de los ríos, lagos o lagunas, por la lluvia ácida.</p> <p>Contaminación causada por sustancias químicas tóxicas que ponen en riesgo la salud de las y los capitalinos.</p> <p>Cerca de 1.9 millones de personas mueren anualmente en los países en desarrollo como consecuencia de exposiciones a altas concentraciones de partículas en suspensión en el aire de locales cerrados en zonas rurales.</p> <p>Aproximadamente 500 000 personas por año mueren a consecuencia de exposiciones a altas concentraciones de partículas en suspensión y dióxido de azufre en el aire libre.</p> <p>Irritación ocular, de nariz y garganta, tos, dificultad y dolor durante la respiración profunda, dolor subesternal, opresión en el pecho, malestar general, debilidad, náusea y dolor de cabeza, alteración de las funciones de la arteria aorta y daños al sistema cardiovascular son algunos de los síntomas causados por exposición al ozono.</p> <p>Incremento en la incidencia de enfermedades respiratorias en los niños, agravamiento de afecciones en individuos asmáticos y con enfermedades respiratorias crónicas debido a la exposición a dióxido de nitrógeno.</p> <p>Riesgo de contraer hipoxia por exposición a concentraciones de monóxido de carbono en el aire.</p> <p>La exposición a altas concentraciones de dióxido de azufre puede causar dificultad para respirar, humedad excesiva en las mucosas de las conjuntivas, irritación severa en vías respiratorias y al interior de los pulmones por formación de partículas de ácido sulfúrico, que provoca vulnerabilidad en las defensas, y causa de enfermedades respiratorias como broncoconstricción, bronquitis y traqueítis, broncoespasmos en personas sensibles como los asmáticos, agravamiento de enfermedades respiratorias y cardiovasculares preexistentes y la muerte.</p> <p>La bronquitis aguda y la tos crónica se asocian con la presencia de partículas suspendidas, afectando principalmente a niños y adultos mayores.</p> <p>En la población infantil los problemas de salud por incidencia de PM<sub>10</sub>, conlleva como consecuencia secundaria el ausentismo escolar y el aumento de consultas generales y de urgencia</p>

358. Los riesgos y la intensidad de las afectaciones por la contaminación son diferentes de conformidad con la distribución urbana de la ciudad de México y su expansión territorial en la zona metropolitana, de ahí que la calidad ambiental varíe por zonas de la metrópoli y para los estratos socioeconómicos predominantes en cada una de ellas. Esta desigualdad socio-espacial determina la vulnerabilidad de cada estrato poblacional, y por ende sus posibilidades para reducir riesgos y mitigar afectaciones a su propia calidad de vida.

359. La contaminación atmosférica se atribuye principalmente a la quema de combustibles fósiles, y consiste en las emisiones antropogénicas de compuestos químicos a la atmósfera. El uso de servicios como la electricidad, los medios de transporte, la cocción de alimentos o de agua y la fabricación de bienes de consumo como alimentos, medicinas o productos de limpieza emiten contaminantes a la atmósfera.

360. Los problemas que enfrentamos como consecuencia de la contaminación atmosférica son la contaminación del aire, la lluvia ácida, la contaminación causada por sustancias químicas tóxicas, agotamiento de la capa de ozono estratosférico y el cambio climático. Estos problemas afectan a su vez a los ecosistemas.

361. La emisión de contaminantes a la atmósfera provoca o agrava el asma, enfermedades respiratorias y alérgicas, también se atribuye a la contaminación atmosférica los nacimientos de bebés muertos

<sup>46</sup> SMADF, *Gestión ambiental del aire en el Distrito Federal. Memoria documental 2001-2006*, México, GDF, 2006, p. 7.

o bajos en peso. Se ha calculado que aproximadamente 1.9 millones de personas mueren anualmente en los países en desarrollo como consecuencia de haber estado expuestas a altas concentraciones de partículas suspendidas en el aire de locales cerrados de zonas rurales, mientras que la mortalidad causada por los niveles de concentración partículas en suspensión y dióxido de azufre en el aire libre asciende a 500 000 personas por año.

362. Se considera como contaminante a la sustancia que produce un efecto perjudicial en el ambiente; estos efectos pueden alterar tanto la salud de la población como la del medioambiente. Los contaminantes se pueden dividir en dos grandes grupos, con el criterio de si han sido emitidos directamente a la atmósfera por fuentes de emisión, como los automóviles, las chimeneas de la industria, entre otros, o si se han formado en la atmósfera.

363. Existen dos tipos de contaminantes: los primarios, que son los que proceden directamente de las fuentes de emisión, por ejemplo: plomo (Pb), monóxido de carbono (CO), óxidos de azufre (SO<sub>x</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), hidrocarburos (HC), material particulado, entre otros; y los secundarios que son aquellos originados en el aire por la interacción entre dos o más contaminantes primarios, o por sus reacciones con los componentes naturales de la atmósfera. Por ejemplo: ozono (O<sub>3</sub>), peroxiacetil-nitrato (PAN), hidrocarburos (HC), sulfatos (SO<sub>4</sub>), nitratos (NO<sub>3</sub>), ácido sulfúrico (H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>), material particulado (PM), entre otros. El grado de contaminación del aire en áreas pobladas se evalúa mediante los índices que califican la "calidad" del aire que respiramos.<sup>47</sup>

#### a) INDICADORES DE CALIDAD DEL AIRE

364. El análisis de indicadores de la calidad del aire permite identificar si existe un problema de contaminación en las ciudades del país que cuentan con redes de monitoreo y compararlas entre ellas. Las tendencias de los indicadores permiten inferir si existe un problema de deterioro creciente o una mejoría paulatina para cada uno de los contaminantes criterio, para evaluar si una ciudad se aproxima o se aleja de lo que puede considerarse como un nivel satisfactorio en materia de calidad del aire.

365. La SMADF a través del Sistema de Monitoreo Atmosférico, vigila y evalúa la calidad del aire en la ciudad de México como medida de prevención para la protección de la salud de sus habitantes. La misión de este sistema es vigilar y evaluar el estado de la calidad del aire en la ciudad de México para informar oportunamente a la población y fortalecer la toma de decisiones en programas de prevención y mejoramiento de la calidad del aire.

#### b) GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE

366. El actual modelo de gestión de la calidad del aire se ha desarrollado a lo largo de los últimos 20 años. Su objetivo principal es el cumplimiento de las normas de calidad del aire para la protección de la salud de la población a través de la reducción de las emisiones. Dicho objetivo se pretende alcanzar

<sup>47</sup> Los contaminantes del aire se han clasificado como contaminantes criterio y contaminantes no criterio. Los primeros son perjudiciales para la salud y el bienestar del ser humano y son el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), material particulado (PM), plomo (Pb), monóxido de carbono (CO) y ozono (O<sub>3</sub>). Para cada contaminante criterio se han desarrollado guías y normas. Las guías son recomendaciones que establecen los niveles de exposición a contaminantes atmosféricos, a fin de reducir los riesgos o proteger de los efectos nocivos. Las normas establecen las concentraciones máximas de los contaminantes atmosféricos que se permiten durante un periodo definido, estos valores límite son diseñados con un margen de protección ante los riesgos y tienen la finalidad de proteger la salud humana y el medioambiente. Los contaminantes peligrosos del aire son compuestos cancerígenos y no cancerígenos, los cuales pueden causar efectos serios e irreversibles en la salud humana. La mayoría de ellos son compuestos orgánicos volátiles.

mediante políticas y programas que se definen en el Proaire 2002-2010,<sup>48</sup> como son la reducción de emisiones en la industria y servicios, la introducción de vehículos limpios, el mejoramiento de las características ecológicas de los combustibles, la reducción de emisiones de vehículos de circulación, la promoción del uso de combustibles alternos, el transporte de pasajeros limpio y eficiente, la regulación ambiental del transporte de carga, la armonización del desarrollo urbano con el medioambiente, la conservación de los recursos naturales y la educación ambiental.

#### c) NORMAS OFICIALES MEXICANAS

367. Las normas oficiales mexicanas de salud ambiental (NOM) establecen límites máximos permisibles para los contaminantes del aire; para los contaminantes criterio establecen los siguientes:

**Cuadro IV.11** Normas oficiales mexicanas

Norma	Contaminante	Exposición aguda		Exposición crónica
		Concentración y tiempo promedio	Frecuencia máxima aceptable	Para protección de la salud de la población susceptible
NOM-020-SSA1-1993 <sup>a</sup>	Ozono (O <sub>3</sub> )	0.11 ppm (1 hora)	1 vez al año	n/a
		0.08 ppm (8 horas) <sup>b</sup>	4 veces al año	
NOM-021-SSA1-1993 <sup>a</sup>	Monóxido de carbono (CO)	11 ppm (promedio móvil de 8 horas)	1 vez al año	n/a
NOM-022-SSA1-1993 <sup>a</sup>	Bióxido de azufre (SO <sub>2</sub> )	0.13 ppm (24 horas)	1 vez al año	0.030 ppm (promedio aritmético anual)
NOM-023-SSA1-1993 <sup>a</sup>	Bióxido de nitrógeno (NO <sub>2</sub> )	0.21 ppm (1 hora)	1 vez al año	n/a
NOM-025-SSA-1993 <sup>a</sup>	Partículas suspendidas totales (PST)	210 µg/m <sup>3</sup> (promedio 24 horas) <sup>d</sup>	1 vez al año	n/a
	Partículas menores a 10 µm (PM <sub>10</sub> )	120 µg/m <sup>3</sup> (promedio 24 horas) <sup>d</sup>	1 vez al año	50 µg/m <sup>3</sup> (promedio aritmético anual)
	Partículas menores a 2.5 µm (PM <sub>2.5</sub> )	65 µg/m <sup>3</sup> (promedio 24 horas) <sup>d</sup>	1 vez al año	15 µg/m <sup>3</sup> (promedio aritmético anual)
NOM-026-SSA1-1993 <sup>a</sup>	Plomo (Pb)	n/a	n/a	1.5 µg/m <sup>3</sup> (promedio aritmético trimestral)

<sup>a</sup> Publicadas el 23 de diciembre de 1994. <sup>b</sup> Modificada el 30 de octubre de 2002. <sup>c</sup> Modificada el 25 de septiembre de 2005. <sup>d</sup> Anteriormente, los valores normados eran de 280 µg/m<sup>3</sup> para las PST y 150 µg para PM<sub>10</sub>.

#### d) MONITOREO ATMOSFÉRICO

368. En 2000 la SMADF impulsó la integración del Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México (Simat) cuya misión es vigilar y evaluar el estado de la calidad del aire, informar oportunamente a las y los habitantes sobre los niveles de contaminación del aire para fortalecer la toma de decisiones en programas de prevención y mejoramiento de la calidad del aire.

369. Las primeras mediciones de la contaminación del aire en la ciudad de México se realizaron a principios de la década de los cincuenta. En 1984 entró en operación una red de monitoreo denominada RAMA con 25 estaciones distribuidas en el Distrito Federal y parte del Estado de México, pero fue hasta 1986 cuando se comenzó a registrar información. En 1992, se incrementó el número de estaciones a 32. En 2000, la SMADF, a través de la Dirección General de Gestión Ambiental del Aire, integró en el Simat las redes de monitoreo que tiene a su cargo con la finalidad de unificar los esfuerzos desti-

<sup>48</sup> El Proaire 2002-2010 tiene como metas: 1) Eliminar las concentraciones de ozono superiores a 200 puntos del Imeca (0.233 ppm); 2) Reducir el número de días con concentraciones de ozono entre 101 y 200 puntos del Imeca (0.111-0.233 ppm); 3) Aumentar el número de días con concentraciones de ozono inferiores al límite de 0.110 ppm que señala la NOM (100 puntos del Imeca). SMADF, *Gestión ambiental, op. cit.*, p. 3. Semarnat, Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Salud, *Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010*.

nados a la medición de contaminantes atmosféricos y parámetros meteorológicos en el aire, partículas suspendidas, parámetros meteorológicos y parámetros en agua de lluvia (lluvia ácida). Actualmente 38 estaciones se localizan en el Distrito Federal y 13 en municipios conurbados del Estado de México.<sup>49</sup>

370. El Simat cuenta con los siguientes subsistemas:

- a) La Red Automática de Monitoreo Atmosférico (RAMA) que aporta registros minuto a minuto de ozono (O<sub>3</sub>), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), monóxido de carbono (CO), PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>. Con los resultados que proporciona se genera el Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (Imeca) y se evalúa el cumplimiento de las NOM.
- b) La Red Metropolitana (Redmet) aporta minuto a minuto la humedad relativa, temperatura ambiente, dirección y velocidad del viento, presión barométrica, radiación fotosintética activa, radiación global y radiación ultravioleta.
- c) La Red Manual de Monitoreo Atmosférico (Redma) aporta muestreos de 24 horas de partículas suspendidas (PST, PM<sub>10</sub> y PM<sub>2.5</sub>), sulfatos, nitratos y metales pesados, información con la que se evalúa la NOM de partículas suspendidas.
- d) La Red de Depósito Atmosférico (Redda), que se conoce también como Red de Lluvia Ácida, aporta muestras de depósito seco y húmedo (agua de lluvia) para determinar acidez, conductividad, sulfatos, nitratos, cloruros, carbonatos, amonio, sodio, calcio, magnesio, potasio y metales pesados.

e) CONTAMINANTES DEL AIRE

371. De acuerdo con la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal:

En la ciudad de México, las concentraciones ambientales de ozono<sup>50</sup> tienen una marcada variación horaria, ya que sus precursores se emiten por la mañana y reaccionan conforme se incrementa la radiación solar, con lo que paulatinamente también se incrementan las concentraciones de ozono y disminuyen al atenuarse la radiación solar. Por sus condiciones geográficas y climáticas, la ciudad de México recibe una radiación solar intensa durante todo el año, lo que provoca la formación de ozono.<sup>51</sup>

372. El ozono se considera como uno de los contaminantes de mayor preocupación en la actualidad, ya que es altamente oxidante y afecta los tejidos vivos; además, se asocia con diversos padecimientos en la salud humana.

373. Los síntomas de exposición a concentraciones de ozono son: irritación ocular, de nariz y garganta, tos, dificultad y dolor durante la respiración profunda, dolor subesternal, opresión en el pecho, malestar general, debilidad, náusea, dolor de cabeza, alteración de las funciones de la arteria aorta y daños al sistema cardiovascular. Los daños por exposición al ozono dependen de la sensibilidad de cada individuo y del tipo de exposición.<sup>52</sup>

374. Los resultados de estudios epidemiológicos en la ciudad de México y otras ciudades con problemas de contaminación, indican que sus poblaciones son propicias al desarrollo temprano de enfermedades respiratorias crónicas.

<sup>49</sup> SMADE, *Sistema de Monitoreo Atmosférico de la Ciudad de México*, véase <<http://www.sma.df.gob.mx/simat/>>.

<sup>50</sup> El ozono es un gas altamente reactivo de color azul pálido, constituido por tres átomos de oxígeno en su estructura molecular. Se forma en la atmósfera mediante procesos químicos en los que intervienen compuestos orgánicos volátiles (COV), óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) y la radiación solar. (*Ibid.*)

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

375. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda como límite para preservar la salud pública una concentración de 0.05 a 0.10 ppm por hora, cada tres años. La NOM de ozono establece como límite de protección a la salud, una concentración de 0.11 ppm promedio de una hora, la cual puede rebasarse una vez al año en un periodo de tres años.

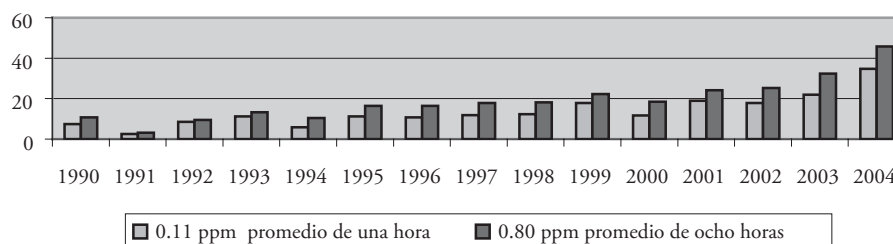
376. Los grupos de la población con mayor vulnerabilidad por exposición a concentraciones de ozono son:

- a) Niños(as) y adultos mayores;
- b) Personas con enfermedades respiratorias; y
- c) Personas que realizan actividades al aire libre.

377. Según la SMADF, las concentraciones de ozono de 1990 a 2006 disminuyeron gradualmente. Durante 2006 se presentó el mayor porcentaje de registros inferiores a límite de 0.110 ppm.<sup>53</sup> La última ocasión en que se activó el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas (PCAA) fue el 18 de septiembre de 2002, debido a los índices de ozono.<sup>54</sup> De acuerdo con la SMADF actualmente los registros de ozono no sobrepasan las 0.220 ppm, lo que se traduce en una menor posibilidad de activar el PCAA.<sup>55</sup>

378. Según la SMADF, la meta del Proaire de disminuir el número de días con concentraciones menores o iguales a 0.110 ppm se cumple, ya que existe un aumento paulatino del número de días con concentraciones menores o iguales a 0.110 ppm en el periodo que abarca 1996-2006; también existe un aumento paulatino en los días con concentraciones a 0.80 ppm.

Gráfica IV.2 Porcentaje de días con concentraciones de ozono menores e iguales a los límites establecidos en la NOM de salud ambiental registrados en la ZMVM durante el periodo 1996-2006<sup>56</sup>



379. Como puede observarse en la gráfica IV.2 anterior, existe un incremento de días en los que las concentraciones de ozono son menores o iguales al límite de la NOM para ozono, no obstante, todavía se superan ambos límites en todas las estaciones de monitoreo Simat en más de 50% de días al año, lo que representa un riesgo para la salud humana, y a su vez, para la seguridad humana.

<sup>53</sup> El límite de protección a la salud de acuerdo a la NOM 020 SSA1-1993 es 0.110 ppm.

<sup>54</sup> El 30 de agosto de 2006 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el decreto por el que se modifica y adiciona el Programa de Contingencias Ambientales Atmosféricas. De esta forma, la Fase I del Programa se activa cuando el Imeca de ozono equivale a 200 puntos (0.220 ppm) y la fase de Precontingencia, cuando el Imeca equivale a 170 puntos (0.187 ppm).

<sup>55</sup> La NOM del ozono marca los límites que deben cumplirse con el propósito de proteger la salud de la población más susceptible, los límites que señala la NOM 020 SSA1-1993 son dos 0.110 ppm y 0.080 ppm promedio de ocho horas máximo.

<sup>56</sup> SMADF, *La calidad del aire en la zona metropolitana del valle de México 1986-2006. Informe de estado y tendencias de la contaminación atmosférica*, México, SMADF, 2007, p. 14.

380. En este sentido la memoria documental de la Gestión Ambiental de Aire de la SMADF refiere que:

El análisis del estado del ozono considerando el número de días en que se rebasan los dos límites de protección a la salud que señala la NOM, muestra un decremento en ambos casos desde 1992, no obstante estos límites se rebasan aún de forma considerable y se refieren a condiciones de exposición aguda (0.11 ppm, promedio de una hora) y concentraciones de exposición crónica (promedio de ocho horas).<sup>57</sup>

**Cuadro IV.12** Total de días con concentración superior al límite permisible

Año	Ozono		Dióxido de nitrógeno	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
1990	325	91.5	31	8.9
1991	335	97.1	16	4.7
1992	317	90.1	8	2.3
1993	320	88.2	29	8.0
1994	340	93.2	28	7.7
1995	319	87.4	32	8.8
1996	317	86.6	84	23.0
1997	311	85.2	38	10.4
1998	305	83.6	30	8.2
1999	286	78.4	19	5.2
2000	308	84.2	23	6.3
2001	273	74.8	1	0.3
2002	281	76.7	0	0
2003	253	69.3	6	1.6
2004	225	61.0	3	0.8
2005	221	60.5	3	0.8

381. Tomando en cuenta la situación geográfica, se observa que el excedente se da con mayor frecuencia en las estaciones del sur de la ZMVM, por su parte, las excedencias diarias en la ZMVM mantienen cierta constancia ya que ocurren con regularidad entre las 12:00 y las 16:00 horas.

382. Lo anterior es preocupante pues representa un riesgo a la salud debido a la exposición<sup>58</sup> de la población a concentraciones más allá del límite. Este riesgo es aún mayor en la población infantil, la cual se encuentra expuesta a un mayor riesgo debido a la natural necesidad de su organismo de un mayor volumen de aire, por lo que la dosis que entra a su organismo es superior en comparación con la de una persona adulta.

383. La SMADF estimó que en 2005 en la región suroeste de la ZMVM, la NOM se excedió entre 120 y 157 días, afectando posiblemente a 440 000 niños, en la zona noroeste la NOM se rebasó hasta en 60 días en un área donde habitan cerca de 450 000 niños, en las áreas donde se excede la NOM entre 60 y 120 días habitan 3.9 millones de niños.<sup>59</sup>

<sup>57</sup> SMADF, *Gestión ambiental del aire*, op. cit., p. 29.

<sup>58</sup> La exposición a contaminantes atmosféricos puede interpretarse como el producto del tiempo que un individuo permanece en un lugar con concentraciones de un contaminante (Santos, 1998) y como una situación de riesgo que se produce en un tiempo y región determinada (Blaikie, 1996), apud SMADF, *Calidad del aire*, op. cit., p. 18.

<sup>59</sup> SMADF, *Calidad del aire*, op. cit., p. 19.

384. En 2006 hacia el norte y oriente de la ZMVM,<sup>60</sup> donde habita 67% de la población infantil, las excedencias al límite no rebasaron los 60 días. En las zonas donde se encuentra la población infantil con posibilidad de exponerse entre 60 y 120 días, se redujo en 24% comparado con 2005.<sup>61</sup>

385. En cuanto al dióxido de nitrógeno<sup>62</sup> —otro contaminante cuya exposición continua a concentraciones mayores a las encontradas normalmente en el aire incrementa la incidencia de enfermedades respiratorias en los niños, agravamiento de afecciones en individuos asmáticos y con enfermedades respiratorias crónicas—, mientras que la OMS recomienda como límite para preservar la salud pública una concentración máxima diaria de 0.11 ppm (es decir, 200 µg/m<sup>3</sup>) promedio de un hora una vez al año, y 0.023 ppm (es decir, 40 µg/m<sup>3</sup>) en una media aritmética anual. El límite de la NOM de protección a la salud de NO<sub>2</sub> establece un límite por arriba de lo recomendado por la OMS, al establecer una concentración máxima diaria de 0.21 ppm (es decir, 395 µg/m<sup>3</sup>) promedio de una hora una vez al año.

386. La concentración de monóxido de carbono<sup>63</sup> en el aire, representa aproximadamente 75% de los contaminantes emitidos a la atmósfera. La importancia de su medición y control radica en los daños que puede causar a la salud humana en exposiciones prolongadas cuando existen concentraciones elevadas. El CO tiene la capacidad de unirse fuertemente a la hemoglobina, que es la proteína de los glóbulos rojos que contiene hierro y que se encarga de transportar el oxígeno a las células y tejidos a través de la sangre. Al combinarse el CO con la hemoglobina, forma carboxihemoglobina (COHB), en consecuencia, la oxigenación del organismo se reduce dando lugar a la hipoxia.

387. La hipoxia afecta el funcionamiento del corazón, del cerebro, de las plaquetas y del endotelio de los vasos sanguíneos. Su peligro es mayor en aquellas personas que padecen enfermedades cardiovasculares, angina de pecho o enfermedad vascular periférica. Se le ha asociado con la disminución de la percepción visual, capacidad de trabajo, destreza manual y habilidad de aprendizaje. Probablemente su efecto crónico se vincula con efectos óticos, así como aterogénicos.<sup>64</sup>

388. El límite de la NOM se encuentra por arriba de lo recomendado por la OMS para preservar la salud pública, pues señala como límite una concentración de 9 ppm (es decir, 10 000 µg/m<sup>3</sup>) promedio de ocho horas una vez al año mientras que la NOM-021-SSA1-1993 para CO establece como límite de protección a la salud, una concentración de 11.00 ppm (es decir 12,595 µg/m<sup>3</sup>) promedio de ocho horas.

<sup>60</sup> En la página electrónica de la SMADF se pueden consultar los mapas de ozono, los cuales muestran las concentraciones de ozono convertidos a puntos Imeca a través de colores que indican categorías como *buena, satisfactoria, no satisfactoria, mala o muy mala*.

<sup>61</sup> SMADF, *Calidad del aire, op. cit.*, p. 19.

<sup>62</sup> El dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) es un agente sumamente oxidante, soluble en agua, de color café-rojizo, constituido por un átomo de nitrógeno y dos átomos de oxígeno en su estructura molecular. Se forma por la oxidación del nitrógeno (NO) que se genera en los cilindros de los motores de combustión interna al combinarse directamente el nitrógeno y oxígeno. La mayor fuente de emisiones de óxidos de nitrógeno son los combustibles fósiles, pero también se producen óxidos de nitrógeno por el uso de explosivos, de gas LP y el proceso de soldadura. En menor cantidad se produce de manera natural por actividad bacteriana, volcánica y por descargas eléctricas atmosféricas. En presencia de luz solar el nitrógeno (NO<sub>2</sub>) se descompone en nitrógeno (NO) y oxígeno (O), el átomo de oxígeno que se libera reacciona con el oxígeno del ambiente (O<sub>2</sub>) y forma ozono (O<sub>3</sub>) que es altamente contaminante.

<sup>63</sup> El monóxido de carbono (CO) es un gas inodoro, incoloro e insípido, ligeramente menos denso que el aire, constituido por un átomo de carbono y uno de oxígeno en su estructura molecular. El monóxido de carbono (CO) se produce cuando la combustión del material que contiene carbono y de algunos procesos industriales y biológicos es incompleta, es decir, cuando el proceso de combustión no tiene la cantidad de oxígeno suficiente, entonces se produce monóxido de carbono en lugar de dióxido de carbono. De las emisiones de CO, 70% proviene de fuentes móviles por lo que las concentraciones de este gas se advierten cuando el tráfico vehicular es mayor.

<sup>64</sup> SMADF, *Sistema de monitoreo atmosférico, op. cit.*

389. En la ZMVM durante los últimos seis años no se ha rebasado el límite señalado por la NOM por lo que ahora el Proaire 2002-2010 plantea eliminar las concentraciones que rebasen los 9 ppm.

390. El dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>)<sup>65</sup> atmosférico es un contaminante que puede reaccionar ante la humedad del entorno (H<sub>2</sub>O) y producir partículas de ácido sulfúrico (H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub>), que al dispersarse en el ambiente en forma de lluvia, llovizna, niebla, nieve o rocío daña la tierra y los cuerpos de agua. La lluvia ácida altera el equilibrio de los suelos, erosionándolos. Al depositarse esta lluvia en los cuerpos de agua como ríos, lagos o lagunas se modifica su pH o grado de acidez, provocando que los microorganismos que sustentan los ecosistemas acuáticos desaparezcan, originándose así un daño a las demás cadenas alimenticias.

391. El Simat mide el dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) de acuerdo con la unidad de medición de partes por millón (ppm).<sup>66</sup> La Red Automática de Monitoreo Atmosférico realiza las mediciones de SO<sub>2</sub>, cuyos registros se obtienen minuto a minuto; la información obtenida sirve para elaborar el Imeca.

392. Los daños a la salud por exposición a altas concentraciones de dióxido de azufre pueden ser dificultad para respirar, humedad excesiva en las mucosas de las conjuntivas, irritación severa en vías respiratorias y al interior de los pulmones por formación de partículas de ácido sulfúrico, que provoca vulnerabilidad en las defensas. También causa enfermedades respiratorias como broncoconstricción, bronquitis y traqueítis, broncoespasmos en personas sensibles como los asmáticos, agravamiento de enfermedades respiratorias y cardiovasculares existentes y la muerte. Los grupos de la población más sensibles al dióxido de azufre son niños, ancianos y asmáticos.

393. La NOM-022-SSA1-1993 es más permisiva al establecer como límite de protección a la salud, una concentración de 0.13 ppm (es decir, 341 µg/m<sup>3</sup>) promedio de 24 horas, una vez al año, y 0.03 ppm (es decir, 79 µg/m<sup>3</sup>) en una media aritmética anual, mientras que la OMS recomienda como límite para preservar la salud pública una concentración de 100 a 150 µg/m<sup>3</sup> promedio de 24 horas, y de 40 a 60 µg/m<sup>3</sup> en una media aritmética anual. De 2000 a 2006 no se rebasó ninguno de los dos límites señalados por la NOM.

394. En cuanto al comportamiento de lluvia ácida en la ZMVM, el Simat indicó que en 1988 se presentó el mayor número de incidencias. De 1998 a 2005 disminuyeron los eventos de lluvia ácida, sin embargo, volvieron a aumentar en 2006. Se considera que este incremento se encuentra asociado al aumento de concentraciones de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y se estima que en la mayor parte de la ZMVM se presentan eventos de lluvia ácida.<sup>67</sup>

395. Las concentraciones de micropartículas<sup>68</sup> en el Distrito Federal aún representan un problema, ya que se sigue rebasando lo establecido por la NOM. Por su parte la OMS indicó que no hay un límite

<sup>65</sup> El dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) es un gas incoloro de olor característico, constituido por un átomo de azufre y dos átomos de oxígeno en su estructura molecular. Se origina a partir de combustibles que contienen azufre como diesel y combustóleo, así como por la fundición de minerales ricos en sulfatos. Es generado principalmente por la industria, las termoeléctricas y los vehículos automotores.

<sup>66</sup> SMADE, *Sistema de Monitoreo Atmosférico*, op. cit.

<sup>67</sup> SMADE, *La calidad del aire*, op. cit., p. 19.

<sup>68</sup> Las partículas que pueden causar problemas en la salud son las que permanecen suspendidas en la atmósfera por largos periodos de tiempo. Las partículas mayores a 10 µm, por su peso permanecen poco tiempo suspendidas en el aire, por lo que no afectan significativamente a la salud debido a que son detenidas en la cabeza y cuello y no llegan a depositarse en la región traqueobronquial. Las PM<sub>10</sub> son particu-

seguro para evitar los efectos nocivos de las partículas, por lo que se recomienda disminuir sus concentraciones tanto como sea posible.<sup>69</sup>

396. En la ZMVM el límite de exposición aguda para  $PM_{10}$  establecido por la NOM ( $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) como promedio anual, en 2005 se superó en 3% de los muestreos realizados, mientras que el límite definido en ( $150 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) como promedio anual se rebasó en 73% de las estaciones de monitoreo.

397. La tendencia en reducción de  $PM_{10}$  se mantuvo hasta 2006, año en el que existió un repunte en el porcentaje de muestreos superiores a la NOM. El límite anual de  $PM_{10}$  señalado en la NOM de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , se rebasa aún en la mayoría de las estaciones del Simat, excepto en la Estación del Pedregal (PED) que cumple con el límite.

398. El límite anual de  $PM_{2.5}$  señalado en la NOM de  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , se rebasa en todas las estaciones del Simat.

#### 6. Riesgos a la salud por exposición a micropartículas

399. Como se indicó antes la afectación y el riesgo de la población por contaminación del aire varía dependiendo de la situación geográfica y el grupo de población de que se trate. En 2005 y 2006 el área geográfica de la ZMVM con menor riesgo para la población infantil por exposición aguda a micropartículas  $PM_{10}$ , fue la zona suroeste, que mantuvo niveles de concentración inferiores a la norma ( $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ) se estima que en este lugar habitaba 25% de la población infantil. La zona que se consideró de mayor riesgo fue la zona noroeste de la ZMVM al haberse presentado concentraciones mayores a los  $70 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , en este lugar se concentraba 10% de la población infantil.<sup>70</sup>

400. Durante 2004, en la ZMVM el total de la población infantil vivía en áreas donde las concentraciones de  $PM_{2.5}$  superaban en promedio el límite anual de  $15 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . La bronquitis aguda y la tos crónica se asocian a la presencia de partículas suspendidas.<sup>71</sup> En la población infantil los problemas de salud por incidencia de  $PM_{10}$ , conlleva como consecuencia secundaria el ausentismo escolar y el aumento de consultas generales y de urgencia.<sup>72</sup>

---

las de diámetro aerodinámico equivalente o menor a  $10 \mu\text{m}$ , por su tamaño no son retenidas por el sistema de limpieza natural del tracto respiratorio y, en consecuencia, causan afectación en la salud humana. Estas micropartículas pueden depositarse en la región traqueobronquial. Son generadas por la agricultura, la minería y el tráfico de carreteras. Las  $PM_{2.5}$  son partículas de diámetro aerodinámico equivalente o menor a  $2.5 \mu\text{m}$ . Pueden llegar a la periferia de los pulmones, los bronquiolos respiratorios y los alvéolos. Son un factor de muerte prematura y son también responsables de la reducción de la visibilidad. Son principalmente partículas de combustión y están formadas como contaminantes. (*Ibid.*, p. 28.)

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>70</sup> "Según estudios con los que cuenta la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), sólo 145 de los 365 días del año se respiró aire limpio, por debajo de los 100 puntos del Imeca [...] De acuerdo con la CAM, en 2000 fueron 214 días los que se tuvieron niveles de contaminación superiores a lo permitido, 209 de ellos por ozono. El director de la CAM dijo que 'a pesar de que la NOM 020 establece como límite máximo la exposición de la gente una hora al año por ozono, 6 de cada 10 días se viola esta disposición'. De hecho, indicó que de 2001 a 2007, 19 lunes, 25 martes, 24 miércoles, 29 jueves, 18 viernes, 25 sábados y 7 domingos, se registraron más de 170 puntos Imeca, por lo que se decretó precontingencia ambiental."

<sup>71</sup> Comisión de Cooperación Ambiental, *Salud infantil y medio ambiente en América del Norte y Canadá*, 2006, apud SMADE, *La calidad del aire*, op. cit., p. 31.

<sup>72</sup> José Rosales Torres V., Olaiz T. Borja, *Los efectos agudos de la contaminación del aire en la salud de la población. Evidencia de estudios epidemiológicos*, apud SMADE, op. cit., p. 31.

401. Un incremento de  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de  $\text{PM}_{10}$  aumenta la sintomatología de vías respiratorias bajas en niños asmáticos de 5 a 13 años en 8%, de acuerdo con los estudios sobre morbilidad en la ciudad de México. La exposición durante siete horas a concentraciones de  $17 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y 25 ppb de ozono disminuye 7.1% del flujo respiratorio máximo.

402. En la ciudad de México ante incrementos de  $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$  de  $\text{PM}_{2.5}$  el número de muertes diarias de adultos mayores de 65 incrementa en un 1.6% y de 6.9%. En lo que concierne a la población infantil, un incremento de la misma magnitud en  $\text{PM}_{10}$  se relaciona con un aumento de 4% de las muertes diarias.

403. En la ZMVM la mayoría de los contaminantes normados se encuentran bajo control. El ozono y las micropartículas suspendidas finas aún rebasan lo dispuesto por las normas.

404. Los principales programas de reducción de emisiones son el Programa de Verificación Vehicular, el Programa de Reemplazo de Convertidores Catalíticos (Pirec), el Programa Hoy No Circula y el Programa de Autorregulación de Vehículos a Diesel.

405. El Programa para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2002-2010, conocido como Proaire, tiene sus antecedentes en el Proaire 1995-2000 así como en el Programa Integral contra la Contaminación Atmosférica (PICCA) y fue diseñado con el propósito de proteger la salud de la población de la ZMVM. Es el principal instrumento de la gestión para abatir niveles de contaminación atmosférica y para inducir el cambio cultural de manera que se acepten y asuman responsabilidades.<sup>73</sup>

406. La necesidad de atender y resolver en el corto, mediano y largo plazo, en forma armónica, conjunta y coordinada los problemas de protección y restauración del medioambiente en la ZMVM, dio origen a la creación de la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM), la cual aplica medidas en forma conjunta con autoridades del Distrito Federal, Estado de México y el gobierno federal.<sup>74</sup>

407. La CAM<sup>75</sup> tiene entre otras, las siguientes funciones en materia de aire:

- Definir, coordinar y dar seguimiento, en forma concurrente, a las políticas, programas, proyectos y acciones en curso para la protección del ambiente.
- Establecer los criterios y lineamientos para la integración de los programas, proyectos y acciones especiales para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

<sup>73</sup> SMADF, *La calidad del aire, op. cit.*, p. 2.

<sup>74</sup> La Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) fue creada el 13 de septiembre de 1996, sustituyó a la entonces Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la ZMVM. El convenio de coordinación por el que se crea la CAM fue firmado por 17 organismos federales, el ahora Gobierno del Distrito Federal y el Gobierno del Estado de México. El convenio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de septiembre de 1996.

<sup>75</sup> La CAM está integrada por el o la secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales; el o la jefa de Gobierno del Distrito Federal y el o la gobernadora del Estado de México (miembros de carácter permanente). Miembros de carácter eventual: los o las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Educación Pública; de Salud; el o la directora general de Petróleos Mexicanos, el o la directora general de Pemex-Refinación; el o la directora general de Pemex-Gas y Petroquímica Básica, el o la directora general de la Comisión Federal de Electricidad, el o la directora general de Luz y Fuerza del Centro y el o la directora general del Instituto Mexicano del Petróleo.

- Establecer los mecanismos que garanticen la coordinación de acciones en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Proponer acciones y medidas para prevenir y controlar contingencias ambientales y emergencias ecológicas en la zona conurbada.
- Acordar la realización de programas de investigación y desarrollo tecnológico, así como de educación y capacitación en materia ambiental.
- Proponer reformas y adiciones a la normatividad en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico en la zona conurbada.

408. Las autoridades del Distrito Federal, del Estado de México y el gobierno federal se han coordinado a través de la Comisión Ambiental Metropolitana para aplicar medidas en forma conjunta para mejorar la calidad del aire, lo cual se ha logrado en gran medida; sin embargo, existen diferencias en el grado de avance debido a las diferencias importantes en las bases legales, en la disponibilidad de recursos y en la capacidad institucional de ambas entidades.<sup>76</sup>

### 7. Contaminación por ruido

409. Entre los contaminantes, se debe tomar en consideración que el crecimiento acelerado que ha sufrido la zona metropolitana del valle de México, ha provocado que sus habitantes se enfrenten a diversos contaminantes “novedosos” y por tanto poco estudiados, como es el caso del ruido. Esta problemática se deriva sobre todo de la mezcla inadecuada de usos de suelo, que por una parte ha permitido que gran parte del suelo, originalmente de tipo industrial, se haya utilizado para resolver la demanda habitacional en las inmediaciones de parques industriales, con las consabidas repercusiones en la calidad de vida que generan a los nuevos habitantes. Además, la mezcla de usos de suelo ha permitido que se instalen en zonas históricamente habitacionales, establecimientos de servicio o diversión, que utilizan el ruido como promotor de venta y genera molestias a los habitantes. Para atacar esta problemática, en noviembre de 2006 entró en vigor la norma ambiental para el Distrito Federal NADF-005-AMBT-2006, que establece las condiciones de medición y los límites máximos permisibles de emisiones sonoras, que deberán cumplir los responsables de fuentes emisoras ubicadas en el Distrito Federal. Asimismo la PAOT emitió la Recomendación 7/2007, en la que solicitó a la SMADF iniciar acciones para “establecer una red de monitoreo permanente del ruido ambiental urbano o bien realizar mediciones periódicas de ruido”. La Recomendación fue aceptada por la Secretaría.<sup>77</sup>

### 8. Vulnerabilidad, riesgo y cambio climático

#### Cuadro IV.13 Medioambiente y riesgos a la seguridad humana

<i>Riesgos relacionados con el cambio climático</i>
Un incremento en la temperatura puede incrementar las cantidades de ozono, lo que aumenta los riesgos en relación con la calidad del aire, y afectación a bosques, y por ende al derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado
Cerca de 15% a 40% de las especies estarían potencialmente en peligro de extinción con sólo 2°C de aumento en el calentamiento
Afectación a la población, pues las viviendas no están diseñadas para soportar estos cambios de temperatura
Con el aumento de temperatura algunas plagas pudieran vivir por más tiempo; se incrementarían las enfermedades gastrointestinales por incremento en la descomposición de los alimentos; habría mayor escasez de agua y disminución de su calidad

<sup>76</sup> SMADF, *Gestión ambiental del aire*, op. cit., p. 206.

<sup>77</sup> SMADF, “Observaciones proporcionadas para este informe”, op. cit., supra n. 6.

Cuadro IV.13 Medioambiente y riesgos a la seguridad humana (continuación)

<i>Riesgos relacionados con el cambio climático</i>
El incremento en las precipitaciones pluviales, ocasiona hundimientos, reblandecimiento de cimientos y derrumbes, con mayor vulnerabilidad en los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo. Además causa insuficiencia del drenaje, encharcamientos de vialidades y daños a casas habitación
El aumento de calor puede producir sequías y afectar la necesaria recarga del acuífero de la ciudad, así como las actividades agrícolas que se realizan en las delegaciones; por tanto, se afecta la forma de vida de los agricultores que tienen como fuente de subsistencia a dicha actividad agrícola

410. La *vulnerabilidad* se define como la falta de capacidad de una persona o grupo para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural.<sup>78</sup> La vulnerabilidad, es la medida en que las ciudades, los países o las regiones pueden ser afectables.<sup>79</sup>

411. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la vulnerabilidad de un país es producto de la urbanización rápida y no regulada, la persistencia de la pobreza urbana y rural generalizada, la degradación del medioambiente a causa del mal manejo de los recursos naturales, la política pública ineficiente y los rezagos y desaciertos de las inversiones en infraestructura.<sup>80</sup>

412. El concepto de *vulnerabilidad* permite diferenciar el impacto del riesgo. Un desastre tiene su origen en el peligro o amenaza (natural o antropogénica), pero también en el grado de vulnerabilidad del sector (de origen social) al impacto o efecto del evento. Si se entiende el riesgo como una función combinada de peligro y vulnerabilidad, se tiene que gran parte de la responsabilidad de los desastres está en la estructura socioeconómica de una región o sector de la sociedad.<sup>81</sup>

413. Es importante conocer el grado de vulnerabilidad con respecto al cambio climático para emprender las medidas adecuadas para evitarlo y que permitan reducir el grado de vulnerabilidad ante el incremento de los fenómenos naturales ya que “el incremento de calor ha vuelto más vulnerable a la gran mayoría de los países y las previsiones apuntan a que esa vulnerabilidad –es decir, la falta de capacidad para anticipar, sobrevivir, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural– aumentará a lo largo del siglo XXI”.<sup>82</sup>

414. Los recientes desbordamientos de ríos, granizadas, deslaves, aparición de grietas en suelos, hundimientos, sequías y ondas de calor son resultado de la naturaleza y las actividades antropogénicas que se ven reflejadas en el cambio climático. Desafortunadamente la tendencia a que este tipo de sucesos ocurra es cada vez más alta.

<sup>78</sup> Piers Blaikie *et al.*, *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996, *apud* Héctor David Magallón Larson, “La vulnerabilidad de México frente al cambio climático. Los desastres no son naturales, son políticos” en *Contra G8+5 en México. ¡Justicia climática ya!*, núm. 2006, véase <<http://contrag8.revolt.org/es/node/17>>.

<sup>79</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Estrategia local de acción*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>80</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe*, BID, 2000, *apud* Héctor David Magallón Larson, *op. cit.*

<sup>81</sup> SMADE, *La calidad del aire*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>82</sup> *Cambio Climático*, suplemento especial, en *El Universal*, México, marzo de 2007, véase <[http://www.sma.df.gob.mx/cclimatico/descargas/suplemento\\_el\\_universal\\_marzo2007.pdf](http://www.sma.df.gob.mx/cclimatico/descargas/suplemento_el_universal_marzo2007.pdf)>.

Cuadro IV.14 Riesgos por el cambio climático

	Amenaza o peligro	Vulnerabilidad
	Probabilidad de que ocurra un evento en un espacio y un tiempo determinados, con suficiente intensidad como para producir daños	Probabilidad de que, debido a la intensidad del evento y a la fragilidad de los elementos expuestos, ocurran daños en la economía, la vida humana y el ambiente
<b>Riesgo</b>	Probabilidad combinada entre amenaza y vulnerabilidad	

Fuente: GDF, Estrategia local de acción climática, *op. cit.*, p. 63.

415. Es cierto que los fenómenos naturales no son controlables, pero la normatividad y las políticas públicas tienden a disminuir el cambio climático y sobre todo, el grado de vulnerabilidad de la población.<sup>83</sup>

416. La vulnerabilidad de la ciudad de México se incrementa si se considera su situación geográfica, al ser una ciudad en desarrollo en la que existe una inadecuada planeación urbana, no se respetan los usos de suelo, el transporte es un problema, su población va en aumento, entre otras problemáticas. Además, el modelo de desarrollo ha privilegiado el uso del auto particular por encima del transporte público eficiente y con el uso de energías menos contaminantes o transporte no motorizado. Todos estos problemas afectan gravemente la seguridad humana de las y los ciudadanos.

417. Por ello, es necesario emprender acciones para reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) así como para aumentar la capacidad de la población para enfrentar los fenómenos naturales que los expertos que conforman el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC) han pronosticado, de acuerdo con lo establecido en su Cuarto Informe de Evaluación.<sup>84</sup>

418. En este sentido, el 10 de septiembre de 2007 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el Convenio de Coordinación que celebran el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Gobernación, para la Ejecución del proyecto preventivo Atlas de Riesgos del Distrito Federal. El Atlas de Ries-

<sup>83</sup> Como un intento de atender mejor los grandes retos del mundo, en 2004 se realizó una encuesta a varios economistas, entre ellos cuatro premios nobel, en la que se les pedía que enlistaran las prioridades globales y las verdaderas áreas de oportunidad en términos del costo de inversión de ciertas políticas y acciones, en relación con el beneficio que potencialmente pudieran producir. Este grupo concentró su trabajo en Copenhague, Dinamarca, y los acuerdos que alcanzaron se reflejaron en el llamado Consenso de Copenhague. Los resultados fueron confirmados a través de otras dos encuestas en 2005 y 2006, realizadas respectivamente a una diversidad de estudiantes universitarios y a embajadores ante las Naciones Unidas de una variedad representativa de países. Los resultados se dividieron en *muy buenas oportunidades*, *buenas oportunidades*, *oportunidades regulares* y *malas oportunidades*. Así, como *muy buenas oportunidades* está el control del VIH/sida y la malaria, el suministro de micronutrientes para combatir la desnutrición, y la liberalización del comercio. En las *buenas oportunidades* encontramos el desarrollo de nuevas tecnologías agrícolas para combatir la desnutrición, el desarrollo de tecnología del agua en pequeña escala para medios de vida, el saneamiento y abastecimiento de agua administrados por la comunidad, la investigación sobre productividad de agua en la producción de alimentos y finalmente la disminución de los costos para iniciar nuevos negocios. Entre las *oportunidades regulares* está la disminución de barreras migratorias para trabajadores capacitados, mejorar la nutrición de bebés y niños(as), reducir el predominio del bajo peso en recién nacidos, y en general la mejora de servicios básicos de salud. Finalmente, entre las *malas oportunidades* están los programas para trabajadores visitantes no capacitados; y en materia de clima, el impuesto óptimo para carbón (25-300 dólares estadounidenses), el Protocolo de Kyoto y el impuesto al carbón por valor del riesgo (100-450 dólares estadounidenses). Vemos así, que las acciones en materia climática no aparecen como una prioridad. Como lo expresa Bjorn Lomborg, “el calentamiento global es real y es causado por seres humanos”, por ello, enfatiza que efectivamente necesita soluciones. Sin embargo, sostiene que “muchos otros temas son más importantes que el calentamiento global. Necesitamos recuperar la perspectiva. Hay problemas mucho más urgentes en el mundo, como el hambre, la pobreza y la enfermedad. Al tratarlos, podemos ayudar a más gente, a un costo más bajo, con una posibilidad de éxito mucho más alta que la de establecer drásticas políticas climáticas a un costo de trillones de dólares”. Bjorn Lomborg, *Cool It. The Skeptical Environmentalist's Guide to Global Warming*, Alfred A. Knopf, Estados Unidos de América, 2007, p. 44, traducción propia.

<sup>84</sup> Es muy probable que las ondas de calor sean más frecuentes. Los ecosistemas serán particularmente vulnerables al cambio climático. Cerca de 15% a 40% de las especies estarían potencialmente en peligro de extinción con sólo 2 °C de aumento en el calentamiento. La acidificación de los océanos como resultado directo del aumento de los niveles de dióxido de carbono tendrá efectos enormes en los ecosistemas marinos, con posibles consecuencias adversas en las reservas de peces. *Cambio Climático, op. cit.*

gos es un sistema informático que analiza los peligros a los que se encuentra expuesta la ciudad de México. Para ello se recopilará la información de las diferentes delegaciones políticas, áreas centrales del GDF, dependencias del gobierno federal y del Estado de México a partir de un enfoque de protección civil, lo que permitirá establecer medidas preventivas y de protección civil para los casos de contingencia.

419. Se considera que la vulnerabilidad de las ciudades crecerá ante la reducción de las precipitaciones y por la disminución en la recarga de los mantos acuíferos, así como por las inundaciones. En cuanto a la calidad del aire, los problemas de ciudades como el Distrito Federal podrían agudizarse ya que de acuerdo con estudios realizados en Estados Unidos de América se diagnostica que un incremento en la temperatura podría ocasionar un aumento de las concentraciones de ozono en la atmósfera de las ciudades. Para el Distrito Federal implicaría daños a la salud de la población así como destrucción de los bosques cercanos, lo que atenta contra la calidad de vida y el derecho al medioambiente sano y ecológicamente equilibrado.<sup>85</sup>

420. El grado de vulnerabilidad de la ciudad de México es muy alto debido a la relación entre elevación de temperatura, aumento de la evapotranspiración, reducción de cuerpos de agua y disminución de la infiltración a mantos acuíferos.

421. Al respecto, en años recientes se registró un aumento en las temperaturas máximas en el Distrito Federal, sobre todo en primavera, cuando las ondas de calor llegan a producir temperaturas de entre 33°C y 35°C. El aumento en la temperatura de la ciudad representa un riesgo para las personas adultas mayores<sup>86</sup> y grupos de población en estado de pobreza, pero también para la población en general ya que en la ciudad de México la mayor parte de las viviendas no cuenta con sistemas de aire acondicionado y las construcciones no han sido diseñadas para enfrentar calores extremos. Asimismo, la utilización de energía eléctrica para ventilación incrementará. También se considera que algunas plagas podrían vivir por más tiempo, se incrementarían las enfermedades gastrointestinales por incremento en la descomposición de los alimentos, habría mayor escasez de agua y disminución de su calidad. Todo esto atentaría gravemente contra la seguridad humana de la población del Distrito Federal.

422. También se advierte que en la ciudad de México podría incrementarse la precipitación pluvial,<sup>87</sup> lo que ocasionaría hundimientos, reblandecimiento de cimientos y derrumbes. Los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo son los que tienen mayor grado de vulnerabilidad.<sup>88</sup> En el cuadro IV.15 se indica el número de problemas reportados por lluvia en el Distrito Federal. Esto nos permite ubicar las delegaciones que se encuentran expuestas a una mayor afectación:

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> La población de personas adultas mayores representa un segmento de la población que ha aumentado en la ciudad de México: pasó de 5.1% en 1995 a 5.8% en 2000 y a 6.8% en 2005 (INEG, 1997; INEG, 2001; INEG, 2006), *apud* Gobierno del Distrito Federal, *op. cit.*, p. 67.

<sup>87</sup> En los últimos 100 años las precipitaciones en la ciudad de México experimentaron un incremento. De acuerdo con los datos del Observatorio de Tacubaya, la precipitación pasó de alrededor de 600 mm por año a principios del siglo XX, a casi 900 mm por año para finales del mismo siglo. *Ibid.*, p. 67.

<sup>88</sup> El Distrito Federal tiene una población de más de 24 000 personas vulnerables a eventos hidrometeorológicos extremos, distribuidas en 168 sitios de riesgo. *Ibid.*, p. 68.

Cuadro IV.15 Delegaciones con problemas ocasionados por la lluvia

Delegación	Problemas reportados por lluvias
Iztapalapa	34
Gustavo A. Madero	22
Cuauhtémoc	18
Miguel Hidalgo	16
Coyoacán	10
Álvaro Obregón	7
Cuajimalpa	3

Fuente: GDF, Estrategia local de acción, *op. cit.*, p. 68.

423. De acuerdo con la información que se reporta en *Estrategia local de acción climática de la ciudad de México*, los eventos extremos de lluvias afectaron con mayor frecuencia e intensidad al poniente de la ciudad; mientras que los escurrimientos que produjeron inundaciones se presentaron con mayor frecuencia en la parte oriente de la ciudad. Los problemas relacionados con lluvias y escurrimientos en el periodo 1998-2002 se asocian en 65% a insuficiencia del drenaje, 30% a encharcamientos de vialidades y 5% a daños a casas habitación.<sup>89</sup>

424. El aumento de calor puede producir sequías que afectarían la recarga del acuífero de la ciudad, así como las actividades agrícolas que se realizan en las delegaciones que cuentan con suelo de conservación, por tanto, la forma de vida de los agricultores que tienen como fuente de subsistencia la agricultura también se vería afectada.

Los años recientes han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la ciudad de México ante eventos de precipitación extrema. Inundaciones al poniente y al sur de la ciudad que indican que el riesgo ante aguaceros intensos (más de 30 mm/día) puede verse incrementado por el aumento de la frecuencia de estos eventos. El 2 de agosto de 2006 se registró una precipitación de 50.4 mm en tan sólo 36 minutos, causando inundaciones severas en varias colonias del centro y el poniente del Distrito Federal.<sup>90</sup>

425. Ante la inseguridad y vulnerabilidad a la que ya se ve sometida la población, se hace necesario tomar medidas que permitan la *adaptación y adaptabilidad*<sup>91</sup> de la población a los riesgos que se presentan como resultado del cambio climático. Las medidas que se tomen tendrán que abarcar el desarrollo económico, social y la protección al medioambiente con el objetivo de que la población disfrute de una mejor calidad de vida.

426. De ahí la importancia del Atlas de Riesgos de la Ciudad de México, el cual incluirá los riesgos geológicos y geotécnicos como los sismos; los relacionados con fenómenos hidrometeorológicos; los sanitarios, que tienen que ver, por ejemplo, con problemas de contaminación; los químicos relacionados con explosiones o conflagraciones (incendios); y finalmente, los riesgos socioadministrativos: concentraciones masivas de gente en eventos deportivos, manifestaciones y espectáculos así como los tianguis, que representan un peligro latente.<sup>92</sup>

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>90</sup> *Idem.*

<sup>91</sup> De acuerdo con el Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas (IPCC por sus siglas en inglés), *adaptabilidad* es la capacidad de un sistema para ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad climática y los cambios extremos) a fin de moderar los daños potenciales, aprovechar las consecuencias positivas, o soportar las consecuencias negativas, *adaptación* es el ajuste de los sistemas humanos o naturales frente a entornos nuevos o cambiantes.

<sup>92</sup> *El Universal*, México, sábado 14 de julio de 2007.

427. Las medidas preventivas, reactivas o planeadas deberán realizarse tomando en cuenta los avances de la legislación, la economía, la tecnología, la educación pública, la investigación, las prácticas culturales, educativas, administrativas, institucionales, jurídicas y de reglamentación; otro factor de suma importancia es la difusión de la información a la población.

428. El análisis de los riesgos medioambientales que enfrenta la ZMVM y sus habitantes, en combinación con el estudio de la situación actual del medioambiente en la ciudad permite apreciar la afectación interrelacionada de diversos derechos humanos. La falta de agua potable provocada por la desaparición paulatina de los mantos acuíferos que abastecen a la ciudad de México, así como la mengua a las zonas de reserva ecológica de la ciudad, representan una amenaza para los ecosistemas y, por consecuencia, para la vida digna de la población, sobre todo para las generaciones futuras, en particular, en lo que se refiere al abastecimiento de agua.

429. En cuanto a la contaminación del aire, si bien se han tomado medidas que han conseguido la disminución de los altos niveles de contaminación, todavía millones de personas ven afectado su derecho a la salud debido a los efectos que provoca la contaminación del aire.

430. Por su parte, el cambio climático producido por la degradación ambiental ha suscitado una serie de eventos que ponen en riesgo e inseguridad a toda la población, con mayor afectación a los sectores empobrecidos de la población, que no cuentan con una vivienda digna o con la prestación adecuada de servicios públicos.

431. En este sentido, cobra gran relevancia lo expuesto en el capítulo II, pues si bien es fundamental abordar con estrategias, políticas y presupuesto adecuados el tema ambiental, también resulta prioritario atender las necesidades básicas de la población para garantizar un nivel de vida adecuado. Así, como se verá en el capítulo V, aparece en primer plano la necesidad de que se atienda la demanda de la vivienda en el marco de un plan integral de desarrollo urbano que contemple la adecuada prestación de servicios públicos.

## **B. Marco normativo del derecho a un medioambiente sano**

### *1. En el ámbito internacional*

432. Antes de entrar a los tratados internacionales que específicamente contemplan el derecho humano a un medioambiente sano, es necesario explicar la historia del tema del medioambiente en el escenario internacional y cómo se fue generando conciencia e interés de la comunidad de naciones en la importancia de éste.

433. La afectación ambiental fue perceptible para la sociedad a mediados del siglo pasado. Los efectos colaterales de la actividad humana comenzaron a ser notorios; así desde 1950 comenzó la preocupación por el medioambiente y la vida humana; sin embargo, no se concretaron acciones trascendentes para solucionar el problema.

434. Hacia la década de los sesenta, según algunas opiniones, el problema había alcanzado dimensiones preocupantes. Diversos sucesos dieron cuenta de las transformaciones del ambiente. En este contexto aparecieron publicaciones como *La primavera silenciosa*, de Rachel Carson (1962) y *La tragedia*

de los espacios colectivos, de Garren Hardin (1968), textos que reflejaron la preocupación por la transformación de la naturaleza. Sucesos como las deformidades congénitas en recién nacidos, derrames de petróleo, muerte de miles de peces en Europa occidental forzaron a los países a tornar sus acciones hacia búsqueda de soluciones.

435. En la década de los setenta la comunidad internacional comenzó a buscar nuevos mecanismos que continuaran dando el marco de seguridad necesario para la plena vigencia de los derechos humanos.<sup>93</sup>

436. Estas inquietudes se habían comenzado a reflejar en la estructura de las Naciones Unidas (NU) desde antes: en 1965 se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que actualmente trabaja con el objetivo de canalizar esfuerzos hacia la reducción de la pobreza y fomentar prácticas que apoyen el desarrollo humano y el progreso económico y social. La labor del PNUD se concentra, sobre todo, en auxiliar a los países para que elaboren y compartan soluciones que atiendan la problemática derivada de temas como la energía y el medioambiente.<sup>94</sup>

437. En 1972, el Club de Roma, conformado por un grupo de cincuenta estudiosos y estudiosas que se reunían con cierta regularidad para analizar problemas mundiales y encontrar posibles soluciones, realizó un modelo computarizado del futuro mundial conocido como *Los límites al crecimiento*. Este estudio contempló cinco variables (relación desarrollo-recursos naturales): tecnología, población, nutrición, recursos naturales y medioambiente. La conclusión del modelo consistió en que de seguir bajo ese esquema de explotación, el sistema global se colapsaría para el año 2000. Asimismo, se evidenció que el desarrollo podría estar condicionado por la limitación de los recursos de la Tierra.

438. La preocupación más constante de la comunidad internacional sobre el problema ambiental tiene su origen en los años setenta. En junio de 1972 se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia la primera Conferencia Internacional sobre el Medio Ambiente: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que contó con la participación de 113 países. La conferencia emitió la Declaración de Estocolmo, que contiene 26 principios y un plan de acción con 109 recomendaciones. En ella, se tratan temas como el derecho del ser humano a disfrutar de condiciones de vida satisfactorias en un ambiente que le permitiera vivir con dignidad y bienestar, a su vez, se reconoció el deber correlativo del ser humano de proteger y mejorar el ambiente para las generaciones presentes y futuras.<sup>95</sup> En esta Declaración se fijó una serie de principios sobre los recursos naturales, la vulnerabilidad y la necesidad de una explotación racional de éstos, a fin de mantener la mayor estabilidad posible en el medioambiente. De igual forma, se definió el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como la conciencia ambiental del sistema de NU, creado bajo la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de NU.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Mariana Blengio Valdés, "Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado", en *Uruguay transparente. Derechos humanos en situaciones de crisis en el Uruguay*, Montevideo, 2002, p. 80.

<sup>94</sup> Los esfuerzos del PNUD se concentran sobre todo en las siguientes áreas: acciones para lograr un desarrollo sostenible, que incluyan especialmente los servicios energéticos sostenibles; uso racional y eficaz del agua; actividades enfocadas a combatir la desertificación y degradación de la tierra; estrategias para conservar la biodiversidad de especies; y por supuesto, medidas para controlar la emisión de gases. Como se dijo en capítulos anteriores, el PNUD también es el encargado de evaluar el índice de desarrollo humano (IDH).

<sup>95</sup> Principio 1 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, el 16 de junio de 1972, en Estocolmo, Suecia, véase <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>>.

<sup>96</sup> PNUMA, *Perspectiva del medio ambiente urbano*, op. cit., p. 4.

439. El PNUMA tiene a su cargo la promoción, difusión y educación del uso racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, en gran parte impulsado por la Cumbre de Estocolmo.<sup>97</sup>

440. De esa forma, se marcó la pauta para que los Estados reconocieran al medioambiente como un derecho humano a través de su establecimiento en las constituciones. Fue así que los gobiernos integraron a sus agendas el tema ambiental, íntimamente vinculado con el desarrollo del ser humano. Los estadistas se dieron a la tarea de caminar hacia un sistema eficaz que pudiera satisfacer las demandas antropogénicas sin poner en riesgo la riqueza natural.

441. Los sucesos de la década de los ochenta hicieron aún más evidente el daño causado al planeta por la intervención del ser humano: casi un millón de personas murieron de inanición en Etiopía en 1984; explotó la planta nuclear en Chernobil, República de Ucrania en 1986; ocurrieron derrames de petróleo; entre otros.

442. En 1985 se realizaron las primeras mediciones del adelgazamiento de la capa de ozono, lo que provocó gran inquietud en la comunidad científica y en la sociedad en general. De igual forma la pérdida de biodiversidad incrementó el interés para crear instrumentos internacionales que reconocieran el valor de las especies y de los ecosistemas en que se desarrollan.

443. Se hizo evidente para la comunidad internacional que no sólo los problemas ambientales son consecuencia de la actividad antropogénica, sino que también lo es su solución. También se reconocía que el daño ambiental repercutía a nivel internacional y, por tanto, se requerían decisiones y acciones inmediatas de todos los países y de sus sociedades. Se sabía que los resultados no serían inmediatos, por lo que era imprescindible comenzar a ocuparse del tema.

444. No fueron pocos los Estados que instrumentaron estrategias de planeación del desarrollo en sus agendas; para ese entonces los temas más importantes y novedosos eran el calentamiento mundial y el agotamiento de la capa de ozono.

445. La labor de los organismos internacionales no resultó sencilla: crear conciencia de la magnitud de los problemas ambientales y sus consecuencias requirió, y requiere aún, de estrategias para asumir compromisos a nivel individual y colectivo, que en muchas ocasiones se ven interrumpidos por problemas económicos y políticos.

446. En este intento de conciliar intereses económicos, ambientales y sociales se crea en 1987 el concepto de *desarrollo sustentable*, el cual se utiliza por primera vez en el informe final de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo denominado *Nuestro futuro común*, posteriormente conocido como *Informe Brundtland*, al ser la doctora Brundtland la encargada de presidirlo. Como se mencionó en el capítulo I al tratar el concepto de *seguridad humana*, el *Informe Brundtland* definió *desarrollo sostenible* como el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas.

---

<sup>97</sup> Tanto el PNUD como el PNUMA rinden un informe anual que se presenta al Consejo Económico, Social y Cultural de la ONU en el que se da cuenta de sus actividades y se analizan las problemáticas sobre los temas que son de su competencia.

447. Como muestra de otros esfuerzos internacionales, se celebró en junio de 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (CNUMA) o Cumbre de la Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, y contó con un número sin precedentes de representantes de Estados, de la sociedad civil y del sector económico. La Cumbre de Río, como comúnmente se denomina, produjo siete logros trascendentes:

- a) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo;
- b) La definición de un programa de acción conocido como Programa 21;
- c) La adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;
- d) La adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- e) La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible;
- f) El Acuerdo para negociar un Convenio Mundial de Desertificación; y
- g) La Declaración de Principios para el Manejo Sostenible de los Bosques.<sup>98</sup>

448. En la Declaración de Río se reconoció que los seres humanos tienen “derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.<sup>99</sup> Además, estableció 27 principios universalmente aplicables para ayudar a guiar la acción internacional en materia medioambiental.<sup>100</sup> Esta Declaración, el Programa 21 y los Principios Forestales no son legalmente vinculantes para los Estados firmantes; sin embargo, son instrumentos útiles para la interpretación del derecho y su aplicabilidad.<sup>101</sup>

449. La participación de la comunidad internacional se hizo notoria nuevamente mediante la realización de conferencias internacionales que reafirmaron en los años noventa los principios del desarrollo sostenible, tales como: la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena, Austria (1993); la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, Egipto (1994); la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Isleños en Desarrollo, Barbados (1994); y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Estambul, Turquía (1996).

450. Para el año 2000, después de treinta años de haber comenzado el estudio de los problemas ambientales, se contaba con una amplia gama de instrumentos internacionales que incluían el estudio y propuestas para un desarrollo sustentable; se había recorrido un largo camino con buenos resultados, pero sin duda eran insuficientes aún.

451. Al respecto, en el marco de la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, se asignó un papel determinante al desarrollo dentro de los objetivos del Programa Mundial del Milenio, los cuales establecen metas claras para reducir la pobreza extrema, enfermedades como el sida y la malaria, el analfabetismo, la degradación del medioambiente y la discriminación contra la mujer. En el objetivo de desarrollo del milenio número siete de ese Programa se señaló la necesidad de garantizar la sostenibili-

<sup>98</sup> PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente mundial GEO-3*, Ginebra, PNUMA, 2002, p. 16.

<sup>99</sup> Principio 1, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

<sup>100</sup> Gustavo Alanís y Samantha Namnum, “El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano”, en *DFensor*, año V, núm. 10, México, octubre de 2007, p. 17.

<sup>101</sup> Astrid Puentes Riaño, “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano” en *DFensor*, año IV, núm. 3, México, marzo de 2006, p. 16.

lidad del medioambiente, mediante la incorporación de los principios de desarrollo sostenible en las políticas públicas, y la reducción a la mitad de las personas que carecen de acceso al agua potable.

452. También en el año 2000 se estableció el Pacto Mundial (*Global Compact*) a iniciativa del entonces secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan. Esta declaración de diez principios internacionales por primera vez hizo referencia de manera conjunta a cuestiones laborales, derechos humanos, medioambiente y lucha contra la corrupción. Además, de manera novedosa, el Pacto va dirigido a empresas y a otras organizaciones de la sociedad civil e instituciones (como universidades, despachos profesionales y sindicatos), como sujetos comprometidos a cumplir con dichos principios. Con ello, esta declaración se aleja de la visión tradicional de que el único sujeto que puede obligarse por normas internacionales es el Estado y más bien promueve la postura de que existen otros actores de relevancia internacional que pueden y deben observar ciertos principios —entre ellos la protección del medioambiente—, aun si es de manera complementaria a las actividades del Estado. Hoy en día, el Pacto Mundial está firmado por más de dos mil empresas y organizaciones de todo el mundo, de entre las cuales 250 son de México.<sup>102</sup>

453. El crecimiento demográfico, los avances de la ciencia y la tecnología, los problemas económicos y los conflictos políticos, continuaron participando en la degradación ambiental del planeta a tasas muy por encima de la capacidad de recuperación de los ecosistemas.

454. El continuo estudio de los factores que afectan el medioambiente tuvo como resultado que en esa década se tomaran acciones sobre la regulación internacional de ciertos productos químicos utilizados en distintas actividades antropogénicas en un lugar determinado, pero que por sus características se transportan a largas distancias contaminando en otras regiones. De igual forma se contaba ya con estudios sobre el impacto de la degradación ambiental sobre la salud humana; la comunidad científica dio a conocer el resultado de sus investigaciones acerca de las expectativas en cuanto al calentamiento global como consecuencia de la actividad humana (consumo de energía por combustibles fósiles). Se sugirió que la forma de aminorar el daño sería disminuyendo el uso de ese tipo de combustible, pero este objetivo no se ha logrado hasta el día de hoy.

455. En estas líneas, se cayó en cuenta de la importancia de impulsar el conocimiento de la situación del medioambiente, y promover la educación ambiental con miras al desarrollo sostenible. En 2002, mediante la Resolución 57/254, la Asamblea General de NU adoptó el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación con Miras al Desarrollo Sostenible (2005-2014) y designó a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) para promoverlo.<sup>103</sup> A partir de 2005, se inicia así el Decenio de la Educación para el Desarrollo Sustentable (DEDS), que surge como compromiso de nuestro país ante la UNESCO durante la cumbre de Johannesburgo.<sup>104</sup> Es importante hacer énfasis en la importancia de la educación ambiental para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Ella se relaciona muy de cerca con la seguridad humana dado que proporciona a las personas herramientas para tomar decisiones respecto de las opciones que les son valiosas.

<sup>102</sup> Véase <[www.pactomundialmexico.org.mx](http://www.pactomundialmexico.org.mx)>.

<sup>103</sup> Semarnat, *Decenio de la educación*, véase <<http://www.semarnat.gob.mx/educacionambiental/Pages/DecenioEducacion.aspx>>.

<sup>104</sup> Un paso en la instrumentación del *Decenio* es la puesta en acción de la Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México y a este respecto es importante señalar que los Planes Estatales de Educación Ambiental, Capacitación y Comunicación Educativa para el Desarrollo Sustentable que se han impulsado en cada estado, han sido la base para la construcción de aquélla. Semarnat, *Estrategia de Educación Ambiental*, véase <<http://www.semarnat.gob.mx/educacionambiental/Pages/EstrategiaEducacion.aspx>>.

456. Ahora bien, por lo que respecta a tratados internacionales en la materia, en primer lugar debe mencionarse al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC),<sup>105</sup> del cual México es Estado Parte, y que integra junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo que se ha denominado la Carta Internacional de los Derechos Humanos. El PIDESC hace referencia en el artículo 12 a que “entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho [derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental], figurarán las necesarias para el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medioambiente”.<sup>106</sup>

457. En el ámbito interamericano, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador,<sup>107</sup> del cual también México es Estado Parte, contempla el derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado.<sup>108</sup>

458. El derecho humano a un medioambiente sano se puede considerar como el derecho a disfrutar de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que permita llevar una vida digna y gozar de protección y mejoramiento del medioambiente para las generaciones presentes y futuras.<sup>109</sup>

459. Ante la situación actual, la preocupación mundial en torno a la protección del medioambiente ha creado instrumentos internacionales destinados a la protección de este derecho. Considerando las adiciones y enmiendas que se han hecho a cada uno de ellos, estos instrumentos pueden clasificarse en diversos grupos, según la materia que regulan.

460. Un primer grupo incluye aquellos tratados cuyo objeto es proteger alguna especie animal o vegetal, en atención a la creciente disminución de la biodiversidad, en general y en particular, de ciertos grupos de especies que se estiman en peligro de extinción. Éste es el caso de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres,<sup>110</sup> el Convenio sobre la Diversidad Biológica,<sup>111</sup> y la Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas

<sup>105</sup> Véanse también el artículo 241 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)>; el párrafo 2 del artículo 4º del Convenio núm. 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado el 22 de junio de 1981, <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C155>>; y los artículos 4º, párrafo 1; 7º, párrafos 3 y 4, y 32 del Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, adoptado el 27 de junio de 1989 por la Conferencia General de la OIT en su 76ª reunión, <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/62_sp.htm)>; y la Resolución 45/94 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la Necesidad de Asegurar un Medio Ambiente Sano para el Bienestar de las Personas (A/RES/45/94), adoptada el 14 de diciembre de 1990, <<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/45/list45.htm>>.

<sup>106</sup> Artículo 12, párrafo 2, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado y proclamado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, véase <<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>>.

<sup>107</sup> Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, véase <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>>.

<sup>108</sup> Artículo 11 del Protocolo de San Salvador, *op. cit.*

<sup>109</sup> CDHDF, Catálogo para la Calificación de Violaciones a Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 5), 2005, p. 120.

<sup>110</sup> Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES por sus siglas en inglés), aprobada en Washington, Estados Unidos de América, el 3 de marzo de 1973 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 marzo de 1992, véase <<http://www.cites.org/esp/disc/text.shtml#texttop>>.

<sup>111</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), aprobado en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 7 de mayo de 1993, véase <<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>>.

Marinas,<sup>112</sup> entre otros. Es interesante apreciar que esta preocupación por la biodiversidad acompaña a una creciente conciencia en torno a que los seres humanos no somos el centro de la vida en el planeta, como solía asumirse en la anterior posición antropocentrista, y que las condiciones de supervivencia de los seres humanos se manifiestan en conductas de depredación y exterminio para otra serie de habitantes del planeta, cuya disminución poblacional y paulatina desaparición, paradójicamente, ha puesto en peligro también, en términos ecológicos, la supervivencia humana. Todos estos instrumentos están destinados a generar condiciones de protección para la biodiversidad, defendiendo a diversas especies animales. En la medida en la que se reconozca la integridad de las condiciones de vida en la Tierra como necesaria para la supervivencia del género humano.

461. El segundo grupo de instrumentos está conformado por aquéllos enfocados a disminuir la contaminación ambiental en diferentes áreas, para buscar que se sancionen y reparen los daños causados por la emisión de contaminantes. Entre ellos destacan el Convenio de Londres sobre la Producción de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias,<sup>113</sup> el Convenio sobre la Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos,<sup>114</sup> y el Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos.<sup>115</sup> Este segundo grupo tiene el objetivo de reconocer y señalar cómo las condiciones de desarrollo señaladas antes impactan en la degradación del medioambiente. Aquí cabe señalar, por ejemplo, la preocupación fundamental sobre la emisión de ciertos gases de efecto invernadero que está produciendo graves efectos en el medioambiente. Otro ejemplo sería la forma en que se ha manifestado en múltiples foros el proceso de calentamiento global y sus implicaciones en términos de deshielo de los polos y en el cambio climático. De manera general, aunque se comprenda el desarrollo industrial necesario en las metrópolis contemporáneas hay que proponer, de manera paralela, una serie de políticas que permitan controlar los efectos perversos, altamente negativos, que está ocasionando el desarrollo industrial.

462. Esto se convierte en reto, por ejemplo, para las naciones emergentes —como México—, ya que el desarrollo de estas naciones depende de la tecnología que en otros países ha demostrado ser un importante generador de contaminantes, o de depredación del medioambiente mundial. Como ahora la perspectiva que tenemos es una perspectiva global, es evidente que un efecto nocivo en una parte del planeta, tarde o temprano, se va a presentar como un problema para otras áreas.

463. El tercer y último grupo de instrumentos está integrado por los tratados que tienen como objeto incorporar diversas medidas para solucionar un tema específico de la problemática ambiental que, por su trascendencia y complejidad, deben manejarse por separado, en instrumentos individuales. Este es el caso, por ejemplo, del Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de

<sup>112</sup> Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, aprobada en Caracas, Venezuela, el 1 de diciembre de 1996 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de noviembre de 2000, véase <<http://www.seaturtle.org/iac/castellano/convencion.shtml>>.

<sup>113</sup> Convenio sobre la Producción de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, aprobado en Londres, México, Moscú y Washington, el 29 de diciembre de 1972 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 16 de julio de 1975, véase <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/VERTIMENTO%20DE%20DESECHOS.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707>>.

<sup>114</sup> Convenio sobre la Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, aprobado en Bruselas, Bélgica, el 29 de noviembre de 1969 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 9 de agosto de 1994.

<sup>115</sup> Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, aprobado en Londres, Inglaterra, el 30 de noviembre de 1990 y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1995, véase <[http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV-CONTAM\\_HIDROCARBUROS.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CONV-CONTAM_HIDROCARBUROS.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707)>.

Ozono,<sup>116</sup> del Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático,<sup>117</sup> y de la Convención de las Naciones de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África.<sup>118</sup> Este tercer grupo está destinado a identificar y atacar problemas concretos a partir de la generación de convenios específicos en los Estados, quienes deben crear las políticas necesarias para la prevención y resolución de dichos problemas, y así poder detener su evolución.

464. Por otro lado, en el ámbito específico de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se afirmaba que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure salud y bienestar.<sup>119</sup> Esta Declaración ha sido interpretada tradicionalmente como representativa de una visión de derechos humanos de segunda generación que abarca el derecho a un medioambiente sano.

465. En el PIDESC se reconoce la importancia de este derecho y se plantea la necesidad de mejorar el medioambiente como uno de los requisitos para el desarrollo adecuado de la persona. El momento en el que el PIDESC fue redactado, al principio de los años sesenta, es justo el periodo en el que se está entrando a la globalización; y cuando se reconoce el impacto de estas problemáticas en el desarrollo de los entonces llamados derechos individuales y, por supuesto, en la evolución de los que se conocían como derechos sociales.

466. En esta lógica de avance progresivo, en 1988, con la firma del Protocolo de San Salvador en el ámbito interamericano, se estableció propiamente el derecho a un medioambiente sano y la correspondiente obligación de los Estados firmantes, de garantizar el pleno ejercicio del citado derecho en los siguientes términos: “toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.<sup>120</sup>

467. De ello se sigue que el Estado tiene obligaciones de protección de los bienes relacionados con estos derechos, pero además está obligado a generar la infraestructura y las condiciones sociales y urbanas que permitan que estos derechos se satisfagan.

468. Por su parte, diversos organismos internacionales se han pronunciado sobre la importancia de la relación entre los derechos humanos y el medioambiente. En este sentido la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, antecesora del actual Consejo de Derechos Humanos, emitió las resoluciones 2003/71 (5 de abril de 2003), 2004/119 (21 de abril de 2004), y la 2005/60 (20 de abril de 2005) sobre el tema de los derechos humanos y el medioambiente como parte del desarrollo sostenible.

<sup>116</sup> Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, aprobado en Montreal, Canadá, el 16 de septiembre de 1987 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1990, véase <[http://ozone.unep.org/spanish/Ratification\\_status/montreal\\_protocol.shtml](http://ozone.unep.org/spanish/Ratification_status/montreal_protocol.shtml)>.

<sup>117</sup> Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, aprobado en Kyoto, Japón el 11 de diciembre de 1997 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de noviembre de 2000, véase <[http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROT\\_KYOTO.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PROT_KYOTO.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707)>.

<sup>118</sup> Convención de las Naciones de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, aprobada en París, Francia el 17 de junio de 1994 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 1995, véase <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/LUCHA-DESERTIFICACION.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707>>.

<sup>119</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, véase <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>.

<sup>120</sup> Artículo 11 del Protocolo de San Salvador, *op. cit.*

469. Asimismo, este organismo se ha pronunciado sobre temas especializados en el medioambiente, como la afectación en el goce de los derechos humanos por el traslado y vertimiento ilícito de productos y desechos tóxicos peligrosos; otra vertiente de protección prioritaria dictada desde las Naciones Unidas es aquella enfocada no solamente a la protección de los recursos naturales, sino también al tema de los desechos tóxicos y el problema que representa la necesidad de encontrarles un depósito adecuado que no los convierta en generadores de mayor contaminación.

470. Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>121</sup> y la Subcomisión de Promoción y Protección a los Derechos Humanos,<sup>122</sup> ambos de las Naciones Unidas, se han pronunciado por el tema particular de la promoción del derecho del ejercicio a disponer de agua potable y servicios de saneamiento, mediante el reconocimiento del agua como un bien público fundamental para la vida y la salud, que debe ser considerado como un bien social y cultural. Además, ese Comité, desde 1991, aprobó el nombramiento de una relatora especial para la elaboración de investigaciones sobre el tema de derechos humanos y medioambiente. Posteriormente, en 1995 se reafirmó su compromiso, estableciendo la relatoría especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícito de productos tóxicos. Asimismo, en las Naciones Unidas se ha nombrado ya a dos relatores especiales para que realicen investigación en los Estados miembros de la comunidad internacional, sobre estos dos temas.

## 2. En el ámbito regional interamericano

471. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) también ha manifestado su preocupación sobre el tema, al ser reconocido, como un derecho humano el derecho al medioambiente adecuado. De acuerdo con la OEA, debe ser garantizado y protegido por los Estados, que como es el caso de México, forman parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y del Protocolo de San Salvador. Ambos tratados, por virtud del artículo 133 constitucional,<sup>123</sup> forman parte del derecho positivo mexicano, y por lo tanto son de observancia obligatoria.

472. Este panorama general nos da la visión que la comunidad de las Naciones Unidas tiene desde la perspectiva del medioambiente. A través de los instrumentos internacionales en la materia se sitúa el ámbito en el que los Estados tienen que ir reconociendo la afectación de esos derechos, la necesidad de satisfacción de ciertas condiciones para protegerlos y la necesidad de establecer medidas, incluso penales, para garantizar su protección, como se da en el caso del Distrito Federal.

473. El reconocimiento de este derecho es el resultado de las necesidades humanas y es una proyección del derecho a la vida, como refiere Mariana Blengio, ya que este último derecho debe completarse con aquellas condiciones que hacen viable y plena la vida.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el órgano de supervisión e interpretación del PIDESC, y está integrado por expertos y expertas independientes.

<sup>122</sup> La Subcomisión de Promoción y Protección a los Derechos Humanos es el órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos (hoy Consejo de Derechos Humanos) integrado por expertos y expertas independientes.

<sup>123</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

<sup>124</sup> Mariana Blengio Valdés, *op. cit.*, p. 87.

474. El equilibrio ecológico y la existencia de un medioambiente sano y equilibrado son condición para la vida humana<sup>125</sup> o como refiere Demetrio Loperena Rota,<sup>126</sup> el mantenimiento del medioambiente dentro de unos estrechos márgenes está vinculado a nuestra propia supervivencia.

475. Por ello, el derecho humano a un medioambiente sano es una especie de “derecho llave”, que abre la puerta para permitir el goce y ejercicio de los demás derechos humanos como: el derecho a la vida,<sup>127</sup> el derecho a la salud,<sup>128</sup> el derecho a la información,<sup>129</sup> el derecho de las minorías étnicas a la autodeterminación,<sup>130</sup> el derecho al desarrollo,<sup>131</sup> el derecho a la paz,<sup>132</sup> el derecho al desarrollo ecológicamente sustentable a un estándar de vida adecuado, incluyendo el acceso a alimentación y agua potable, el derecho de los niños para vivir en un medioambiente apropiado para su desarrollo físico y mental,<sup>133</sup> el derecho a la planificación del desarrollo de las decisiones políticas que afecten a la comunidad a un nivel local, nacional e internacional, el derecho a una participación social completa,<sup>134</sup> el derecho a la igualdad,<sup>135</sup> el derecho a la educación<sup>136</sup> e información,<sup>137</sup> incluyendo la relacionada con vínculos entre salud y medioambiente,<sup>138</sup> el derecho a la propiedad,<sup>139</sup> y el derecho a compartir los beneficios del progreso científico, entre otros.<sup>140</sup>

<sup>125</sup> Héctor Gros Espiell, *Derechos humanos y vida internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1995.

<sup>126</sup> Demetrio Loperena Rota, “Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, en *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3, 1999.

<sup>127</sup> En los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho humano al medioambiente sano está reconocido genéricamente a través del derecho a la vida, véanse, p. ej., artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *op. cit.*; artículo 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Resolución aprobada en la tercera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 1591 (XXVIII-O/98)), celebrada el 2 de junio de 1998, <<http://www.oas.org/juridico/spanish/ag-res98/res1591.htm>>; artículo 6.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)>; artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981, <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/PACTO%20DE%20SAN%20JOSE.pdf?PHPSESSID=a34bf2213b9428c18fd1e87498f36707>>; artículo 2.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma, Italia, el 4 de noviembre de 1950, <<http://turan.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/02-tribunaleuropeodhumanos-cedh.htm>>; artículo 2º de la Declaración de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo, el 16 de mayo de 1989.

<sup>128</sup> El derecho humano a un medioambiente sano también está reconocido a través del derecho a la salud: véanse artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *op. cit.*; artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, *op. cit.*; artículo 11 del PIDESC, *op. cit.*; artículo 11 de la Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Europa en Turín, Italia, el 18 de octubre de 1961, <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1934.pdf>>; artículo 15, párrafo 1, de la Declaración de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, *op. cit.*; artículo 19, párrafo 1, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada mediante Resolución del 9 de diciembre de 1989 en la Cumbre de Estrasburgo, <[http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/maletin/juri/derechos\\_cartsoc.htm](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/maletin/juri/derechos_cartsoc.htm)>.

<sup>129</sup> Principios 10 y 18, de la Declaración de Río, *op. cit.*

<sup>130</sup> Párrafo 13 del Preámbulo, del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *op. cit.*, y principios 22 y 23 de la Declaración de Río, *op. cit.*

<sup>131</sup> Principios 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 de la Declaración de Río, *op. cit.*; párrafos 20 y 21 del Preámbulo del Convenio sobre Diversidad Biológica, *op. cit.*, y párrafo 4 del Preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 9 de mayo de 1992, véase <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>>.

<sup>132</sup> Párrafo 22 del Preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica y principios 24, 25 y 26 de la Declaración de Río, *op. cit.*

<sup>133</sup> Artículo 12.1 inciso a), del PIDESC, *op. cit.*

<sup>134</sup> Artículo 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *op. cit.*

<sup>135</sup> Artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, *op. cit.*; artículo 1º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1963 (Resolución 1904 (XVIII)), véase <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/9\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/9_sp.htm)>.

<sup>136</sup> Artículo 13.1 del PIDESC, *op. cit.* y 13 del Protocolo de San Salvador, *op. cit.*

<sup>137</sup> Artículo 13 de la Convención Americana, *op. cit.*

<sup>138</sup> Principio 10 de la Declaración de Río, *op. cit.*

<sup>139</sup> Artículo XXIII de la Declaración Americana, *op. cit.* y 21 de la Convención Americana, *op. cit.*

<sup>140</sup> Artículos 1º y 3º de la Declaración sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 3384 (XXX), de 10 de noviembre de 1975, véase <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/70\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/70_sp.htm)>; y 15.1 del PIDESC, *op. cit.*

476. Por ello, el derecho a un medioambiente sano se considera un derecho continente porque su vulneración implica la afectación de cualquiera de los derechos señalados. Su fundamento no es otro que la dignidad del ser humano, y consiste en la necesidad de asegurar el medioambiente en condiciones tales que permitan la supervivencia.

477. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2001), la pobreza implica la negación de los derechos humanos, elimina la noción del bienestar social, la educación, la salud y el empleo. La pobreza niega las libertades, capacidades, derechos y oportunidades a las personas para tener una vida larga, creativa y sana, adquirir conocimientos, tener libertad, dignidad y respeto por sí mismas.

478. La degradación ambiental provoca pobreza porque al escasear los recursos naturales son los grupos más vulnerables los que tienen menor acceso a los satisfactores. Además de pobreza, desempleo y emigración a los centros urbanos, el agotamiento de los recursos naturales también afecta el goce del derecho a la salud debido a la escasez de agua potable y contaminación atmosférica. Los desastres naturales, que han aumentado en gran escala debido a las alteraciones climáticas, generalmente tienen como víctimas más afectadas a los sectores más pobres de la población.

479. En 1994, la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (hoy Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de la relatora Fatma Zohra Ksentini, redactó una nota en la que se expusieron los métodos de estudio del medioambiente y sus relaciones con los derechos humanos. Como resultado del informe se reconoció que se requieren acciones urgentes en virtud de la escala actual del daño ambiental y su impacto en el ser humano, en su bienestar, en su dignidad, en definitiva en el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

480. De las afirmaciones anteriores es posible darse cuenta de la importancia de la preservación de los recursos naturales; así como de su utilización sustentable, dada su íntima interdependencia con la vida humana.

### 3. En el ámbito nacional

481. Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en su artículo 4° que “toda persona tiene derecho a un medioambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”, de acuerdo con una adición publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.<sup>141</sup>

482. De esta forma, este derecho constituye una garantía del gobernado, entendiendo por ésta al medio jurídico de aseguramiento o salvaguarda del ejercicio de los derechos reconocidos al gobernado en la Constitución y de los cuales es el titular frente al poder público, quien tiene la obligación de respetar su libre ejercicio.<sup>142</sup>

483. El artículo 25 refiere que: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable [...] Bajo criterios de equidad social y productividad se apo-

<sup>141</sup> CPEUM, *op. cit.*

<sup>142</sup> Alberto del Castillo del Valle, *La defensa jurídica de la Constitución en México*, México, Duero, 1994, p. 68.

yará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medioambiente”, por tanto, las actividades económicas deberán realizarse poniendo cuidado en la conservación de los recursos y el medioambiente; de esta forma, el desarrollo deberá contemplar el aspecto humano, la infraestructura, los recursos naturales, a fin de lograr el mejor aprovechamiento de recursos sin llegar a su agotamiento para que las generaciones futuras puedan disfrutar también de ellos.

484. El artículo 27 del mismo ordenamiento dispone:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la *propiedad privada las modalidades que dicte el interés público*, así como de regular, en beneficio social, el *aprovechamiento de los elementos naturales* susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, *cuidar de su conservación*, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia *se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques*, a efecto de ejecutar obras públicas y de *planear y regular* la fundación, conservación, mejoramiento y *crecimiento de los centros de población*; *para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*, para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para *evitar la destrucción de los elementos naturales* y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

485. En el artículo anterior se encuentra el fundamento jurídico del ordenamiento territorial, así como el sustento para las limitantes al derecho de propiedad o posesión a que están sujetas las áreas naturales protegidas, esto basado en el interés público. Asimismo se encuentra plasmado el derecho de la nación para regular el aprovechamiento de los recursos naturales que pueden apropiarse con base en el interés social, a fin de que sean conservados y distribuidos de forma equitativa. Se destaca la importancia de tomar las medidas necesarias para que los asentamientos humanos no afecten el equilibrio ecológico, el mejoramiento y crecimiento de la población.

486. El artículo 73 indica:

El congreso tiene facultad:

[...]

- XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.
- XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y restauración del equilibrio ecológico.

487. Este es el fundamento constitucional de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente así como de las leyes ambientales locales y municipales. Para lograr el desarrollo de las personas es necesaria la protección al ambiente, la planeación del crecimiento poblacional y la restauración del equilibrio ecológico de cada una de las entidades del país. Estos aspectos se encuentran estrechamente vinculados, por tanto, la planeación de los asentamientos humanos y el equilibrio ecológico del Distrito Federal deberá sujetarse a lo establecido en los respectivos planes nacionales de la

materia; además, en caso de ser necesario, podrán llevarse a cabo actividades coordinadas entre la federación y el Distrito Federal. Antes de esta reforma la materia ambiental estaba conferida al gobierno federal, pero actualmente, los diferentes niveles de gobierno están facultados para participar de manera concurrente en esta materia. Por su parte, el artículo 122, base primera, señala en relación con el Distrito Federal que:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno tendrá las siguientes facultades:

[...]

- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medioambiente y protección ecológica; vivienda, construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.

488. De esta forma, se faculta a la ALDF para legislar en materia ambiental, la cual se encuentra íntimamente ligada al desarrollo urbano.

489. Es importante destacar que México ha expedido diversos instrumentos para adecuar su legislación con los compromisos internacionales adquiridos en esta materia. Al respecto, a nivel federal existe la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y a nivel del Distrito Federal existe la Ley Ambiental del Distrito Federal, entre otras, como se hizo referencia en el apartado correspondiente del contexto del medioambiente sano en la ciudad de México.

### C. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF

490. De octubre de 2006 a octubre de 2007 la CDHDF registró 50 menciones a presuntas violaciones a un medioambiente sano, 7 durante 2006 y 43 durante 2007. De estas 50 menciones, 11 fueron presuntas violaciones por obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; 11 por obstaculización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente; y 28 por obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para conseguir un medioambiente sano.

491. De las 50 presuntas violaciones, 13 fueron denunciadas por mujeres, 33 por hombres y 4 no fue determinado.<sup>143</sup> De las denuncias, 12 fueron en agravio de mujeres, 33 en agravio de hombres, y en 4 casos no está especificado.

#### 1. Tipo de autoridad y tipo de conclusión

492. Las 50 menciones de presunta violación relacionadas con el derecho al medioambiente sano se atribuyeron a las autoridades que se mencionan en el cuadro IV.16, de acuerdo con los siguientes tipos de violación:

<sup>143</sup> Ya se ha mencionado antes que algunas quejas son iniciadas de oficio por la CDHDF a partir de que este organismo es enterado ya sea por notas periodísticas o por cualquier otro medio.

**Cuadro IV.16** Menciones de presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano por tipo de autoridad.  
Octubre de 2006 a octubre de 2007

Violación	Delegación	Número de menciones
Obstaculación o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Cuauhtémoc	1
	Venustiano Carranza	1
	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	2
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Gustavo A. Madero	1
	Dirección General de Servicios Urbanos. Gustavo A. Madero	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Álvaro Obregón	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Tlalpan	1
	Secretaría de Transportes y Vialidad	1
	Secretaría del Medio Ambiente	1
<b>Total obstaculación o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado</b>		<b>11</b>
Obstaculación, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente	Álvaro Obregón	1
	Iztapalapa	2
	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	1
	Cuauhtémoc	1
	Miguel Hidalgo	1
	Tlalpan	1
	Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos. Coyoacán	1
	Dirección General de Obras Servicios y Desarrollo Urbano de la Delegación Benito Juárez	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo. Venustiano Carranza	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Tláhuac	1
<b>Total obstaculación, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente</b>		<b>11</b>
Obstaculación, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Álvaro Obregón	1
	Cuauhtémoc	1
	Gustavo A. Madero	2
	Tlalpan	1
	Venustiano Carranza	1
	Xochimilco	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Tláhuac	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	2
	Dirección General de Protección Civil	1
	Dirección General de Servicios Urbanos. Iztapalapa	1
	Dirección General de Servicios Urbanos. Azcapotzalco	2
	Dirección General del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal	1
	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	2
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Xochimilco	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Milpa Alta	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Tláhuac	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Miguel Hidalgo	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Azcapotzalco	1
Dirección General Jurídica y de Gobierno. Cuauhtémoc	2	
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	1	
Secretaría de Seguridad Pública	1	
Secretaría de Transportes y Vialidad	1	
	Secretaría del Medio Ambiente	1
<b>Total obstaculación, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano</b>		<b>28</b>
<b>Total</b>		<b>50</b>

493. Del total de menciones sobre presuntas violaciones, 25 fueron concluidas y 25 estaban en trámite al 17 de octubre de 2007. De esas 25 investigaciones concluidas, 2 se concluyeron por acumulación a otro expediente, 1 por desistimiento, 5 por falta de interés de la persona peticionaria, 2 por no ser competencia de esta Comisión, 4 por orientación, 1 por no existir suficientes elementos para acreditar la violación y 10 que fueron solucionadas durante el trámite.

**Cuadro IV.17** Derecho al medioambiente y tipo de conclusión de la investigación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Tipo de conclusión	Autoridad mencionada	Número de menciones	Total parcial
Falta de interés	Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos. Coyoacán	1	5
	Dirección General Jurídica y de Gobierno. Cuauhtémoc	2	
	Delegación Álvaro Obregón	1	
	Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial	1	
Sin elementos suficientes	Delegación Iztapalapa	1	1
	Delegación Álvaro Obregón	2	
Solucionado durante el trámite	Dirección General de Servicios Urbanos. Gustavo A. Madero	1	10
	Delegación Miguel Hidalgo	1	
	Dirección General de Servicios Urbanos. Iztapalapa	1	
	Delegación Gustavo A. Madero	1	
	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	2	
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	1	
	Policía Preventiva de la SSP	1	
	Dirección General de Servicios Urbanos. Azcapotzalco	1	
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	1	
Acumulación	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	1	2
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	1	
Desistimiento	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Cuauhtémoc	1	1
	Delegación Xochimilco	1	
Orientación	Delegación Tlalpan	1	4
	Secretaría de Seguridad Pública	1	
	Secretaría de Transportes y Vialidad	1	
	Delegación Venustiano Carranza	1	
Incompetencia	Delegación Venustiano Carranza	1	2
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Tláhuac	1	
<b>Total</b>			<b>25</b>

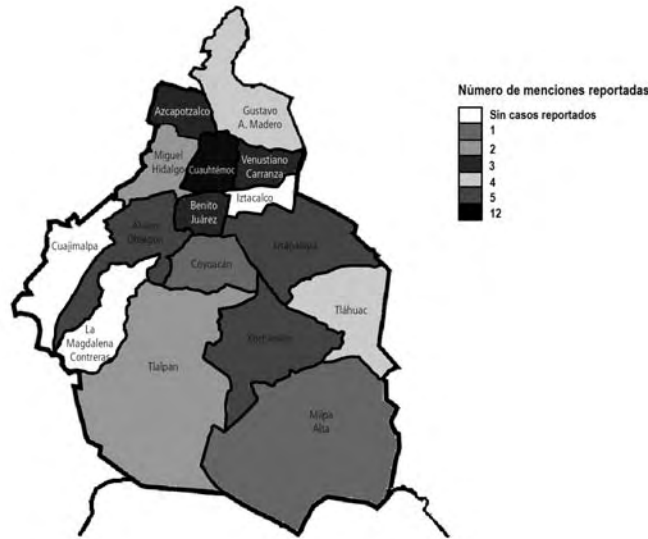
## 2. Ubicación geográfica de los hechos

494. Independientemente de la autoridad a la que se atribuye la violación, en cuanto a la zona geográfica donde se concentró el mayor número de denuncias, tomando como base la división territorial de las delegaciones políticas, los datos indican que es la delegación Cuauhtémoc la que tiene mayor número de quejas, seguida de las delegaciones Álvaro Obregón y Xochimilco.

**Cuadro IV.18** Menciones de presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Delegación	Número de menciones
Cuauhtémoc	12
Xochimilco	5
Álvaro Obregón	5
Iztapalapa	5
Gustavo A. Madero	4
Tláhuac	4
Azcapotzalco	3
Benito Juárez	3
Venustiano Carranza	3
Tlalpan	2
Miguel Hidalgo	2
Coyoacán	1
Milpa Alta	1
<b>Total</b>	<b>50</b>

Mapa IV.4 Menciones de presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

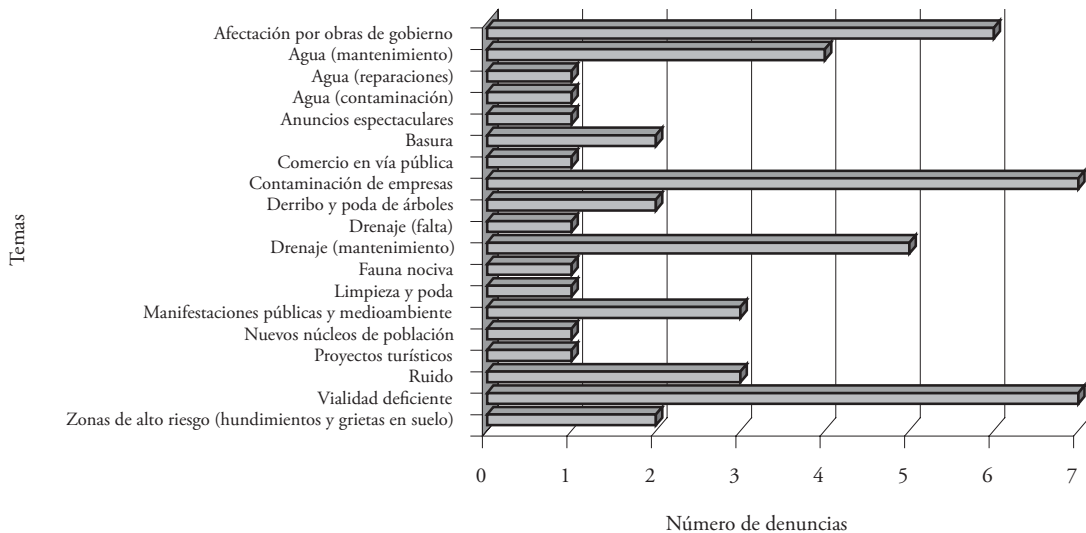


**Fuente:** Elaboración de Incide Social con información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).  
**Nota:** Debe tomarse en cuenta que los números de menciones de presunta violación se refieren en cada caso a más de una delegación, es decir, para apreciar el total de las 50 menciones, deben agruparse las menciones de las delegaciones en las que se registra un mismo número de menciones. Por ejemplo, en los casos de las delegaciones en que se registra una sola mención, se suman las menciones de las distintas delegaciones que están en esa situación, y así sucesivamente.

### 3. Temas generales referidos en las quejas

495. Independientemente de la calificación formal sobre el tipo de violación que esta CDHDF analiza en el procedimiento de investigación de las quejas, una lectura más detallada de cada uno de los casos estudiados permitió obtener información sobre los temas de fondo que preocupan y afectan a las personas peticionarias, según se muestra en la gráfica IV.3.

Gráfica IV.3 Temas referidos en las denuncias por presuntas violaciones al medioambiente sano



496. Como se puede apreciar, existe mucha variedad en los temas referidos en las quejas. Destaca la contaminación producida por micronegocios y empresas que afectan a vecinos de una calle o una colonia (7 denuncias).

497. Por otro lado, 6 menciones de presuntas violaciones se refieren a la afectación que, según la opinión de las y los peticionarios, sufre el medioambiente a causa de obras gubernamentales;<sup>144</sup> 5 son menciones por el mal estado de las tuberías de agua, lo cual genera fugas o contaminación; 6 son menciones por la ausencia o la falta de mantenimiento del drenaje; 1 mención por la calidad del agua; 1 mención se refiere a la oposición a la instalación de anuncios espectaculares; 2 quejas son por basura acumulada; 1 mención es por presuntas afectaciones al medioambiente causadas por comercio en vía pública; 1 por falta de limpieza y poda de árboles; 3 menciones son por la afectación al ambiente presuntamente provocadas por manifestaciones públicas; 1 mención es por la presunta afectación de un nuevo núcleo de población en un área protegida; 2 son menciones por la poda presuntamente indebida de árboles; 1 mención es por un proyecto turístico; 1 es por la abundancia de fauna nociva; 3 menciones son por ruido; 7 son por la afectación al medioambiente causada por una vialidad deficiente; y 2 menciones son por la situación de alto riesgo de la zona.

**Cuadro IV.19** Tipo de negocios y empresas referidas en las menciones por presuntas violaciones al derecho a un medio ambiente sano. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Empresa	Tipo de afectación	Personas afectadas
Rastro de pollos	Desechos en el drenaje como foco de infección	Vecinos de una colonia
Empresa de electrodomésticos	Contaminación con contenedores de desechos en lotes baldíos. Paso de camiones de carga	Una unidad habitacional
Empresa de distribución de gas	Instalación de tuberías subterráneas	Habitantes de una colonia
Empresa de telefonía celular	Riesgo para los habitantes y transeúntes debido a la instalación de una antena	Varias personas
Taller mecánico	Afectación por humo, gasolina, pintura	Una familia
Imprenta	Ruido	Una persona
Pescadería	Malos olores, fauna nociva	Una persona

498. En la delegación Cuauhtémoc, que es la de mayor cantidad de menciones, los principales temas que resaltan son: los problemas provocados por la falta de mantenimiento de las tuberías de agua; los daños al medioambiente que se derivan como consecuencia de las manifestaciones públicas en esta zona y, en menor medida, temas que se refieren a problemas provocados por la falta de mantenimiento del drenaje, la presencia del comercio en vía pública, la contaminación por ruido, y los daños al medioambiente provocados por una vialidad deficiente.

499. En la delegación Xochimilco, por el contrario, una delegación no céntrica, los temas se refieren sobre todo a los problemas derivados de una vialidad deficiente. Debe decirse que, según información proporcionada por la misma delegación, un problema fuerte es la infraestructura para proporcionar mejor tránsito y vialidad, ya que la avenida principal resulta insuficiente para soportar el tránsito vehi-

<sup>144</sup> Sobre los daños al medioambiente por obras, la SMADF refiere lo siguiente: “La evaluación de impacto ambiental es el instrumento de la política de sustentabilidad de la ciudad para garantizar que los proyectos, obras y actividades, se desarrollen de manera que eviten o reduzcan al mínimo los efectos negativos en el ambiente, de tal forma que se prevengan daños futuros y se propicie el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En promedio, anualmente se autorizan mil obras y actividades en materia de impacto ambiental; sin embargo, los recursos de la administración pública son insuficientes para garantizar el seguimiento y la vigilancia de las condicionantes establecidas. Hay una limitada capacidad técnica de los prestadores de servicios ambientales. Asimismo, la evaluación de impacto ambiental se suscribe en un marco legal que requiere actualización y normalización que permita una evaluación y seguimiento sistemático para la prevención y control de los impactos, daños y riesgos al ambiente”. SMADF, “Observaciones proporcionadas para este informe”, *op. cit. supra*, n. 6.

cular en la zona. Una queja es por la pretensión de implementar un proyecto de parque ecoturístico que afectaría el abastecimiento de agua potable que proporcionan de manera natural los mantos acuíferos a los pueblos San Mateo Xalpa, San Francisco Tlalnepantla, San Andrés Ahuayucan, Santa Cecilia Tepetlapa y San Lucas Xochimaca de esa delegación.

500. En la delegación Álvaro Obregón, otra de las que aparece con mayor número de quejas, las problemáticas presentes son la afectación a ciudadanos(as) por obras de gobierno, por la falta de mantenimiento de una presa y la instalación de una antena de telefonía celular.

501. En cuanto al rango de edad de las personas afectadas por las presuntas violaciones, aunque no se cuenta con ese dato en todos los casos; con los que contamos podemos observar que la mayoría se trata de población mayor a 50 años.

Rango de edad	Número de personas
30 a 40	6
40 a 50	5
50 a 60	7
60 a 70	6
70 ó más	2
<b>Total</b>	<b>26</b>

#### *4. Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el derecho al medioambiente*

502. Es importante hacer notar que en ocasiones los peticionarios y agraviados refieren haber acudido ante alguna de las autoridades ambientales para que solucionara el problema de afectación al medioambiente, sin que recibieran respuesta de las autoridades, o bien, las respuestas no están bien fundamentadas y motivadas, dando lugar a que la queja se califique como una presunta violación a los derechos de petición y pronta respuesta o bien a la seguridad jurídica, según corresponda.

503. De las 139 menciones por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta que se revisaron, 8 se refieren a inconformidades por la afectación al medioambiente por obras de gobierno, 1 mención se refiere a espectaculares, 5 menciones señalaron afectaciones al medioambiente, 1 a ruido. Es decir, se encontraron 15 menciones clasificadas como derecho de petición, cuyo fondo se refiere a problemas relacionados con el medioambiente.

504. En cuanto a la revisión de 196 menciones del derecho a la seguridad jurídica relacionadas con los temas de estudio, 5 son menciones que se refieren a nuevos núcleos de población que afectan al medioambiente, 1 tiene relación con residuos sólidos, 3 se relacionan directamente con el medioambiente. Es decir, 9 menciones en total del derecho a la seguridad jurídica se encuentran relacionadas con problemas de medioambiente.

505. La suma de ambos derechos arroja un resultado de 24 menciones relacionadas con el derecho al medioambiente, aunque en la investigación no se calificaron formalmente como presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano. Sin embargo, como se ha señalado, se revisaron también las menciones al derecho de petición y al derecho a la seguridad jurídica a fin de no subrepresentar la situación del medioambiente, desde la óptica de la problemática atendida por la Comisión. En consecuen-

cia, la suma de las 24 menciones referidas a estos derechos transversales con relación al medioambiente sano más las 50 menciones ya descritas con relación directa al medioambiente, resultan en un total de 74 menciones de problemáticas relacionadas con ese tema, de entre las quejas revisadas para construir la base de datos para el análisis de este informe.

506. Este dato debe leerse tomando en cuenta que para la revisión de menciones en quejas referidas al derecho de petición y de seguridad jurídica, se realizó una selección, es decir, no se revisaron todas las quejas de presuntas violaciones a estos dos derechos, que por mucho forman el grueso de las menciones de presuntas violaciones atendidas por la Tercera Visitaduría (1 390 menciones, es decir, un poco más de la mitad del total 2 751 menciones atendidas en el periodo analizado). En ese sentido, puede afirmarse que el número de menciones referidas a afectaciones al derecho al medioambiente sano es mayor, dado que del total de 335 menciones revisadas por los derechos de petición y seguridad jurídica, 24 menciones se refirieron al derecho al medioambiente, lo que permite presumir que otra selección del mismo número arrojaría un porcentaje similar de afectaciones relacionadas con el medioambiente.

507. Por otro lado, en la mayor parte de las quejas sobre medioambiente, aunque suele ser una persona la que acude a la Comisión, es una colectividad o incluso una comunidad completa la afectada en su derecho humano al medioambiente sano. Por ello, el dato de las 74 menciones sobre afectaciones al medioambiente sano no necesariamente corresponde con la cantidad de personas que resultan perjudicadas por los problemas a los que aluden las quejas, sino que este número generalmente es mucho mayor.

**Cuadro IV.20** Menciones al derecho a un medioambiente sano tomando en cuenta el derecho de petición y pronta respuesta y el derecho a la seguridad jurídica, en relación con ese derecho

Derecho	Cantidad de menciones
Medioambiente sano	50
Petición y pronta respuesta	15
Seguridad jurídica	9
<b>Total</b>	<b>74</b>

##### 5. Caso ilustrativo de violación al derecho al medioambiente sano

508. El representante de un grupo de propietarios de los parajes Toltenco, Almoloya, Cuacalco, Trancatitla, Othenco, Amalacachico de la zona chinampera de la delegación Xochimilco, manifestó que desde 1998 los parajes antes referidos comenzaron a ser ocupados por particulares bajo la coordinación de líderes que les vendieron lotes de la zona chinampera, por lo que las construcciones en zonas de reserva proliferaron sin que la delegación o la Secretaría del Medio Ambiente evitaran la invasión, a pesar de que dicha zona es suelo de conservación por decreto presidencial de 1992 y patrimonio de la humanidad declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés).

*Ante tales circunstancias denunciarnos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal la invasión a nuestras tierras; sin embargo, a la fecha, las averiguaciones previas no han sido consignadas.*

*Por su parte, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) emitió la Recomendación 7/2003, en la que se recomendó a la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, a la Dirección General Jurídica y de Gobierno, a la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, ambas de la delegación Xochimilco, emprender acciones para contener y revertir el crecimiento de asentamientos humanos irregulares y frenar el deterioro de la zona.*

*Asimismo, la PAOT determinó que los asentamientos humanos presentan características de crecimiento y extensión de construcciones, descargas clandestinas de aguas domésticas residuales a los canales, dis-*

*posición en canales y el suelo de residuos sólidos, cambio de uso del suelo con vocación agrícola, apropiación ilegal de servicios urbanos, proceso de hundimiento, sustitución de vegetación nativa.*

[En entrevista realizada a uno de los agraviados manifestó que]<sup>145</sup> *No sólo es preocupante la afectación ambiental pues también nos vemos afectados en nuestros usos y costumbres, con lo que la pérdida para la ciudad también es cultural.*

Esta Comisión se encuentra gestionando una reunión con las autoridades involucradas a fin de buscar una solución integral a la afectación al suelo de conservación que daña el derecho humano a un medioambiente sano.

## 6. Recomendaciones de la CDHDF e informe especial

509. Debe especificarse que como se explicó en el capítulo III de este informe (párrafos 209-298), la emisión de una Recomendación es una de las formas en que la CDHDF puede concluir una investigación por violaciones de derechos humanos. La Recomendación es el instrumento de mayor fuerza y gravedad que puede emitir la Comisión, de acuerdo con su mandato constitucional y legal. Las Recomendaciones implican la convicción de la Comisión en el sentido de que las violaciones a derechos humanos imputadas a la autoridad efectivamente se cometieron y, por ello, se requiere de un pronunciamiento al respecto que acredite la ocurrencia de dichas violaciones, exija ciertas acciones u omisiones concretas de la autoridad responsable y procure la reparación del daño a las víctimas afectadas.

510. En ese tenor, es importante aclarar que las Recomendaciones referidas en el presente apartado son precisamente este tipo de instrumentos y no deben confundirse con las propuestas específicas que se hacen más adelante.

511. Las propuestas específicas planteadas a lo largo de este informe son sugerencias dirigidas a las autoridades responsables de la atención de los temas analizados, sobre las políticas públicas o normatividad que la Comisión, desde su visión y experiencia, considera necesario que adopten para la mejor protección de los derechos humanos abordados.

512. En cuanto a las Recomendaciones emitidas por la Comisión en relación con el derecho a un medioambiente sano, en noviembre de 2004, la CDHDF emitió las recomendaciones 8/2004<sup>146</sup> y 9/2004;<sup>147</sup> la primera dirigida a la jefa delegacional en Álvaro Obregón y a la SMADF. Los puntos recomendatorios de ésta consistieron en investigar la actuación de los servidores públicos y con el resultado, de ser necesario, iniciar los procedimientos correspondientes, asimismo que se verificara el cumplimiento de la normatividad respecto de la obra construida en la Barranca del Muerto con el objeto de privilegiar la protección al ambiente, debiendo revertir y compensar la afectación a la barranca.

513. La segunda Recomendación también se dirigió a la SMADF y al jefe delegacional en Cuajimalpa de Morelos, por la prestación ineficiente del servicio público y la negativa al derecho de petición, que inciden, en estos casos, en violaciones al derecho a la protección judicial y al derecho a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los puntos recomendatorios consistieron en investigar a los

<sup>145</sup> Entrevista realizada al profesor Rodolfo Cordero el 19 de enero de 2008.

<sup>146</sup> CDHDF, Recomendación 8/2004, *op. cit.*

<sup>147</sup> CDHDF, Recomendación 9/2004, *op. cit.*

servidores públicos que intervinieron en los hechos y con el resultado de la investigación, de ser procedente, se diera vista al órgano de control interno y al agente del Ministerio Público, se verificara la legalidad de las construcciones que se encuentran en la barranca y para el caso de encontrar construcciones ilegales, se instauraran los procedimientos y se impusieran las sanciones correspondientes, debiendo proceder a la reparación de los daños causados a la barranca.

514. Por otro lado, el 16 de diciembre de 2005, la CDHDF publicó el *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, en el que se realizó un análisis de los servicios ambientales que dicho suelo brinda a la ciudad y cómo su afectación y degradación vulnera los derechos humanos de las y los habitantes poniendo en riesgo la sustentabilidad de la ciudad.

#### D. Propuestas específicas sobre el derecho al medioambiente sano

I. Que la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF), la Secretaría de Obras y Servicios (SOS) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) vigilen la correcta aplicación de la normatividad sobre impacto ambiental de los proyectos de construcción de obras urbanas realizados tanto por dependencias gubernamentales como por particulares, se informe oportunamente por diferentes medios a la población que pudiera resultar afectada sobre las acciones que se realizarán para mitigar las afectaciones.

II. Que la Seduvi, la SMADF y la Secretaría de Protección Civil (SPC), en consulta y con la participación del Instituto de Vivienda (Invi), la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y las delegaciones diseñen una política coordinada de atención de las zonas de riesgo identificadas en la ciudad en el Atlas de Riesgos, así como de prevención de desastres naturales y de aquéllos derivados de la actividad humana que pudieran provocar pérdida o afectación de vidas y de bienes materiales.

III. Que la Seduvi, la SMADF y la Secretaría de Obras y Servicios (SOS), en consulta y con la participación del Instituto de Vivienda, de PAOT y de las delegaciones, diseñen e implementen una estrategia integral y coordinada de urbanización que contemple los estándares internacionales de los derechos a la vivienda y al medioambiente sano, de acuerdo con los espacios y recursos disponibles, privilegiando las necesidades de las personas más vulnerables. Esta estrategia de desarrollo urbano deberá atender dos aspectos de manera equilibrada: el acceso a la vivienda y la protección al medioambiente, atendiendo a las necesidades de la población, pero planificando de manera sostenible el crecimiento urbano.

IV. Que la Seduvi, la SMADF y la SPC, en consulta y con la participación del Invi, de PAOT y de las delegaciones, planeen y apliquen una política coordinada para atender la situación de los asentamientos humanos llamados *irregulares*. Para frenar el fenómeno de la ocupación por personas y grupos de zonas de valor ambiental, se requerirá de un estricto control del crecimiento urbano sobre el suelo de conservación en las delegaciones periféricas y en las comunidades rurales. Esto exige revertir las causas estructurales que han provocado la expulsión de la población del centro de la ciudad; entre otras las que se refieren al cambio en el uso del suelo.

V. Que la Subsecretaría de Programas Metropolitanos de la Secretaría de Gobierno (SPM), en coordinación con el Estado de México, eviten que la población de bajos recursos siga siendo expulsada

hacia los municipios conurbados, en los que también se ejerce presión sobre otras áreas naturales. Se requiere de nueva infraestructura urbana y de generar una política urbana para toda el área metropolitana, tomando en cuenta sus condiciones demográficas, geográficas, ambientales, socioeconómicas y culturales.

VI. Que la ALDF revise y, en su caso, adecue la normatividad ambiental a fin de especificar las facultades que corresponden a las autoridades ambientales, evitando en lo posible la duplicación de esas facultades, estableciendo la obligatoriedad de la coordinación y transversalidad para la planeación de programas, proyectos y políticas públicas en la materia, así como para su ejecución. Que las autoridades ambientales apliquen la normatividad existente en la materia dentro del ámbito de sus competencias, y respecto de aquellas normas en las que se dupliquen facultades o exista concurrencia, se establezcan los mecanismos de comunicación y coordinación necesarios entre autoridades, a fin de que siempre haya alguna dependencia que responda de manera efectiva.

VII. Que la SMA incremente el número de personal asignado a la vigilancia de las zonas de valor ambiental, capacitándolos y dotándolos de equipo adecuado y suficiente para realizar dicha labor; a fin de detectar oportunamente nuevos asentamientos, debiendo de iniciar en coordinación con las delegaciones los procedimientos administrativos correspondientes que den a conocer los hechos a la autoridad ministerial.

VIII. Que la SMADF, la PAOT, las delegaciones, la PGJDF se reúnan a desarrollar un trabajo conjunto y coordinado que permita solucionar la problemática relacionada con asentamientos irregulares.

IX. Que la Seduvi y la ALDF promuevan el uso de ecotecnologías frente a la necesidad de vivienda, especialmente dirigida a los sectores de menos recursos de la población y en lugares donde el ambiente puede resultar afectado por la construcción de viviendas.

X. Que la Secretaría de Finanzas motive con incentivos fiscales o con otro tipo de estímulos a compañías inmobiliarias, propietarios particulares, y los sectores industrial y empresarial, en el uso de ecotecnologías y sistemas ahorradores de energía y agua.

XI. Que la SMADF promueva y difunda los beneficios que tienen el uso de ecotecnologías y sistemas ahorradores de energía promoviendo así la corresponsabilidad ciudadana con el ambiente.

XII. Que la SMADF establezca la obligatoriedad para las dependencias públicas de implementar, en plazos razonables, el uso de ecotecnologías y sistemas ahorradores de energía y agua.

XIII. Que se establezcan mesas de trabajo convocadas y organizadas por la SMADF, la PAOT y las delegaciones, en las que participen también organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, a fin de estudiar la problemática del Distrito Federal en materia ambiental y del ordenamiento territorial que tengan como resultado proponer políticas públicas efectivas y viables para el mejoramiento y sostenibilidad de los ecosistemas, del medioambiente sano y de la vida y salud humana, que sean ejecutables por las autoridades de manera coordinada y transversal al corto, mediano y largo plazo.

XIV. Que la SMADF y las delegaciones fomenten campañas permanentes en las que se informe de manera sencilla y clara sobre la forma correcta de separar residuos sólidos pero también sobre los benefi-

cios para la sociedad y el medioambiente de la separación, reducción y reciclaje de residuos. En caso de no contar con camiones de doble contenedor en las delegaciones, que se establezca la recolección calendarizada por tipos de residuos para facilitar y fomentar su separación y mitigar el impacto ambiental.

XV. Que el gobierno federal, el GDF y el gobierno del Estado de México fortalezcan e impulsen la labor de la Comisión Ambiental Metropolitana, hasta lograr una efectiva coordinación entre las autoridades que la conforman, la cual se refleje en políticas públicas adecuadas, suficientes y viables para el mejoramiento de la calidad del aire de la ZMVM.

XVI. Que la SMADF, en coordinación con la SOS y la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), priorice políticas públicas que tiendan a disminuir la circulación de vehículos automotores, incentivando la creación de mayor número de rutas de transporte público no contaminante, eficaz y suficiente para desincentivar el uso del automóvil particular.

XVII. Que la SMADF y las delegaciones, en coordinación con la Secretaría de Educación del Distrito Federal fortalezcan la educación ambiental en todos los niveles escolares. De igual forma, deberá priorizarse la educación ambiental a los sectores público y privado mediante campañas permanentes a fin de fomentar conciencia social que propicie una mejor relación del ser humano con el medioambiente, no limitándose a proveer información, sino que se deberá de propiciar el entendimiento, la reflexión y participación en la solución de la problemática medioambiental.

XVIII. Que la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM) y la SPM propongan y promuevan de manera progresiva ante las autoridades federales y locales, la equiparación de las normas oficiales mexicanas de calidad del aire a los estándares internacionales.

XIX. Que la CAM, la SMADF y la SPM incorporen a la medición y a las normas oficiales mexicanas otros contaminantes que actualmente no se controlan pero que afectan a la salud además de los contaminantes denominados criterio, como son los compuestos orgánicos volátiles.

XX. Que la ALDF, la CAM, la SMADF y la SPM generen los mecanismos o convenios necesarios a fin de que se difunda de manera permanente y continua durante las diferentes horas del día, a través de los medios masivos de comunicación, los resultados del monitoreo atmosférico, debiendo indicarse a la población las actividades que no pueden realizarse por existir riesgos para su salud.

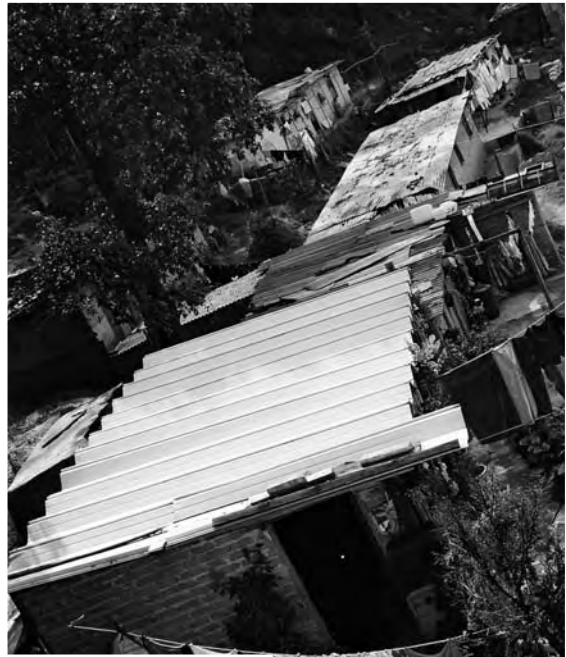
XXI. Que la Setravi y la Red de Transportes de Pasajeros promuevan la renovación periódica de taxis, microbuses y camiones que no cuenten con sistemas de combustión para control de emisiones.

XXII. Que la ALDF y la SMADF motiven la reducción del uso de automóviles por parte de particulares mediante la búsqueda de alternativas de transporte como el servicio de transporte seguro a escuelas tanto públicas como privadas, a empresas, universidades y sector público; se promueva la construcción de ciclovías seguras y adecuadas en puntos estratégicos de la ciudad.

XXIII. Que la SMADF, la CAM y el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) eficienten el transporte de alta capacidad y no contaminante como el STC Metro y el Tren Ligero, para que sean opciones realmente eficientes que ayuden a desincentivar el uso del automóvil entre la población.

XXIV. Que el Servicio de Transportes Eléctricos (STE) expanda las redes de transporte eléctrico para así disminuir el número de vehículos automotores para transporte público y promueva que se incremente el número de unidades del transporte Metrobús, de trenes en el STC Metro y del Tren Ligero a fin de que la espera para abordar y capacidad de ocupación sea más accesible para las y los usuarios.

V. Seguridad humana y calidad de vida desde el derecho a un nivel de vida adecuado: agua, vivienda y servicios



515. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.<sup>1</sup> Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tratado internacional del cual México es parte desde 1981, señala que “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.<sup>2</sup>

516. Al tratar el tema de la calidad de vida, el derecho a un nivel de vida adecuado funciona como derecho contenedor de otros derechos, por medio de los cuales se concreta y se expresa materialmente.<sup>3</sup> Así, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho al agua y el derecho a la vivienda, que por su relevancia y su regulación propia, se estudian en este informe como dos derechos autónomos.<sup>4</sup> Se presenta a continuación un panorama de estos dos derechos principales, seguidos de una explicación de la prestación de servicios públicos en el Distrito Federal como medios para la efectividad de los derechos humanos. Además, la adecuada prestación de los servicios públicos guarda una clara relación con el derecho de toda persona “a una mejora continua en las condiciones de existencia”, reconocido por el PIDESC.<sup>5</sup>

517. En el periodo de análisis, de octubre de 2006 a octubre de 2007, esta CDHDF registró 115 menciones por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, de las cuales 53 se relacionan

<sup>1</sup> Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948, véase <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>.

<sup>2</sup> Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de mayo de 1981, véase <<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>>. En sentido similar, véase el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948, <<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm>>.

<sup>3</sup> En el ámbito internacional, la regulación de este derecho ha alcanzado áreas como derechos del niño (artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)>); la protección de los trabajadores migratorios y sus familias (artículo 43 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1990, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de agosto de 1999, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm)>); y la protección de personas con discapacidad (artículo 3º de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en el vigésimo noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 6 de julio de 1999, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 21 de marzo de 2001, véase <<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>>).

<sup>4</sup> Cabe señalar que el derecho a la alimentación también se considera un derecho autónomo y que la CDHDF está consciente de que el goce de este derecho presenta serios obstáculos en la ciudad de México. Sin embargo, la Comisión no ha recibido quejas respecto del derecho a la alimentación. Por ello y para poder dar una visión fundamentada sobre los problemas analizados, en el presente informe sólo se estudian específicamente el derecho al agua y el derecho a la vivienda, así como la prestación de servicios públicos, que son los temas sobre los cuales se han registrado quejas en la Comisión.

<sup>5</sup> El derecho a un nivel de vida adecuado toma importancia, ya que en la medida que mejoran las condiciones de vida y se combate y elimina la discriminación por motivos de raza, condición social y género, se garantiza la igualdad ante la ley y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales: artículo 5º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 21 de diciembre de 1965, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1975, <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/d\\_icerd\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm)>; y artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de la ONU, el 18 de diciembre de 1979, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de mayo de 1981, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm)>.

con el derecho a un nivel de vida adecuado y 62 a la prestación de servicios básicos de vivienda. Dentro de estas 62 menciones, 35 se relacionan con el derecho al agua.

518. Además, para tener una visión más completa de las problemáticas que se atienden en la Comisión en relación con estos temas, se hizo una revisión de las menciones que de ellos se hacen en las quejas formalmente calificadas por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición y pronta respuesta. Como se explicó en el capítulo III, se analizó este segundo grupo de quejas con la intención de que no quedaran subrepresentadas las afectaciones a los derechos que tienen relación con la seguridad humana, sino que también se tomaron en cuenta casos que a pesar de no estar registrados como presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado (sino como presuntas violaciones a los derechos de seguridad jurídica y petición), en realidad la afectación a las personas tenía que ver de fondo con asuntos relativos al nivel de vida adecuado.

519. El análisis global de estas menciones se explica en el apartado “Análisis de quejas recibidas por la CDHDF” de cada uno de los temas de agua, vivienda y servicios públicos, en este capítulo.

520. A través de este análisis, junto con la descripción de la situación y el marco normativo de cada uno de los temas, se dará un amplio panorama del derecho a un nivel de vida adecuado y cómo la afectación de éste influye directamente en la seguridad humana de las y los ciudadanos.

## A. Agua

521. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), el derecho humano al agua es el derecho de todas las personas a disponer de agua *suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible* para el uso personal y doméstico,<sup>6</sup> de acuerdo con los criterios mínimos que al respecto establece el propio Comité DESC como se especifica más adelante. Un abastecimiento adecuado de agua es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, así como las necesidades de higiene personal y doméstica.

522. En el mundo, a pesar de que 70% de la superficie terrestre está cubierta de agua, sólo 2.5% es agua dulce y de este porcentaje, únicamente 0.7% está disponible para ser utilizada para actividades humanas. Este porcentaje incluye las aguas superficiales (*vgr.* ríos, lagos) y aquéllas que son subterráneas.

523. El cambio climático, el agotamiento de los mantos freáticos y acuíferos debido a asentamientos humanos, la explosión demográfica y otros factores, han provocado un desequilibrio en el comportamiento natural del ciclo hidrológico, afectando así el derecho al agua, y por ende incidiendo en la seguridad humana de los individuos.

524. La concentración de la población mundial en las grandes ciudades ha traído consigo la necesidad de que los gobiernos desarrollen acciones a satisfacer las condiciones mínimas para que la pobla-

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 15. El Derecho al Agua (artículos 11 y 12 del PIDESC, E/C.12/2002/11), párrafo 3.

<sup>7</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, México, Semarnat/Conagua, 2007, p. 168.

ción en general cuenta con una calidad de vida adecuada que le permita ejercer con libertad sus derechos, entre éstos el derecho al agua.

525. Como se verá en el apartado de quejas, esta Comisión ha conocido de quejas por presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado en las que el tipo específico de violación señalada es la obstaculización, restricción o negativa en la prestación del servicio de agua potable. Asimismo, ha recibido quejas por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica por cobros altos o indebidos del servicio de agua potable. Aunque no existe una definición unánime del término *agua potable*, esta Comisión entiende que es aquella destinada para el consumo humano y que debería gozar de un estándar mínimo de las características indicadas por el Comité DESC y los parámetros internacionales de salubridad que se mencionan más adelante.

526. A pesar de que la mayor cantidad de denuncias que recibe la CDHDF en relación con el agua se refieren a la falta de suministro y el alto o indebido cobro por el servicio, éstas son sólo parte de las muchas causas relacionadas con los problemas de agua que ponen en riesgo a la seguridad humana. Tales riesgos se enumeran a continuación.

#### Cuadro v.1 Derecho al agua. Riesgos según el enfoque de seguridad humana

Insuficiencia o escasez de las fuentes de abastecimiento de agua Agua poco salubre Asignación del presupuesto para obras e infraestructura, sin criterios de derechos humanos Déficit en el suministro de agua Distribución inequitativa del agua e insuficiente, transparencia en el uso y manejo de los caudales disponibles en el sistema hidráulico Irregularidades en el cobro por el consumo de agua potable
---

### 1. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana

#### a) INSUFICIENCIA O ESCASEZ DE LAS FUENTES DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

527. En la actualidad, el problema de la falta de abastecimiento de agua potable y la gestión general de los recursos hídricos es un asunto de importancia mundial. La disponibilidad del vital líquido para consumo humano ha disminuido en proporción al crecimiento continuo de la población, principalmente la población urbana. La escasez de agua es uno de los más grandes riesgos para la supervivencia de la población, y un grave riesgo para la seguridad humana.

528. La escasez de agua es uno de los problemas más graves de la zona metropolitana del valle de México (ZMVM) y concretamente de la ciudad de México. ¿Cuáles son los obstáculos para garantizar que casi 20 millones de personas tengan agua todos los días, en cantidades suficientes y de calidad salubre para el consumo humano?

529. El abastecimiento de agua tiene que ver con situaciones de carácter geográfico y de insuficiente infraestructura: a nivel nacional, siete de cada diez mexicanos cuentan con agua potable y uno de cada dos tiene sistema de drenaje. En términos reales, alrededor de 25 millones de personas carecen de agua potable y más de 40 millones no cuentan con un sistema de drenaje.<sup>8</sup> Partiendo de esta información a nivel nacional, veamos qué sucede en la ZMVM.

<sup>8</sup> Andrés Roemer, *Derecho y economía. Políticas públicas del agua*, México, Porrúa, 2007, p. 39.

530. La ZMVM se encuentra en una situación geográfica muy particular, es una cuenca endorreica semicerrada, es decir, no se trata estrictamente de un valle sino de un área que se asemeja a un tazón rodeado de montañas. “Las condiciones en las que se dio el asentamiento urbano en la ciudad y el alto crecimiento poblacional han ido agotando las fuentes de abastecimiento de agua, lo que provoca bajos caudales de agua, baja presión, fallas en el suministro de energía eléctrica e insuficiencia de la infraestructura hidráulica”.<sup>9</sup>

531. Atendiendo a la clasificación según el tipo de región hidrológica natural, la ciudad de México se encuentra en una cuenca. La cuenca del valle de México estaba formada por cinco lagos que juntos tenían una extensión de 1 100 km<sup>2</sup> y que a partir del siglo XVI fue drenada casi en su totalidad para construir la ciudad de México. En 500 años cambiaron las áreas lacustres por 1 400 km<sup>2</sup> de asfalto y edificaciones, uno de los cambios hidrológicos y ambientales más drásticos registrados en la historia de la humanidad.<sup>10</sup>

532. Desde el punto de vista de diversos expertos, la problemática actual –desde escasez de agua en algunas zonas, pasando por hundimientos, inundaciones y la situación del drenaje profundo– tiene como raíz histórica el proceso de desecación de los lagos iniciado por los españoles en el periodo colonial para la construcción de la ciudad y el logro de sus objetivos económicos, políticos, militares y culturales.<sup>11</sup> Al haber hecho la ciudad sobre lagos se han generado “años de lucha contra la naturaleza”.<sup>12</sup>

533. Los retos para resolver los problemas de agua en la ciudad de México vienen por lo menos desde el siglo XVI. A medida que la ciudad fue creciendo, se presentó el problema del abastecimiento, sobre todo en el México independiente. Asimismo, dado que la ciudad se encuentra en una cuenca cerrada, por razones naturales, los cauces del agua desembocan en la parte más baja, donde la urbe se había asentado desde la época prehispánica, situación que en múltiples ocasiones causó serias inundaciones. La primera gran inundación en la época virreinal data de 1550 y aun con diversas obras de construcción de ductos de desagüe, acueductos y puentes durante la Colonia, la mayor parte del siglo XIX y el Porfiriato, así como de redes de alcantarillado para desalojo de aguas residuales y pluviales en la primera mitad del siglo XX, estas cuestiones no pudieron ser resueltas satisfactoriamente.<sup>13</sup>

534. Además de las dificultades históricamente heredadas en relación con la escasez del agua, distintos factores intervienen en este problema, como la antigüedad y el deterioro de la red de distribución, la fragilidad del material de la red ante los hundimientos de terreno, lo que provoca fugas; la pérdida de 35% del gasto total de abastecimiento; la falta de mantenimiento de la red; la limitación de las

<sup>9</sup> Sistema de Aguas de la Ciudad de México, oficio número GDF-SMA-SACM-DESU-DVCD-07-54524, de 15 de octubre de 2007, suscrito por Ramón Aguirre Díaz, director general del SACM.

<sup>10</sup> Presentación “Cinco siglos de la cuenca del valle de México”, investigación del Centro Virtual de Información del Agua, véase <www.agua.org.mx>, apud DECA, Equipo Pueblo, A. C., *DESCA en la ciudad de México. Análisis, perspectivas y propuestas sobre algunos derechos*, México, DECA, Equipo Pueblo, A. C., 2007.

<sup>11</sup> Presentación de Jorge Legorreta durante la mesa informativa y de discusión sobre el drenaje profundo en la ciudad de México, organizada por la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA) y la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) el 27 de julio de 2007, apud DECA Equipo Pueblo, *DESCA en la ciudad de México, op. cit.*

<sup>12</sup> Plática con el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Ramón Aguirre, durante la segunda sesión del Consejo Ciudadano de la Procuraduría Social del Distrito Federal, el 9 de octubre de 2007, apud DECA Equipo Pueblo, *DESCA en la ciudad de México, op. cit.* Véase también Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, Capítulo 11 “Derecho al agua”, n. 19, p. 168.

<sup>13</sup> Véase *La construcción de un país. Historia de la ingeniería civil mexicana*, México, Colegio de Ingenieros Civiles de México/Instituto Politécnico Nacional, 2007, pp. 66-70; 86-89; 101-103 y 133-135.

fuentes de abastecimiento; y, finalmente, el derroche y mal uso del agua.<sup>14</sup> Esto último tiene que ver con la percepción del agua como un bien económico que tiene un costo determinado y no como un bien público que es necesario cuidar.

535. El Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales establece la organización administrativa para la gestión de las trece regiones hidrológicas del país. Cada una de éstas cuenta con un Organismo de Cuenca a cargo de su administración y vigilancia, encargado de las funciones normativas, técnicas y consultivas de la gestión del agua en el área.<sup>15</sup> La ciudad de México está ubicada en la Región Hidrológica Administrativa XIII, asignada a la cuenca de Aguas del Valle de México,<sup>16</sup> que corresponde a la región centro.

536. En la región XIII existen 14 acuíferos, de los cuales 4 están sobreexplotados, es decir, se extrae más agua de éstos que la que se recarga mediante los ciclos pluviales.<sup>17</sup> Desde las primeras décadas del siglo XX, la explotación de los recursos hídricos de los mantos acuíferos se realizó sistemáticamente sin ningún reglamento definido,<sup>18</sup> lo que explica la sobreexplotación.

537. En particular, el acuífero de la ciudad sólo cubre 46.9% de la demanda de agua. La demanda excedente se cubre con aportaciones externas, de las cuencas del río Lerma y del Cutzamala, que aportan 12.2% y 30.1% respectivamente. El 10.6% restante proviene de manantiales, el río Magdalena y otras fuentes de las zonas norte y oriente de la ciudad.<sup>19</sup>

538. La importación de agua de cuencas aledañas tiene consecuencias negativas a nivel regional, pues comunidades alejadas hasta cientos de kilómetros del Distrito Federal sufren escasez de agua al entubarla para llevarla a la capital. Un ejemplo de ello es el caso de la región indígena mazahua, en el Estado de México, que obtenía su abasto de agua de la cuenca del Cutzamala, y ahora sufre de escasez, con lo que se violenta su derecho al acceso al agua en calidad y cantidad suficientes.<sup>20</sup>

539. Al respecto, cabe decir que “son las comunidades indígenas ubicadas en las cabeceras de cuenca las que se encargan de proteger una quinta parte del agua dulce que disponemos”.<sup>21</sup> Se deberían revalorar adecuadamente los servicios ambientales que prestan a la ciudad de México diversas comunidades indígenas, ubicadas incluso en otras entidades.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> Véase Comité Coordinador, *Diagnóstico*, op. cit., párrafo 558, pp. 151-152.

<sup>15</sup> Artículos 9º, 12 bis-12 bis 6, de la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de diciembre de 1992, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1992, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>>.

<sup>16</sup> Artículo 6º del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2006, véase <<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/ReglamentoInteriorCONAGUA.pdf>>.

<sup>17</sup> Semarnat/Conagua, *Estadísticas*, op. cit., p. 44.

<sup>18</sup> Andrés Roemer, op. cit., p. 35.

<sup>19</sup> Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008, párrafo 560, p. 152.

<sup>20</sup> Emilio Álvarez Icaza Longoria, “La disponibilidad del agua como derecho humano”, en *DFensor*, año IV, núm. 3, marzo de 2006, p. 8.

<sup>21</sup> Ponencia de Eckart Boege, “Programa de intercambio, diálogo y asesoría en agricultura sostenible y soberanía alimentaria”, en *Foro de Experiencias y Alternativas de Uso y Manejo Sustentable del Agua Agrícola, Doméstico, Social, Territorial. Memorias*, Facultad de Economía-Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 23 y 24 de febrero de 2006.

<sup>22</sup> Enrique Gómez Levy de Enlace Rural Regional, A. C., *apud* DECA Equipo Pueblo, *DESCA en la ciudad de México*, op. cit.

540. La demanda creciente del recurso del agua,<sup>23</sup> frente a una disponibilidad limitada dentro del Distrito Federal conlleva, además de la importación del líquido desde otros estados, la sobreexplotación del acuífero (de las fuentes locales y externas). En 2004 se estimaba que el acuífero en el Distrito Federal tenía una sobreexplotación de 4.7m<sup>3</sup>/s, provocando hundimientos del terreno, la consecuente afectación de obras hidráulicas y edificios y una alteración en la calidad del recurso por la contaminación natural e inducida.<sup>24</sup>

541. El mapa v.1 marca claramente el estado general de los acuíferos sobreexplotados y en particular el caso de los acuíferos correspondientes a la región XIII:

Mapa v.1 Acuíferos sobreexplotados por región hidrológico-administrativa



Fuente: Semarnat-Conagua, Estadísticas, *op. cit.*, p. 45.

542. La sobreexplotación de los acuíferos tiene como resultado no sólo la escasez del agua, sino también el segundo riesgo a la seguridad humana por lo que se refiere al agua, que es su baja calidad.

#### b) AGUA POCO SALUBRE

543. Como mencionamos en el apartado anterior, la sobreexplotación provoca hundimientos en los terrenos, lo que a su vez afecta la calidad del agua. Los hundimientos regionales son de 15 cm por año en promedio, aunque varían dependiendo de la zona, y van de los 10 a los 35 cm anuales,<sup>25</sup> lo cual además de los evidentes riesgos por la afectación estructural de los inmuebles en general, “entraña el riesgo de que las reservas de agua se mezclen con aguas más profundas y se salinicen”.<sup>26</sup> Al extraer agua más profunda y por tanto más “antigua”, ésta contiene no sólo sodio sino hierro, manganeso, nitritos y otros contaminantes que reducen mucho su calidad, como sucede en el oriente de la ciudad, donde no hay permeabilidad para la recarga del acuífero.<sup>27</sup> En las colonias de la sierra de Santa Catarina en Iztapalapa

<sup>23</sup> La demanda aproximada es de 35 000 litros por segundo (ca. 35 m<sup>3</sup>/seg), de los cuales se suministran 32 000, por lo que hace falta casi 10% para satisfacer la demanda. Tomado de la plática con el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Ramón Aguirre, *op. cit.*

<sup>24</sup> Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 27 de mayo de 2005, p. 13. Véase también Comité Coordinador, *Diagnóstico*, *op. cit.*, párrafo 563, p. 152.

<sup>25</sup> El hundimiento medio anual muestra valores máximos en los límites del Distrito Federal con Ciudad Nezahualcóyotl, en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez, en el centro de la ciudad, en el área de Azcapotzalco y poniente de Iztapalapa y en las zonas de Xochimilco y el canal de Chalco, en el tramo donde se ubica la batería de pozos Tláhuac-Nezahualcóyotl. (SACM, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, *op. cit.*, p. 17.)

<sup>26</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico*, *op. cit.*, párrafo 564, p. 152.

<sup>27</sup> Plática con el director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, Ramón Aguirre, *op. cit.*

“el agua es evidentemente insalubre e inconsumible”.<sup>28</sup> Esto implica un grave riesgo para la seguridad humana, tanto en la garantía del acceso al agua como en la salud de la población en general.

544. Aunado a lo anterior, está la contaminación por desechos industriales, basureros y unidades habitacionales. En la actualidad, todos los cuerpos de agua del valle de México presentan algún grado de contaminación: sólo 10% se encuentra poco contaminado, 20% contaminado, y 70% está altamente contaminado.<sup>29</sup>

545. Corresponde a la Secretaría de Salud la revisión de la calidad del agua y a la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) integrar la política ambiental de prevención y control de la contaminación del agua, así como el monitoreo de su calidad, cumpliendo así con el indicador de agua “salubre” señalado por el Comité DESC.

546. El riesgo a la seguridad humana que representa la mala calidad del agua no se ha visto reflejado aún propiamente en nuestras normas. La Norma Oficial Mexicana para valorar la calidad del agua para consumo humano, la NOM-127-SSA1-1994, no está actualizada desde el punto de vista microbiológico, contrariamente a la afirmación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), que sostiene que esta norma cumple con los estándares internacionales. En entrevista con Marisa Mazari, del Instituto de Ecología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), destacó que la NOM 127 en realidad sólo menciona coliformes fecales y totales, pero deja fuera otras bacterias, virus y parásitos con efectos a corto plazo que se consideran de alto riesgo, por ejemplo no miden ni el rotavirus<sup>30</sup> ni la *Helicobacter pylori*.<sup>31</sup> Asimismo, fuera de los trihalometanos (subproductos que se forman principalmente al desinfectar el agua con cloro), esta NOM tampoco mide otros compuestos orgánicos sintéticos provenientes de residuos industriales, que tienen efectos graves a mediano y largo plazo.

c) ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA OBRAS E INFRAESTRUCTURA SIN CRITERIOS DE DERECHOS HUMANOS

547. El presupuesto para la realización, rehabilitación y mantenimiento de obras para el drenaje y el suministro de agua potable debe estar determinado y asignado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la base de los programas operativos anuales del SACM y de la delegación correspondiente, según la ubicación de cada infraestructura, lo cual condiciona indiscutiblemente la efectividad del derecho al agua a las asignaciones presupuestales realizadas anualmente sobre este rubro.

548. Por otro lado, tales asignaciones presupuestales no toman en cuenta en su diseño y ejecución los criterios de *progresividad* y *no regresividad*, establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que son aplicables al derecho al agua y obligatorios para los Estados Parte del Pacto, entre ellos México.

<sup>28</sup> Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México, 9 y 10 de marzo de 2005, Mesa Intersectorial sobre el Factor de Calidad para el Ejercicio del Derecho al Agua. Grupo Impulsor del Foro, 2005, *apud* DECA Equipo Pueblo, *op. cit.*

<sup>29</sup> “Resultados del Taller Propuestas de Política Ambiental para el Distrito Federal”, 22 de mayo de 2003, *Alternativa Ciudadana 21*, disponible en <www.alternativa21.org.mx>.

<sup>30</sup> El rotavirus es la principal causa de enfermedades diarreicas y deshidratación en niños pequeños, de acuerdo con información del Instituto Mexicano del Seguro Social, véase <www.imss.gob.mx>, y *H. pylori* es una bacteria asociada con úlceras de estómago y cáncer gástrico.

<sup>31</sup> Véase Marisa Mazari Hiriart *et al.*, “Bacteria and Disinfection by Products in Water from Southern Mexico City”, en *Archives of Environmental Health*, vol. 58, núm. 4, abril de 2003. En este estudio se concluye que la desinfección en los pozos no garantiza la buena calidad del agua para la población de ciudad de México, por ejemplo se detectó *H. pylori* en 69% de las muestras anteriores a la clorinación y en 57% posteriores a la clorinación, *apud* DECA Equipo Pueblo, *op. cit.*

## d) DÉFICIT EN EL SUMINISTRO DE AGUA

549. La existencia de la infraestructura no garantiza el abasto del agua. Además del grave problema de escasez debido al crecimiento urbano y a la sobreexplotación de los acuíferos, el abasto tiene que ver con el servicio que se presta.



550. Sobre el uso del agua para abastecimiento público a nivel nacional en 2003, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEG), a partir de datos de los censos de captación, tratamiento y suministro de agua, determinó que 82% del agua suministrada por las redes de agua potable fue para uso doméstico y 18% para industrias y servicios. Ese año se estimó que sólo 49% del agua destinada a abastecimiento público fue registrada por las autoridades competentes, lo cual quiere decir que 51% del volumen de agua se perdió en fugas, o bien se obtuvo a través de tomas clandestinas o no se registró por deficiencias en el padrón de usuarios.<sup>32</sup>

Según datos oficiales de 2004, se suministra un caudal promedio diario de 32.7 m<sup>3</sup>/s de agua<sup>33</sup> en el Distrito Federal: el uso doméstico representa 44% del total, mientras que el industrial y comercial, así como el de servicios representan 21%; sin embargo, por concepto de pérdidas, se estima 35% (debido principalmente a la antigüedad de las tuberías en algunas zonas y al hundimiento regional característico de la zona plana de la ciudad que daña las tuberías).<sup>34</sup>

551. En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 se reconoce la gravedad de que el equivalente a una tercera parte del volumen que se inyecta a la red se pierda en fugas.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Semarnat/Conagua, *Estadísticas, op. cit.*, p. 66.

<sup>33</sup> Cada metro cúbico por segundo equivale a mil litros por segundo.

<sup>34</sup> SACM, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009, op. cit.*, pp. 13-14, *apud* Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 558, pp. 151-152.

<sup>35</sup> Gobierno del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, p. 60, *apud* DECA Equipo Pueblo, *op. cit.*, en Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 558, pp. 151-152.

552. En cuanto a las fuentes de abastecimiento de agua, el Programa General de Desarrollo señala que tienen su origen en 70% de los acuíferos de la cuenca del valle de México, dependientes de la recarga en el suelo de conservación. Sin embargo, la capacidad de captación es insuficiente para atender la demanda de extracción, mientras que la recarga anual es de cerca de 700 millones de metros cúbicos, son extraídos 1 300 millones de metros cúbicos. Esto muestra claramente que estamos en una situación de “deseccación” de los acuíferos, al estar extrayendo casi el doble de lo que naturalmente se recarga. La zona de recarga de estos acuíferos, al sur y surponiente de la ciudad, y las áreas externas de abastecimiento en el Estado de México, se encuentran amenazadas por el crecimiento de la mancha urbana y la consecuente pérdida de los ecosistemas en el suelo de conservación, lo que ciertamente acelerará el proceso de agotamiento de las reservas subterráneas de agua.<sup>36</sup>

553. El tratamiento de las aguas residuales, así como la captación de aguas pluviales son métodos aún subdesarrollados. En el valle de México se generan 6.3 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales y sólo se tratan 1.2 m<sup>3</sup>/s. El Distrito Federal cuenta con 30 plantas para tratamiento de aguas residuales municipales y 15 para tratamiento de aguas industriales en operación.<sup>37</sup> Además “no hay correspondencia entre los sitios de demanda de agua tratada y la ubicación de aquéllas, con lo que se limita el aprovechamiento de este líquido”.<sup>38</sup>

554. Según los datos proporcionados por el INEG, el déficit en el suministro de agua potable y drenaje está en las delegaciones conurbadas o bien en aquéllas que están registrando un crecimiento poblacional acelerado, como Xochimilco, Milpa Alta, La Magdalena Contreras, como se observa en el cuadro v.2, donde se compara entre delegaciones con respecto al Distrito Federal en su totalidad.

**Cuadro v.2** Viviendas por delegación con servicios regularizados de agua potable y drenaje

Delegación	Número total de viviendas	Disponen de agua entubada		Disponen de drenaje	
		Cantidad	%	Cantidad	%
Álvaro Obregón*	178 647	173 813	97.3	175 784	98.4
Azcapotzalco	111 064	109 156	98.3	109 504	98.6
Benito Juárez	114 636	113 467	99.1	113 290	98.8
Coyoacán	167 157	164 590	98.5	164 614	98.5
Cuauhtémoc	149 755	147 787	98.7	147 772	98.7
Cuajimalpa de Morelos	41 419	39 569	95.5	40 557	97.9
Gustavo A. Madero	297 909	293 603	98.6	293 610	98.6
Iztacalco	99 802	98 694	98.9	98 796	99.0
Iztapalapa	433 493	424 900	98.0	428 605	98.9
La Magdalena Contreras	57 801	54 660	94.6	56 460	97.7
Miguel Hidalgo	98 868	98 026	99.1	98 040	99.2
Milpa Alta	26 563	23 112	87.0	25 606	96.4
Tláhuac	82 246	80 327	97.7	81 333	98.9
Tlalpan	148 864	134 021	90.0	146 105	98.1
Venustiano Carranza	114 514	113 033	98.7	112 986	98.7
Xochimilco	92 713	83 251	89.8	90 226	97.3
<b>Distrito Federal</b>	<b>2 215 451</b>	<b>2 152 009</b>	<b>97.1</b>	<b>2 183 288</b>	<b>98.5</b>

\*Los datos relativos a la delegación Álvaro Obregón fueron modificados a petición del SACM, al haber una diferencia en las viviendas con drenaje en esta delegación de 98.2% a 98.4%. Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), oficio número GDF-SMA-SACM-08, de 7 de mayo de 2008, suscrito por el M. C. Bernardo Echavarría Soto, director ejecutivo de Planeación y Construcción del SACM.

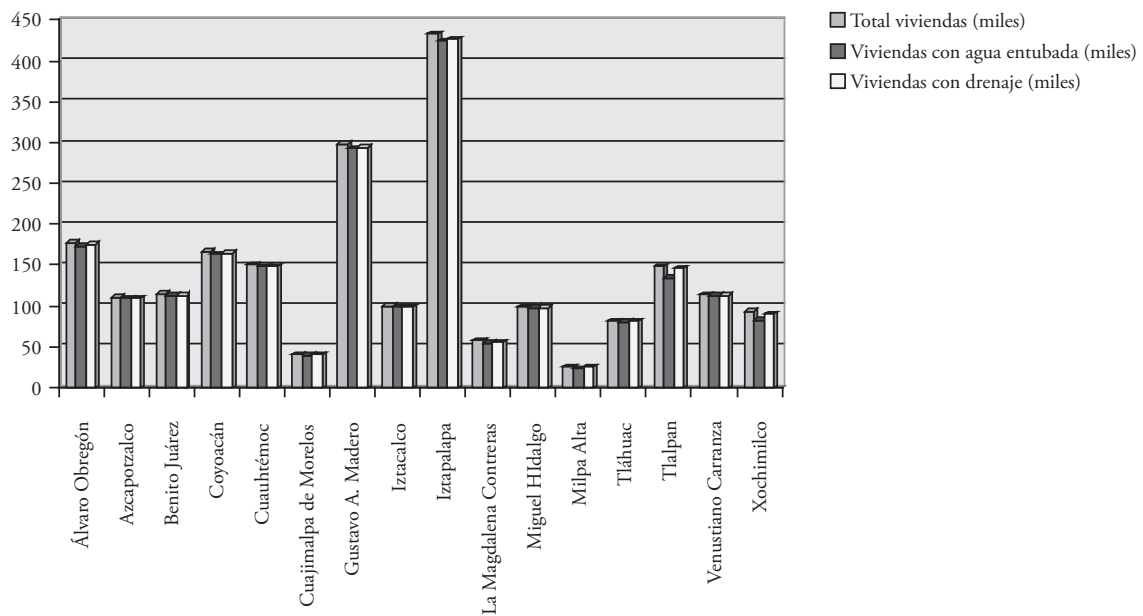
**Fuente:** elaboración propia con base en datos del INEG, véase <www.siege.df.gob.mx>, consultada el 10 de septiembre de 2007.

<sup>36</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012*, op. cit., p. 60.

<sup>37</sup> Semarnat/Conagua, *Estadísticas*, op. cit.

<sup>38</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y DECA Equipo Pueblo, *El derecho al agua en la ciudad de México*, México, CDHDF/DECA Equipo Pueblo (Folletos DESCA), 2007, p. 12.

Gráfica v.1 Servicio de drenaje y agua entubada en viviendas por delegaciones



555. En cuanto a la cobertura del sistema de suministro de agua en toma domiciliaria, se tiene un déficit de 2%; mientras que la prestación de servicios de drenaje presenta un rezago de 6%.<sup>39</sup> Se estima que hay una insuficiencia en el abasto, es decir, que los usuarios no pueden obtener la cantidad necesaria de agua potable para su consumo a través de la red hidráulica. Esta insuficiencia en el abasto afecta a más de un millón de personas en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Tlalpan, y Xochimilco,<sup>40</sup> lo que corresponde respectivamente a 6%, 28%, 3%, 32%, 39% y 34% del total de habitantes de dichas delegaciones.<sup>41</sup> Las zonas de mayor marginación económica son las más afectadas en cuanto al suministro de agua.<sup>42</sup>

#### e) DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DEL AGUA

556. El SACM reconoce que “en el Distrito Federal, la distribución del agua no es equitativa puesto que hay zonas privilegiadas por cuestiones geográficas [...] algunas personas reciben 120 litros diarios, otras entre 50 y 80 litros, mientras que tenemos un millón de personas que reciben agua por tandeo”.<sup>43</sup>

557. La explicación que ofrece el SACM es la siguiente: “se deben inyectar diariamente a la red 330 litros de agua por habitante, un promedio del consumo doméstico, industrial, etc., pero eso no signifi-

<sup>39</sup> SACM, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, op. cit., p. 11.

<sup>40</sup> SACM, oficio número GDF-SMA-SACM-DESU-DVCD-07-54524, op. cit.

<sup>41</sup> SACM, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, op. cit., p. 32.

<sup>42</sup> “De manera general, se observa un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones que integran el Distrito Federal, siendo las zonas de alta marginación socioeconómica las más afectadas. Existen zonas en la ciudad que gozan de cantidades de agua suficientes, incluso para propósitos superfluos, mientras que otras zonas no cuentan con las instalaciones para el abastecimiento o sufren de cortes continuos. Por otra parte, en los alrededores de la ciudad, hay sectores de la población que están perdiendo accesibilidad en sus cuencas por la distribución que se destina a las y los habitantes de la capital, sin que ese sacrificio parezca tener compensación alguna”. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “El derecho al agua, un tema sustancial”, en *DFensor*, año IV, núm. 3, marzo de 2006.

<sup>43</sup> *Memoria del Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México*, 9 y 10 de marzo de 2005, mesa sobre el factor de disponibilidad para el ejercicio del derecho al agua (9 de marzo), ponencia de Óscar Froylán Martínez Villalba, jefe de oficina de sectorización del SACM, apud DECA Equipo Pueblo, op. cit.

ca que cada persona obtenga directamente esa cantidad de agua ya que naturalmente la mayor parte del agua se va a las partes bajas de la ciudad, por efecto de la gravedad, por lo que la distribución para delegaciones como Gustavo A. Madero, Iztapalapa, y las zonas altas de Tlalpan, es menor”.<sup>44</sup>

558. No obstante, más que un fenómeno meramente natural, lo que se observa es un patrón de inequidad en el volumen de agua consumida y suministrada en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal, siendo las zonas de alta marginación las más afectadas.

559. Esto nos lleva a analizar los niveles de consumo de agua. El consumo de agua en la ciudad de México varía enormemente entre un sector de la población y otro, según su poder adquisitivo. En 2004, el Consejo de Población del Distrito Federal calculó que en algunos asentamientos irregulares el consumo diario de agua por habitante era de 28 litros. Mientras que en los sectores medios económicamente hablando se calculó entre 275 a 410 litros; y finalmente, los sectores con poder adquisitivo más alto alcanzaban entre 800 y 1 000 litros por habitante.<sup>45</sup> Cifras recientemente enunciadas por el jefe de gobierno, Marcelo Ebrard, establecen que “hay zonas del poniente de la ciudad en donde el consumo diario por habitante es de 900 litros, mientras que en Iztapalapa ese consumo es de 35 litros diarios por persona”.<sup>46</sup>

560. Sobre la cantidad que se considera suficiente para el adecuado ejercicio del derecho al agua, se señala que ésta debe ser suficiente para cubrir las necesidades personales y domésticas de consumo, entre las cuales debe incluirse: el agua para beber, la limpieza de ropa, preparación de alimentos y la suficiente para la higiene personal y del hogar. Con estos parámetros se estima que se requieren entre 50 y 100 litros diarios por persona para garantizar estos aspectos.<sup>47</sup>

561. Como parámetro de referencia comparativa entre las delegaciones, tomaremos los datos de consumo de las tres delegaciones territoriales con mayor densidad de población y las tres con la menor densidad.

**Cuadro v.3** Consumo de agua por delegación

Delegación	Población	Consumo doméstico (m <sup>3</sup> /s)	Consumo industrial comercial y de servicios (m <sup>3</sup> /s)	Consumo total (m <sup>3</sup> /s)	Pérdidas (m <sup>3</sup> /s)	Demanda (m <sup>3</sup> /s)	Dotación (l/hab/día)
Iztapalapa	1 820 888	2.512	0.721	3.233	1.675	4.908	233
Gustavo A. Madero	1 193 161	2.043	0.664	2.707	1.935	4.642	336
Álvaro Obregón	706 567	1.476	0.241	1.717	1.415	3.131	383
La Magdalena Contreras	228 927	0.410	0.368	0.778	0.287	1.065	402
Cuajimalpa	173 625	0.384	0.050	0.434	0.599	1.033	514
Milpa Alta	115 895	0.128	0.032	0.161	0.143	0.303	226

**Fuente:** SACM, oficio DESU-071176 del 30 de octubre de 2007, suscrito por el director ejecutivo de Servicios a Usuarios del SACM, Francisco Núñez Escudero que corresponde al periodo de 2006.

<sup>44</sup> Plática con el director del SACM, Ramón Aguirre, *op. cit.*

<sup>45</sup> Consejo de Población del Distrito Federal, *Día mundial del agua*, México, 22 de marzo de 2004, véase <[http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario\\_2004/marzo/agua.html](http://www.copo.df.gob.mx/calendario/calendario_2004/marzo/agua.html)>.

<sup>46</sup> Alberto Cuenca y Mónica Archundia, “Multarán mal uso del agua”, en *El Universal*, México, 15 de mayo de 2008.

<sup>47</sup> G. Howard y J. Bartram, *Domestic Water Quantity. Service Level and Health*, informe de la Organización Mundial de la Salud (WHO/SDE/WSH/03.02) *apud* DECA, Equipo Pueblo.

562. Como se observa en el cuadro v.3, la demanda resulta de la suma del consumo más la pérdida del líquido en cada delegación por fugas en la infraestructura de distribución. Por otro lado, la dotación total corresponde al volumen de agua que considera el consumo que se hace en todos los usos de agua (habitacional, comercial o mixto) por día, incluyendo las pérdidas que se presentan en la infraestructura.

563. Al respecto, el SACM señala que la distribución de la dotación varía en la ciudad de México entre 450 y 120 litros/habitante/día (l/h/d) en las zonas con servicio de agua regularizado; de 80 y 50 l/h/d en zonas con tandeo y de 50 y 20 l/h/d en zonas sin red de abastecimiento.

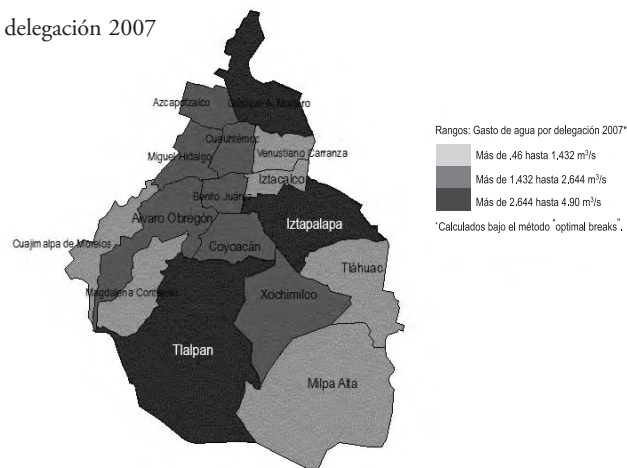
564. En lo que se refiere al consumo de agua por delegación, en el documento *Balance de agua potable en el Distrito Federal*, el SACM hace desglose del consumo por delegación en m<sup>3</sup> por segundo. Las delegaciones que registran un mayor consumo coinciden con las de mayor densidad de población, salvo la delegación Tlalpan, cuyo consumo de agua puede deberse a que es la delegación más extensa del Distrito Federal y cuyo territorio es 80% rural. A continuación se presentan esos datos por orden de prelación, que atiende a la cantidad de agua gastada en cada una de las delegaciones.

**Cuadro v.4** Gasto de agua por delegación durante 2007

Delegación	Gasto total en m <sup>3</sup> /s
Iztapalapa	4.901
Tlalpan	3.790
Gustavo A. Madero	3.410
Coyoacán	2.644
Álvaro Obregón	2.568
Azcapotzalco	2.073
Miguel Hidalgo	2.063
Cuauhtémoc	1.997
Benito Juárez	1.705
Xochimilco	1.612
La Magdalena Contreras	1.432
Venustiano Carranza	1.094
Iztacalco	1.050
Tláhuac	0.740
Cuajimalpa	0.516
Milpa Alta	0.460
<b>Total</b>	<b>32.055</b>

Fuente: Dirección de Agua Potable y Potabilización del SACM, *Balance de agua potable*, en oficio sin número de fecha 9 de octubre de 2007.

**Mapa v.2** Gasto de agua por delegación 2007



565. En lo que respecta al manejo de las válvulas que operan el suministro de agua, no existen criterios o no son públicos y transparentes. ¿Quién o quiénes dentro del SACM deciden y bajo qué criterios resuelven en qué casos se corta el suministro de agua para transferirla a otro lado? Lo anterior implica un riesgo para las personas, debido a que no sólo puede verse afectado su derecho al agua, sino también su derecho a la información respecto del manejo de la prestación de dicho servicio.

566. Es importante recalcar que, tanto en lo que respecta al riesgo de escasez de agua y a las irregularidades en su suministro por fugas, la responsabilidad no es únicamente de la autoridad. El tema del cuidado del agua como un bien público implica también la responsabilidad de la población en su uso moderado. La difusión del acceso al agua como un derecho es una tarea fundamental, así como la obligación social de su cuidado, porque además de que es indispensable para la población actual, es un legado para las generaciones futuras. En este sentido, el SACM realiza distintas campañas de difusión sobre el uso racional del agua.<sup>48</sup>

567. Al respecto, el SACM ha manifestado que, además de la realización de obras hidráulicas para atender la falta de abastecimiento de agua potable, se han implementado medidas como la reposición y rehabilitación de pozos ubicados en la zona del valle de México, la sustitución de redes de distribución de agua potable y la construcción de plantas potabilizadoras y de bombeo; además, ha realizado campañas permanentes de información en distintos ámbitos.

568. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal reporta su participación en la coordinación del Plan Verde, que busca

armonizar el esfuerzo del jefe de gobierno y de las siguientes dependencias: Oficialía Mayor; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Educación; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad; Coordinación de Uso Eficiente de Energía; y Autoridad del Centro Histórico, el cual en materia de agua, busca la autosuficiencia hídrica y gestión integral del agua en el Distrito Federal, en el marco de un medioambiente sano mediante las siguientes estrategias: alcanzar el equilibrio del acuífero; reducir el consumo de agua de uso doméstico; reducir las pérdidas en la red; incrementar la reutilización y el tratamiento del agua; y crear parques lacustres en Tláhuac y Xochimilco.<sup>49</sup>

569. En el discurso de toma de posesión, el jefe de gobierno, Marcelo Ebrard Casaubon,<sup>50</sup> afirmó que el abasto de agua es una prioridad ambiental de la ciudad de México y se comprometió a asegurar el abasto y la calidad del agua en toda la ciudad, en especial en amplias zonas de las delegaciones de Iztapalapa, Tlalpan y Gustavo A. Madero. También señaló la necesidad de atender la sectorización de fugas en la red de distribución, el tratamiento y reúso del agua residual, así como la captación e infiltración del agua de lluvia.<sup>51</sup> Para detener la obtención de caudales adicionales con origen en largas distancias y revertir la sobreexplotación de los acuíferos del valle de México, propuso un manejo integral del agua que parte de la protección efectiva de bosques, barrancas y zonas rurales.

<sup>48</sup> Oficio número GDF-SMA-SACM-DESU-DVCD-07-54524, *op. cit.*

<sup>49</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico*, *op. cit.*, párrafo 598, pp. 158-159. Información aportada oficialmente al Comité Coordinador por la Dirección Ejecutiva Jurídica de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, el 25 de septiembre de 2007 y página electrónica del Plan Verde, <<http://www.sma.df.gob.mx/sma/planverde/index.php?op=agua>>.

<sup>50</sup> *Discurso íntegro de la toma de protesta de Marcelo Ebrard Casaubon como jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 2006-2012*, México, Distrito Federal, 4 de diciembre de 2006.

<sup>51</sup> *Ibid.*

570. En el apartado de Obras para el Medio Ambiente<sup>52</sup> se desarrolló el Programa Especial para mitigar la falta de suministro de agua potable en la delegación Iztapalapa, con el fin de aumentar el suministro del líquido en la zona y mejorar su calidad mediante la realización de obras de rehabilitación en las redes de agua potable de Santa Catarina y San Lorenzo así como mediante la reposición de 13 pozos. También se prevén acciones futuras para aumentar el abastecimiento y calidad del agua en las delegaciones Coyoacán, Benito Juárez, Gustavo A. Madero, Tlalpan y Xochimilco, mediante la reposición de 15 pozos y la licitación de 7 pozos más en la zona del Lerma.

571. En relación con lo anterior, se incorporaron otros caudales de agua y se inició la operación de tres nuevos pozos en beneficio de las y los habitantes de las delegaciones Gustavo A. Madero, Iztacalco y Venustiano Carranza. Para el reforzamiento de las redes de distribución en las delegaciones Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Tlalpan y Tláhuac se destinó un gasto de 138 millones de pesos. Dentro del Programa de Atención de Fugas a la fecha de la presentación del informe se habían reparado 11 756 fugas visibles.

f) IRREGULARIDADES EN EL COBRO POR EL CONSUMO DE AGUA POTABLE

572. El cobro por el consumo de agua potable es una de las formas de contribución fiscal previstas en el Código Financiero del Distrito Federal por la prestación del servicio de suministro de agua potable. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibe un importante número de quejas relacionadas a este cobro.

573. Antes, el cobro por el consumo de agua se realizaba por conducto de la Tesorería del Distrito Federal, como la mayoría de las contribuciones de la entidad. No obstante, en fechas recientes este cobro se concesionó a diversas agencias que se encargan de realizar las funciones que correspondían a la Tesorería. Además, se les autorizó a realizar diferentes funciones técnicas que van aparejadas a la prestación del servicio de agua potable, lo cual quiere decir que actualmente particulares realizan tanto el cobro de los derechos, como algunas de las gestiones de la función pública propia de la prestación del servicio de suministro de agua potable.

574. Según el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., en el Distrito Federal se han concesionado a particulares las siguientes actividades:<sup>53</sup>

Cuadro v.5 Actividades concesionadas en el SACM

Zona	Delegaciones	Transnacional	Origen	Socio del país	Compañía formada	Tipo de servicio
Norte	Azcapotzalco Cauahutémoc Gustavo A. Madero	Veolia (antes Vivendi) <sup>54</sup>	Francés	Ingenieros Civiles Asociados (ICA) y Banamex	Servicios de Agua Potable S. A. (SAPSA)	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.

<sup>52</sup> Marcelo Ebrard C., *Primer informe de Gobierno de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal*, México, 2007, p. 155.

<sup>53</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal*, 2007, p. 57.

<sup>54</sup> Su origen data del año de 1853 bajo el nombre Compagnie Générale des Eaux. Tal empresa se ha convertido, desde la década de los ochenta, en una empresa diversificada en el ramo de la energía, las telecomunicaciones, el transporte, la construcción y el agua.

Cuadro V.5 Actividades concesionadas en el SACM (*continuación*)

Zona	Delegaciones	Transnacional	Origen	Socio del país	Compañía formada	Tipo de servicio
Sur	Iztapalapa Milpa Alta Tláhuac Xochimilco	Suez <sup>55</sup> y Anglian Water	Francés e inglés	Bufete Internacional (Bi) y Bancomer	Tecnología y Servicio del Agua S. A. (TECSA)	Abastecimiento y tratamiento de aguas residuales. Servicios al cliente y mantenimiento de redes
Este	Benito Juárez Coyoacán Iztacalco Venustiano Carranza	Severn Trent of Britain	Inglés	Socios Ambientales de Monterrey	Industrias del Agua S. A. (IASA)	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria
Oeste	Álvaro Obregón Cuajimalpa La Magdalena Contreras Miguel Hidalgo Tlalpan	Bechtel Co. su filial es United Utilities <sup>56</sup>	Estadounidense	Grupo Gutsa	Agua de México S. A. (AMSA)	Operación del sistema de agua potable y alcantarillado. Administración comercial. Mantenimiento de la red secundaria de abastecimiento a toma domiciliaria.

## 575. De acuerdo con Andrés Barreda:

En la primera etapa se consideró el desarrollo de la infraestructura, que incluye además el levantamiento del padrón de usuarios y la regularización de cuadros de tomas e instalación de medidores, así como un levantamiento del catastro de agua potable. [...] a las empresas se les otorga el manejo del padrón de usuarios [...] para que identifiquen quiénes son los que consumen, hasta dónde llegan las redes de agua, quienes son los que pagan, quiénes son los que no pagan. Al entregarse las redes se les da la capacidad de manejarlas como gusten (no sólo vender el agua a los usuarios de la ciudad, la pueden vender al campo, no sólo pueden distribuir el agua, no sólo la pueden recolectar en drenajes y alcantarillas, también pueden tratarla, purificarla o simplemente quitarle algunas toxinas).<sup>57</sup> En una segunda etapa se realiza la lectura, emisión y distribución de boletas para el pago de servicios. La tercera consiste en la operación y mantenimiento de la red de agua potable y drenaje.<sup>58</sup>

## 576. En este respecto, en los comentarios enviados por el SACM a la revisión del informe, el SACM puntualizó que:

el servicio de agua potable no se ha privatizado, ya que las empresas concesionarias únicamente realizan las actividades de recaudación y cobro, debiéndose aclarar que estas facultades las sigue ejerciendo la Secretaría de Finanzas y la Tesorería, ambas del Gobierno del Distrito Federal, así como el mismo Sistemas de Aguas de la Ciudad de México como ente auxiliar.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Empresa de origen francés desde 1880, su nombre completo es Suez Lyonnaise des Eaux.

<sup>56</sup> En 1995 North West Water Company se fusionó con la empresa North Western Electricity Board, lo que dio origen a la empresa United Utilities.

<sup>57</sup> Andrés Barreda, *Voces del agua. Privatización o gestión colectiva. Respuestas a la crisis capitalista del agua. Testimonios, experiencias y reflexiones*. México, Itaca y Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular, 2006, p. 57 *apud* Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, *op. cit.*

<sup>58</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, *op. cit.*, pp. 56-57.

<sup>59</sup> SACM, oficio número GDF-SMA-SACM-08, de 7 de mayo de 2008, suscrito por Bernardo Echavarría Soto, director ejecutivo de Planeación y Construcción del SACM.

577. El SACM ha manifestado, además, que el cambio administrativo del sistema de cobros a través de las agencias concesionarias ha permitido mayor acercamiento a los usuarios, menos traslados de los usuarios para realizar el pago por suministro de agua potable, así como para solicitar trámites y servicios relacionados con el servicio de agua potable por medio de las oficinas de atención al público.<sup>60</sup>

578. A su vez, el SACM sigue operando la infraestructura hidráulica de la ciudad de México ya que las empresas concesionarias están constituidas al amparo de las normas mexicanas, cuyo otorgamiento de sus títulos de concesión se rigen por la Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público.<sup>61</sup>

579. Sobre el particular, cabe aclarar que el monto de los cobros de agua potable en el Distrito Federal está fijado en el Código Financiero del Distrito Federal y está determinado por dos parámetros fundamentales: el consumo real en metros cúbicos del líquido y el uso de agua, es decir, si está destinado a casa habitación, locales comerciales o uso mixto.<sup>62</sup>

580. El cobro de los derechos por consumo de agua debe ajustarse también a una regulación específica contenida en las Reglas Generales para los Servicios de Tesorería del Distrito Federal<sup>63</sup> que rigen la actuación de las oficinas dependientes de cada una de las agencias concesionarias, además de que, en su actuación, el personal de dichas agencias debe ceñirse a lo establecido en la resolución que autoriza a cada una de ellas a prestar los servicios de tesorería que se indican.<sup>64</sup> El agua en sí está subsidiada, lo que se cobra es “el traslado”, por ello, entre más lejos, es mayor el costo por el servicio y como se dijo, un alto porcentaje es abastecido por fuentes externas como el Cutzamala.

## 2. Descripción de la situación

581. En el derecho al agua convergen los tres niveles de gobierno: federal, local y delegacional. La gestión del agua a nivel nacional corresponde a la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Las autoridades federales tienen a su cargo, entre otras facultades, la explotación de los recursos hídricos propiedad de la nación y la determinación de las líneas generales de las políticas públicas para el manejo del agua.

582. Las autoridades locales se encargan de la administración y gestión del recurso. El SACM es el organismo público desconcentrado<sup>65</sup> encargado de la gestión del agua en el Distrito Federal.<sup>66</sup> Por lo que se refiere a la distribución de competencias, la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, así como el mantenimiento de la red primaria de las redes hidráulicas de agua potable, está a cargo del SACM.

<sup>60</sup> SACM, oficio número GDF-SMA-SACM-DESU-DVCD-07-54524, *op. cit.*

<sup>61</sup> SACM, oficio número GDF-SMA-SACM-08, *op. cit.*

<sup>62</sup> Estos son los parámetros generales en los casos en que la toma de agua correspondiente cuenta con un medidor del consumo de agua; en caso de no contar con éste, el monto del cobro se realiza por determinación presuntiva, de conformidad con los artículos 194 y 196 del Código Financiero del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 31 de diciembre 1994, y en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre 1994, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010805000005.pdf>>.

<sup>63</sup> Reglas Generales para los Servicios de Tesorería del Distrito Federal, publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 4 de junio de 2004.

<sup>64</sup> Resolución del 23 de agosto de 2004 por la que se autoriza a Agua de México, S. A. de C. V., como Auxiliar de la Secretaría de Finanzas, para prestar los Servicios de Tesorería que se indican.

<sup>65</sup> El SACM fue creado por decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 3 de diciembre de 2002. Al momento de su creación surgió como organismo descentralizado y después cambió a órgano desconcentrado en virtud del Decreto por el que se Extingue el Organismo Descentralizado Denominado Sistema de Aguas de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 30 de mayo de 2005.

<sup>66</sup> SACM, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, *op. cit.*

583. Las autoridades delegacionales, en especial las direcciones generales de servicios urbanos y las direcciones generales de obras y desarrollo, tienen a su cargo la prestación del servicio público de agua potable, drenaje y alcantarillado, que realizan en coordinación con el SACM conforme a lo establecido en el artículo 18 de la Ley de Aguas del Distrito Federal.<sup>67</sup>

584. Entre las actividades que están a cargo de las delegaciones, algunas en coordinación con el SACM, se encuentran las siguientes: *a)* repartir agua potable en pipas en aquellas áreas de cada demarcación que no cuentan con el servicio regularizado de agua potable y drenaje; *b)* construcción, mantenimiento y rehabilitación de las líneas de conducción de la red de agua potable primaria y secundaria y del drenaje; *c)* reparación de fugas; *d)* instalación de tomas domiciliarias de agua, y *e)* conexión de descargas domiciliarias de drenaje.<sup>68</sup>

585. La prestación del servicio público de abasto y distribución de agua para consumo humano en cantidad y calidad suficientes para la población del Distrito Federal es una obligación del Gobierno del Distrito Federal (GDF), y como tal no puede interrumpir su cumplimiento. Conforme a la Ley de Aguas del Distrito Federal, corresponde al SACM prestar este servicio, para lo cual debe realizar obras de captación o almacenamiento, conducción y, en su caso, tratamiento o potabilización para el abastecimiento de agua.

586. Únicamente cuando exista escasez de agua o se presente cualquier otra situación contingente que exija restricciones en su suministro (*vgl.* para realizar alguna reparación o dar mantenimiento a la infraestructura, para hacer trabajos de remodelación o construcción, o cualquier otra actividad que implique la necesidad justificada de suspender el servicio, a solicitud del propio usuario o cuando éste no cumpla con sus obligaciones), el SACM limitará el servicio a la satisfacción de necesidades mínimas. En estos casos, las restricciones se harán previa información a la población afectada.

587. Al respecto, en la experiencia de esta Comisión, en aquellos casos en que el abastecimiento es restringido o es interrumpido por la realización de obras hidráulicas se abastece a la población mediante carros pipas; sin embargo, esta forma de abastecimiento no siempre resulta suficiente para satisfacer las necesidades de la población.<sup>69</sup>

588. La complejidad de la problemática del agua en toda la ZMVM (por la gran extensión territorial, topografía y condiciones del subsuelo) ha hecho necesaria la coordinación de acciones para mejorar la operación hidráulica en zonas limítrofes y conurbadas en diversos municipios del Estado de México y, en su caso, del estado de Hidalgo.

Entre las instituciones que realizan el mayor número de acciones de coordinación destacan: la Comisión Nacional del Agua (Conagua) a través del Organismo de Cuenca correspondiente, los organismos operadores municipales de agua y drenaje de los diversos municipios, la Comisión de Aguas del Estado de México, la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Asuntos Metropolitanos.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Artículo 18 de la Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 27 de mayo de 2003, última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 8 de enero de 2008, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000004.pdf>>.

<sup>68</sup> Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos en la Delegación Coyoacán, oficio DESU/1869/06, 26 de octubre de 2007, suscrito por Rubén Téllez Flores.

<sup>69</sup> Véase por ejemplo: “Desquicia a delegaciones la falta de agua. En Iztapalapa y Coyoacán, bloqueos de colonos; en 150 escuelas suspenden clases”, en *La Jornada*, México, 18 de marzo de 2005.

<sup>70</sup> SACM, oficio número GDF-SMA-SACM-DESU-DVCD-07-54524, *op. cit.*

589. En el marco de colaboración de las distintas áreas de gobierno por lo que toca a la gestión del agua a nivel regional, a partir de 1994 surge la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, en la que se agrupan autoridades del GDF y autoridades del Estado de México pertenecientes a la zona conurbada, para tratar de unir esfuerzos en la gestión del agua a nivel regional de manera que se atiendan los problemas comunes en ambas entidades federativas. Esta Comisión se creó el 27 de junio de 1994, con un convenio firmado por el GDF, el Gobierno del Estado de México y la Conagua.<sup>71</sup>

### 3. Marco normativo del derecho al agua

590. En el marco de las Naciones Unidas se han realizado diversos foros internacionales para tratar el tema del agua. Incluso, la Asamblea General en su Resolución A/55/L.2 conocida como la Declaración del Milenio,<sup>72</sup> expresó la preocupación de la comunidad internacional sobre el tema del medioambiente y del agua. Al respecto, en uno de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) contenidos en la Declaración se hace referencia específica a la necesidad de poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos y de promover un acceso equitativo y abastecimiento adecuado del recurso. Además, se plantea una meta específica para que antes de 2015 se reduzca a la mitad el número de personas que carecen del vital líquido así como de los servicios de saneamiento.

591. Como antecedente, cabe señalar las referencias expresas que se han realizado en instrumentos relativos a derechos humanos sobre el acceso al agua salubre y las medidas sanitarias, entre las cuales destacan las incluidas en la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>73</sup> y en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.<sup>74</sup>

592. Asimismo, los Estados Miembros de la ONU realizaron el primer reconocimiento internacional del derecho al agua potable como un derecho humano en el Plan de Acción de Mar del Plata de 1977, durante la Conferencia del Agua de las Naciones Unidas. En su preámbulo se estableció que todas las personas tienen derecho a acceder al agua potable en las cantidades necesarias y con la calidad adecuada para cubrir sus necesidades básicas.<sup>75</sup>

593. El derecho humano al agua está reconocido en diversos instrumentos internacionales en los que se encuentran referencias a él, tanto explícitas como implícitas.<sup>76</sup> En particular se le deriva del artícu-

<sup>71</sup> Convenio de Coordinación para la Integración de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de febrero de 1995.

<sup>72</sup> Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (sin remisión previa a una Comisión Principal A/55/L.2), véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)>; y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (varios artículos), adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)>.

<sup>73</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, *op. cit.*

<sup>74</sup> Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*

<sup>75</sup> Agenda 21, Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992, párrafo 47.

<sup>76</sup> Entre las referencias implícitas encontramos el párrafo 1 del artículo 6º sobre el derecho a la vida del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ccpr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm)>; y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (varios artículos), adoptada por la Asamblea General en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm)>. Entre las referencias explícitas destacan: la Observación General núm. 15 relativa al Derecho al Agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*; el párrafo 2, inciso *h*) del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*; los párrafos 1 y 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, *op. cit.*; las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales (1977), en materia de derecho internacional humanitario que establecen el derecho al agua potable (varios artículos), véase <<http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/html/genevaconventions>>; el capítulo 18 de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *op. cit.*; la Resolución 54/175 de la Asamblea General de 2000 que clarifica y reafirma el derecho fundamental al agua limpia. *Memoria del Foro*

lo 25 de la DUDH y del párrafo primero del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos referentes al derecho a un nivel de vida adecuado.<sup>77</sup> Como todos los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho humano al agua se encuentra claramente en la categoría de los derechos indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, ya que es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.<sup>78</sup>

594. Asimismo está estrechamente vinculado con otros derechos del PIDESC, tales como el derecho al más alto nivel posible de salud, a un medioambiente sano, a una vivienda y una alimentación adecuada.

595. En la Observación General núm. 15, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de las Naciones Unidas, precisa la fundamentación jurídica, el contenido normativo y las obligaciones de los Estados en la materia.

596. Lo que resulta adecuado para el ejercicio del derecho al agua puede variar en función de distintas condiciones. Sin embargo, los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia:

- a) *La disponibilidad.* El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.
- b) *La calidad.* El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para su uso personal o doméstico.
- c) *La accesibilidad.* El agua, las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
  - i. *Accesibilidad física.* El agua, las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas, sin que la seguridad física en el acceso se vea amenazada. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, considerando necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La

---

*Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México*, 9 y 10 de marzo de 2005, Grupo impulsor del Foro, 2005. Panel marco, ponencia de Areli Sandoval Terán de DECA Equipo Pueblo, A. C. También se recomienda, véase el informe del relator especial, El Hadji Guissé, *La realización del derecho al agua potable y al saneamiento*, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º periodo de sesiones, (E/CN.4/Sub.2/2005/25), véase <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/149/12/PDF/G0514912.pdf?OpenElement>>. Asimismo en la sexta nota al pie de la Observación General núm. 15 se encuentra una lista de tratados, declaraciones y otras normas que reconocen el derecho humano al agua.

<sup>77</sup> Véanse en particular: el artículo 11 del PIDESC, *op. cit.*; Comité DESC, Observación General núm. 15, *op. cit.*; el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, *op. cit.*; los párrafos 1 y 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, *op. cit.*, y el informe del relator especial, El Hadji Guissé, *op. cit.*

<sup>78</sup> Comité DESC, Observación General núm. 15, *op. cit.*, párrafo 3.

seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

- ii. *Accesibilidad económica (asequibilidad)*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.
- iii. *No discriminación*. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.
- iv. *Acceso a la información*. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

597. Asimismo, la Observación General núm. 15 señala que el derecho al agua también se debe ejercer de manera sostenible, de suerte que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

598. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación, de adoptar medidas y la progresividad),<sup>79</sup> los Estados tienen las siguientes obligaciones de carácter general:<sup>80</sup>

- la obligación de *respetar*: los Estados deben de abstenerse de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua;
- la obligación de *proteger*: los Estados deben impedir a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua;
- la obligación de *cumplir*, la cual se subdivide en obligación de *facilitar* (los Estados deben adoptar medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho), *promover* (el Estado debe adoptar medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios del agua), y *garantizar* (los Estados Partes tienen la obligación de hacer efectivo el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con ayuda de los medios a su disposición).

599. Además de la Observación General ya expuesta, en el marco del sistema universal, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas,<sup>81</sup> y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos,<sup>82</sup> órgano subsidiario de la extinta Comisión de Derechos Humanos, han realizado esfuerzos y pronunciamientos en sus respectivos ámbitos de competencia con el objeto de consolidar el derecho al agua y al saneamiento.

<sup>79</sup> Comité DESC, Observación General núm. 15, *op. cit.*, párrafos 17-19.

<sup>80</sup> *Ibid.* párrafos 20-25.

<sup>81</sup> En la Decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2006, se solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el nombramiento de un relator especial para que desarrollara el tema del derecho al agua.

<sup>82</sup> En su 56º periodo de sesiones, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en su decisión 2004/107 nombró al relator especial, El-Hadji Guissé, con el fin de que elaborara un proyecto de directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento.

600. Como resultado de ese esfuerzo conjunto, en 2005 un relator especial nombrado para ese efecto, El-Hadji Guissé, presentó a la Subcomisión el Proyecto de Directrices con la finalidad principal de contribuir a que las autoridades de los Estados encargadas de realizar las políticas públicas pudieran aplicar las acciones necesarias para hacer del derecho al agua potable y al saneamiento, una realidad.<sup>83</sup>

601. En las Directrices se reconoce el derecho al agua como un derecho humano en relación con los derechos a un nivel de vida adecuado y a la salud consagrados en los artículos 11 y 12 del PIDESC respectivamente.

602. Asimismo, se establece el derecho de toda persona a una cantidad de agua suficiente y salubre para su consumo y a contar con los medios necesarios para acceder a ella. Respecto de la obligación de los Estados de garantizar la realización de este derecho, las autoridades estatales de todos los niveles de gobierno deben regirse por el principio de progresividad en el reconocimiento del derecho, priorizando los programas relativos al agua, ejecutando planes para la realización del derecho al agua y saneamiento y fundamentalmente reconociendo el derecho al agua y al saneamiento en las leyes correspondientes.

603. Se establecen apartados específicos para evitar medidas discriminatorias y satisfacer las necesidades de los grupos vulnerables o marginados y para asegurar la disponibilidad y asignación equitativa del agua. En particular, se establece el deber de luchar contra la disminución de los recursos hídricos a causa de las extracciones de los mantos del subsuelo y también, la obligación de reducir las pérdidas en la distribución de agua previendo los mecanismos suficientes para enfrentar situaciones de emergencia.

604. También, derivado de la solicitud de intervención del Consejo de Derechos Humanos a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, ambos de Naciones Unidas, este último presentó el 16 de agosto de 2007 un reporte anual sobre el alcance y contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos para contar con un acceso equitativo a agua salubre y saneamiento de conformidad con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.<sup>84</sup>

605. Entre otros temas, en las Directrices se hace referencia a la *calidad del agua*, en donde se establece la necesidad de que el agua potable sea salubre conforme a los parámetros de la Guías para la Calidad del Agua Potable de la OMS. En ellas se establece que el agua potable para ser salubre debe estar libre de sustancias que constituyan una amenaza para la salud y que estén exentas de microbios patógenos y sustancias químicas y radiactivas.<sup>85</sup>

606. De la misma forma, sobre *la cantidad* que debe considerarse respecto del derecho al agua, se señala que ésta debe ser suficiente para cubrir las necesidades personales y domésticas de consumo, entre las cuales debe incluirse: el agua para beber, la limpieza de ropa, preparación de alimentos y la

<sup>83</sup> Informe del relator especial, El Hadji Guissé, *op. cit.*

<sup>84</sup> Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, *Informe anual del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del secretario general. Informe del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*, sexto periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 16 de agosto de 2007, A/HRC/6/3, véase <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/136/58/PDF/G0713658.pdf?OpenElement>>.

<sup>85</sup> Organización Mundial de la Salud, *Guías para la calidad del agua potable*, Ginebra 2004, véase <[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/gdwq3sp.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3sp.pdf)>.

suficiente para la higiene personal y del hogar. Con estos parámetros se estima que se requieren entre 50 y 100 litros diarios por persona para garantizar estos aspectos.<sup>86</sup>

607. El derecho al agua no está expresamente reconocido en el orden jurídico mexicano; sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí establece una serie de lineamientos referentes al uso del agua y las facultades que tiene el Estado mexicano para su manejo y supervisión.

608. El artículo 27 constitucional<sup>87</sup> establece que la nación tiene el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar su conservación y mejorar las condiciones de vida de la población. Estas acciones se realizan mediante la implementación de las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y para regular el uso, reserva y destino de las aguas.<sup>88</sup> En relación con lo anterior, se contempla la posibilidad de ejecutar las obras públicas y planear y regular la fundación y crecimiento de los centros de población.

609. Además, en el mismo artículo constitucional se encuentra el fundamento para la expedición de un ordenamiento legal que regule la extracción y utilización del agua e incluso para establecer zonas vedadas.<sup>89</sup> Éste es el apartado que justifica la expedición de la Ley de Aguas Nacionales.

610. Por otra parte, el tema del agua se ve complementado a nivel constitucional desde un punto de vista orgánico y estructural, en los artículos 115<sup>90</sup> y 122<sup>91</sup> en los que se asignan las funciones y servicios a cargo de los municipios y del Distrito Federal, entre los cuales, por su pertinencia en el tema, se destacan los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de agua residuales.

611. Ahora bien, aunque el derecho al agua no está contemplado expresamente en el orden constitucional, el derecho a la salud y a un medioambiente adecuado para el desarrollo y bienestar<sup>92</sup> sí lo están. Éstos, a pesar de no mencionar el derecho al agua tienen una relación de interdependencia con aquél, y todos están abarcados en el concepto multicompreensivo de la seguridad humana.

612. Pasemos ahora a la legislación secundaria. Además de la complejidad ya esbozada en cuanto a la infraestructura para proporcionar el servicio de agua, se suman los problemas operativos generados por la concurrencia de facultades, pues por un lado, existe la regulación federal en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y su Reglamento y, por el otro, está la Ley de Aguas del Distrito Federal a nivel local. Al respecto, existen organismos competentes en cada ámbito para vigilar la salvaguarda de los ordenamientos correspondientes: en el ámbito federal la Conagua,<sup>93</sup> y en el ámbito local, el SACM.<sup>94</sup>

<sup>86</sup> G. Howard y J. Bartram, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, informe de la Organización Mundial de la Salud (WHO/SDE/WSH/03.02) apud DECA, Equipo Pueblo, *op. cit.*

<sup>87</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

<sup>88</sup> Artículo 27, párrafo tercero de la CPEUM.

<sup>89</sup> Artículo 27, párrafo quinto, de la CPEUM.

<sup>90</sup> Fracción III, del artículo 115, de la CPEUM.

<sup>91</sup> Apartado G, del artículo 122 CPEUM.

<sup>92</sup> Párrafos tercero y cuarto del artículo 4º de la CPEUM.

<sup>93</sup> Órgano desconcentrado de la Semarnat, artículo 1º del Reglamento Interior de la Conagua, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de noviembre de 2006, véase <<http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Noticias/ReglamentoInteriorCONAGUA.pdf>>.

<sup>94</sup> Organismo público descentralizado creado por decreto publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 3 de diciembre de 2002.

613. A nivel local, funcionan paralelamente el Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009<sup>95</sup> y el Programa de Manejo Sustentable del Agua para la Ciudad de México 2007-2012. El primero tiene como objetivo el manejo y desarrollo coordinado del agua, suelo y recursos relacionados, de manera que se maximice el bienestar social, económico y ambiental resultante, de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas. El segundo enfatiza la visión de considerar al agua como un recurso natural no renovable, fundamental para un desarrollo sustentable.

614. A nivel federal, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento regulan la explotación uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, las define y delimita.

615. De igual manera que la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales tampoco consagra el derecho al agua, incluso promueve una concepción del agua como bien económico y permite la participación del sector privado en la operación y mantenimiento del servicio de suministro de agua.

616. Varios estudios destacan puntos de alerta, en particular porque dicha ley marca la renuncia del Estado a asumir plenamente sus obligaciones en la materia: “Argumentando la falta de recursos financieros para dar cobertura a la demanda de abastecimiento de agua potable, el Estado reduce su responsabilidad a la conservación del recurso, y traspasa la gestión de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento al sector privado”.<sup>96</sup> Asimismo, se advierte “cierto grado de discrecionalidad del ente gubernamental para otorgar concesiones y permisos”.<sup>97</sup> Sin embargo, en la Ley también se contemplan diversas disposiciones que permiten garantizar a la población el acceso al agua potable y al saneamiento.<sup>98</sup>

617. Cabe aclarar sobre este ordenamiento, que esta Comisión tiene conocimiento de que a la fecha de elaboración de este informe existe un dictamen de la Comisión de Recursos Hidráulicos de la Cámara de Diputados para reformar, derogar y adicionar la Ley de Aguas Nacionales. No obstante, éste no ha sido aprobado.

618. En el artículo 27 constitucional se establece la propiedad de las aguas para la nación y la facultad de las autoridades federales para reglamentar su extracción y utilización. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de conformidad con el texto constitucional, expresa que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la facultad de formular y conducir la política nacional en materia de agua.<sup>99</sup> Asimismo, establece la facultad de esa dependencia de vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con el agua.<sup>100</sup>

<sup>95</sup> Sistema de Aguas de la Cuidad de México, *Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos 2004-2009*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 27 de mayo de 2005.

<sup>96</sup> Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P. A. C., *op. cit.*

<sup>97</sup> Norma Castañeda, RMALC-CIFCA, *Estudio del impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en los sectores de electricidad y agua*, apud Comité Coordinador, *Diagnóstico*, *op. cit.*, párrafo 585, p. 156.

<sup>98</sup> Artículos 1º y 3º, fracciones XXI y L, de la Ley de Aguas Nacionales, *op. cit.*

<sup>99</sup> Fracción II, del artículo 32 *bis*, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de octubre de 2007, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>>.

<sup>100</sup> Fracción V, del artículo 32 *bis*, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

619. Por su parte, a nivel de la legislación local del Distrito Federal, la Ley de Aguas del Distrito Federal reconoce el derecho al acceso al agua, en tanto que estipula que:

Toda persona en el Distrito Federal tiene el derecho al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, así como al suministro libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente Ley.<sup>101</sup>

620. Asimismo, en el artículo 6º se encuentran plasmados los principios de calidad,<sup>102</sup> accesibilidad física y sin discriminación,<sup>103</sup> y accesibilidad económica.<sup>104</sup> También establece que la administración pública tiene la obligación de “apoyar a aquellas personas que tienen dificultades para acceder al suministro de agua”.<sup>105</sup> Esta ley reconoce el papel fundamental que desempeña la mujer en la gestión, ahorro y protección del agua,<sup>106</sup> la importancia de la participación de las y los usuarios, los planificadores y los responsables de la toma de decisiones en el aprovechamiento y la gestión del agua<sup>107</sup> y la necesidad de privilegiar el enfoque de la sustentabilidad, de manera que el derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras y que se reduzcan el agotamiento de estos recursos y la contaminación de los cuerpos de agua y los ecosistemas.<sup>108</sup>

621. Sin embargo, el reconocimiento de la accesibilidad física al agua se ve limitado en la misma ley. De conformidad con el artículo 50,<sup>109</sup> “los servicios hidráulicos a cargo de las autoridades no podrán prestarse a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación”. A pesar de que el SACM afirma que esta medida “no es discriminatoria”, sino que responde a la preocupación “de regular los asentamientos humanos para evitar las consecuencias de un desarrollo urbano no planificado”,<sup>110</sup> contradice los estándares internacionales, en particular la Observación General núm. 15, que precisa que el servicio doméstico de agua potable debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población y en cada hogar, “incluyendo tanto una vivienda permanente o semipermanente como un lugar de alojamiento provisional”.<sup>111</sup> Es entendible que el artículo 50 se incluyó debido a la necesidad de proteger el suelo de conservación y de desincentivar la creación y consolidación de asentamientos humanos irregulares especialmente en lugares de valor ambiental. Sin embargo, la accesibilidad física al agua está vedada a las y los habitantes de los asentamientos irregulares en este artículo, por lo cual dicha disposición constituye una violación normativa al derecho al agua.

<sup>101</sup> Artículo 5º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>102</sup> Fracción III, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal: “El agua requerida para uso doméstico y personal debe ser salubre, libre de microorganismos patógenos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan riesgo a la salud humana. En consecuencia, el agua debe contener un sabor, olor y color aceptable para cada uso”.

<sup>103</sup> Fracción IV, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal: “La infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas”.

<sup>104</sup> Fracción X, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal: “Las autoridades deben adoptar medidas que incluyan el uso de técnicas y tecnologías de bajo costo, una política de precios apropiadas para zonas marginadas o de vivienda popular, así como la adopción de mecanismos institucionales que prevean beneficios laborales para acceder a los servicios hidráulicos de calidad”, y fracción XI: “La determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que estos sean accesibles para todos incluyendo a grupos sociales vulnerables”.

<sup>105</sup> Fracción XI, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>106</sup> Fracción VIII, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>107</sup> Fracción V, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>108</sup> Fracción XII, del artículo 6º, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>109</sup> Artículo 50, de la Ley de Aguas del Distrito Federal.

<sup>110</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 591, inciso b), página 157.

<sup>111</sup> Comité DESC, Observación General núm. 15, *op. cit.* n. 16, artículo 12.



622. En el tema de accesibilidad económica al agua, se han dado algunas resoluciones de carácter general por las que se condona totalmente el pago de los derechos por el suministro de agua a algunos inmuebles de ciertas colonias, tal como la resolución del jefe de gobierno publicada el 6 de agosto de 2007 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, por la que se condona a diversos inmuebles de algunas colonias de la delegación Iztapalapa. El crecimiento desmedido de la población ha creado escasez en este suministro, afectando así a diversas delegaciones, y en particular a Iztapalapa. A pesar de que estas acciones intentan expandir la accesibilidad económica y responder a los problemas de abastecimiento de agua potable, aún queda mucho por hacer, y estas políticas asistencialistas debieran acompañarse de políticas estructurales mayores.

623. El Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (PGIRH) 2004-2009 es el instrumento rector de la política hídrica del Distrito Federal. Su objetivo es el manejo y desarrollo coordinado del agua, suelo y recursos relacionados, de manera que se maximice el bienestar social, económico y ambiental resultante, de manera equitativa, sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas. Los antecedentes inmediatos en materia de planeación son el Plan Hidráulico 2004-2006, el cual se sustenta en los Planes de Agua Potable 1997-2010 y el de Drenaje 1994-2010, elaborado por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

#### 4. *Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF*

##### a) QUEJAS SOBRE EL DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

624. Debe comenzarse señalando que del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 115 denuncias por violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado. Como se ha explicado, se indicarán de forma diferenciada los temas contemplados dentro de este derecho general: el derecho al agua, el derecho a una vivienda adecuada y la prestación de servicios públicos como medio para la realización de los derechos humanos.

625. Por ello, se iniciará con la descripción de las menciones de presuntas violaciones al derecho general a un nivel de vida adecuado que cubre los diferentes temas tratados en el presente capítulo y, por ello, esta primera explicación general les es aplicable tanto a este apartado sobre agua, como a los apartados sobre vivienda y servicios públicos.

626. Dentro del derecho a un nivel de vida adecuado, en los tres últimos meses de 2006 se registraron 2 menciones por desalojo ilegal, 17 por obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada, y 8 por obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera.

627. Durante 2007 se atendieron 6 casos de denuncias por desalojo ilegal (todos ellos registrados durante junio, julio y septiembre), 28 casos por obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada y 54 por obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera.

628. En cuanto a la distribución del total de 115 menciones divididas por sexo, 52 fueron interpuestas por mujeres y 58 por hombres.<sup>112</sup>

**Cuadro v.6** Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado por tipo de autoridad, octubre de 2006 a octubre de 2007

Violación	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones
Desalojo ilegal	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	1
	Secretaría de Seguridad Pública	2
	Cuerpo de Granaderos	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	1
	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	1
	Oficialía Mayor	2
	<b>Total desalojo ilegal</b>	<b>8</b>
Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada	Delegación Álvaro Obregón	1
	Jefe delegacional en Gustavo A. Madero	3
	Jefe delegacional en Iztapalapa	1
	Jefe delegacional en Venustiano Carranza	1
	Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos	1
	Dirección General de Desarrollo Social de la delegación Iztacalco	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Iztapalapa	1
	Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de Obras y Servicios	1
	Dirección General de Programas Delegaciones y Reordenamiento de la Vía Pública	1
	Dirección General de Protección Civil	1
	Dirección General de Servicios Legales	1
	Dirección General Jurídica de Gobierno de la delegación Xochimilco	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación La Magdalena Contreras	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa	1
	Dirección Jurídica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	3
	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	24
Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	1	
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1	
<b>Total Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada</b>	<b>45</b>	
<b>Total general vivienda</b>	<b>53</b>	

<sup>112</sup> Cinco fueron abiertas de oficio por la CDHDF por lo que no está determinado el sexo.

**Cuadro V.6** Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado por tipo de autoridad, octubre de 2006 a octubre de 2007 (*continuación*)

Violación	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones
Obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera	Delegación Álvaro Obregón	3
	Delegación Azcapotzalco	1
	Delegación Benito Juárez	1
	Delegación Cuauhtémoc	1
	Delegación Gustavo A. Madero	4
	Delegación Iztapalapa	2
	Delegación Miguel Hidalgo	1
	Delegación Tlalpan	1
	Delegación Venustiano Carranza	2
	Delegación Xochimilco	1
	Dirección General de Obras Públicas	1
	Dirección General de Obras Servicios y Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Iztapalapa	1
	Secretaría de Transportes y Vialidad	1
	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación La Magdalena Contreras	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Xochimilco	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Miguel Hidalgo	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Azcapotzalco	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	4
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	4
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Tlalpan	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Venustiano Carranza	1
	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	4
	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Gustavo A. Madero	1
	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	4
	Dirección General del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal	1
	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	11
	Dirección General Jurídica de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero	1
Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tlalpan	1	
Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa	1	
<b>Total obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera</b>		<b>62</b>
<b>Total general derecho a un nivel de vida adecuado</b>		<b>115</b>

**b) QUEJAS ESPECÍFICAS SOBRE EL DERECHO AL AGUA**

629. En cuanto al tema de las menciones de presuntas violaciones relacionadas con el agua, se observa que las afectaciones relacionadas con el derecho al agua constituyen la principal temática que se presenta en el conjunto de 62 menciones relacionadas con la prestación de servicios públicos, rubro dentro del cual se ubica la prestación del servicio básico de agua potable.

630. Como se explicó en el capítulo III, dentro del derecho a un nivel de vida adecuado, el Catálogo de la CDHDF prevé como uno de los tipos de violación de ese derecho “la obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de *agua potable*, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera”. Del 1 de octubre de 2006 al 17 de octubre de 2007 se registraron 62 menciones de presuntas violaciones por obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos mencionados. De esas 62 presuntas violaciones, 35 se refieren a la problemáticas generales rela-

cionadas con el agua.<sup>113</sup> Es decir, 56.45% de las menciones por presuntas violaciones relacionadas con servicios públicos, se refieren al servicio de agua potable.

631. De la lectura de los casos, se advierte que en tres cuartas partes de los casos las problemáticas principales se dividen en dos grandes rubros: la suficiencia material del agua potable y diversas afectaciones relacionadas con la prestación del servicio de agua potable (reparación de fugas, obras que afectaron suministro, etc.). Por otro lado, casi una cuarta parte de los casos se refiere a temas diversos relacionados con la infraestructura del servicio, entre ellas, mal funcionamiento de plantas de bombeo y falta de reparación de pozos.

632. Como se expresó en el análisis del problema del agua en la ciudad de México, la insuficiencia de fuentes naturales, así como la insuficiente infraestructura y presupuesto para la extracción de agua potable, son algunas de las causas de este problema.

c) TIPO DE AUTORIDAD Y TIPO DE CONCLUSIÓN

633. Las 35 menciones de presunta violación relacionadas con el derecho al agua se atribuyeron a las autoridades que se mencionan en el cuadro v.7. Sobre el estado procesal al momento del análisis, 3 se encontraban en trámite y 32 se encontraban concluidas de acuerdo con las causales de conclusión que se señalan.

**Cuadro v.7** Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado relacionadas con la problemática de acceso al agua potable. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Presunta violación	Autoridades	Número de menciones	Tipo de conclusión	Número de menciones
Obstaculización, restricción o negativa del derecho al servicio básico de agua potable	Sistema de Aguas de la Ciudad de México	11	Por orientación	1
	Delegación Gustavo A. Madero	4	Solucionado durante el trámite	10
			Sigue en trámite	1
	Delegación Tlalpan	5	No competencia	1
			Solucionado durante el trámite	2
			Sigue en trámite	1
	Delegación Benito Juárez	1	Solucionado durante el trámite	2
			Acumulación	2
	Delegación Benito Juárez	1	Por no existir elementos suficientes para acreditar la violación	1
	Delegación Coyoacán	1	Solucionado durante el trámite	1
	Delegación Xochimilco	3	Por orientación	1
			Solucionado durante el trámite	2
	Delegación Álvaro Obregón	4	Sigue en trámite	1
Solucionado durante el trámite			3	
Delegación Cuauhtémoc	1	Acumulación	1	
Delegación Venustiano Carranza	1	Solucionado durante el trámite	1	
Delegación Iztapalapa	3	Solucionado durante el trámite	3	
Delegación La Magdalena Contreras	1	Solucionado durante el trámite	1	
<b>Total obstaculización, restricción o negativa del derecho al servicio básico de agua potable</b>		<b>35</b>		
<b>Total general</b>		<b>35</b>		

<sup>113</sup> Debe mencionarse que estas 35 menciones se refieren a la falta de suministro de agua o problemas relacionados con el agua en cualquier tipo de asentamiento, regular o irregular. Es decir, en este rubro no se hace distinción del lugar en el que se presenta la falta de abastecimiento de agua potable en cuanto a que ésta puede darse en una colonia regularizada, en vías de regularización y en los llamados asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población. En cada uno de estos supuestos la problemática conlleva características que varían de caso a caso en la tramitación de la queja. Sin embargo, para efectos de señalar la problemática general de falta de suministro de agua desde la óptica de la Comisión, se hace referencia al total de las 35 menciones de falta de suministro de agua.

634. Sobre el cuadro v.7, cabe destacar que de las 35 menciones que se hacen sobre presuntas violaciones relacionadas con el derecho al agua, 32 están concluidas y 3 están aún en trámite. De estas 32 concluidas, 25 lo fueron por haberse solucionado durante el trámite.

635. Siguiendo la clasificación de tipos de conclusión de acuerdo con el grado de certeza acerca de si existió o no violación a derechos humanos (*véase* capítulo III de este informe), puede afirmarse que en los casos de esas 25 menciones solucionadas durante el trámite, en la investigación se acreditó una violación a derechos humanos. Del total de 32 menciones concluidas, las menciones en casos solucionados durante el trámite representan 78.12 por ciento.

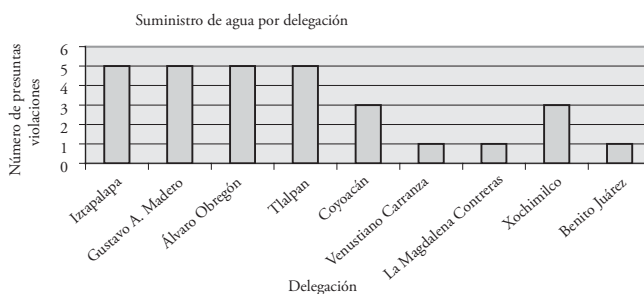
636. Sin embargo, ese alto porcentaje de casos solucionados durante el trámite implica que aunque se acreditó una violación a derechos humanos, a raíz de la intervención de la CDHDF las autoridades mencionadas realizaron las gestiones necesarias para que el asunto fuera resuelto durante el trámite. Este aspecto resulta revelador pues se observa que de esas 25 menciones, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México atendió 10 con una solución favorable a los intereses de la persona peticionaria, estas cifras demuestran que a pesar de ser la autoridad que más menciones tiene por presuntas violaciones el derecho al agua, lo cierto es que en 10 de las 11 menciones en las que se señala a esa autoridad, ésta atiende oportunamente los casos.

637. El análisis paralelo de esta información en comparación con el resto de las causales de conclusión, pone de manifiesto que en la mayoría de los casos relacionados con la problemática del agua en la ciudad, las denuncias por presuntas violaciones realizadas por las y los peticionarios ante esta Comisión resultaron ser acreditadas como tales. Estos datos evidencian el estado de riesgo que se expuso en su oportunidad sobre la situación del agua en la ciudad de México. Sin embargo, sobre el particular es oportuno señalar que en la experiencia de la Comisión los expedientes de queja en este supuesto no necesariamente implican una omisión o acción violatoria de las autoridades mencionadas. En muchos casos, el fondo de las quejas tiene que ver con la falta material del agua potable, es decir, con la insuficiencia natural del recurso por su uso y explotación.

#### d) UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS

638. Independientemente de la autoridad a quien se atribuyó la violación, la CDHDF considera importante resaltar la ubicación geográfica de la ciudad donde tuvieron lugar los hechos presuntamente violatorios, a fin de identificar las zonas del Distrito Federal que –de acuerdo con las quejas presentadas en la Comisión– presentan las mayores problemáticas en el tema del servicio público de agua potable. Para el fin de indicar el número de menciones por zona geográfica se tomó como base la división territorial de la ciudad por delegaciones políticas, con los siguientes resultados:

**Gráfica v.2** Número de menciones de presuntas violaciones relacionadas con el derecho al agua por ubicación geográfica. Octubre de 2006 a octubre de 2007



## e) TEMAS GENERALES REFERIDOS EN LAS QUEJAS

639. De las 35 menciones, 29 se refieren a la falta de suministro de agua, la cual se puede deber a dos causas como se refleja en el número de menciones: 15 de esas 29 menciones se refieren a la insuficiencia material del agua potable y 14 a causas relacionadas con la prestación del servicio de agua potable (reparación de fugas, obras que afectaron suministro, etc.). Como se señaló, es independiente la autoridad a quien se carga la presunta violación, por ejemplo, el Sistema de Aguas, que el lugar geográfico donde ésta ocurre.<sup>114</sup> En ese sentido, de acuerdo con la zona de la ciudad donde ocurrieron los hechos presuntamente violatorios, el análisis de los casos arrojó datos sobre la mayor parte de los casos. En ese sentido, como se muestra en la gráfica V.2, existen 29 menciones que corresponden a las siguientes delegaciones: Iztapalapa (5), Gustavo A. Madero (5), Álvaro Obregón (5), Tlalpan (5), Coyoacán (3), Venustiano Carranza (1), La Magdalena Contreras (1), Xochimilco (3), Benito Juárez (1).

## f) DERECHO DE PETICIÓN Y PRONTA RESPUESTA Y DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN RELACIÓN CON EL DERECHO AL AGUA

640. Resulta interesante notar que el problema del cobro excesivo por el servicio de agua potable es constante en las quejas que recibe esta Comisión.

641. Del total de 139 menciones por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta que se revisaron, 12 se refieren a inconformidades de los y las peticionarias por cobro excesivo del servicio de agua y 4 menciones son por falta de suministro de agua potable. Es decir, encontramos **16 menciones** clasificadas como derecho de petición, cuyo fondo se refiere a problemas relacionados con el agua.

642. En cuanto a las 196 menciones revisadas del derecho a la seguridad jurídica, 32 son menciones que se refieren a cobros excesivos de agua, es decir, **32 menciones** en total del derecho a la seguridad jurídica relacionadas con problemas de agua.

643. El análisis de ambos derechos arroja un resultado de **48 menciones** relacionadas con el derecho al agua, aunque en la investigación no se calificaron formalmente como presunta violación al derecho a un nivel de vida adecuado en relación con el agua. Sin embargo, como se ha señalado, se revisaron también las menciones al derecho de petición y al derecho a la seguridad jurídica a fin de no subrepresentar la situación del agua, desde la óptica de la problemática atendida por la Comisión. En consecuencia, la suma de las 35 menciones referidas específicamente al agua y las 48 menciones descritas en relación con otros derechos pero que de fondo tienen origen en afectaciones relacionadas con el agua, resultan en un total de **83 menciones** de problemáticas relacionadas con el agua, de entre las quejas revisadas para construir la base de datos para el análisis de este informe.

644. Este dato debe leerse tomando en cuenta que para la revisión de menciones en quejas referidas al derecho de petición y de seguridad jurídica, se realizó sólo una selección de ellas, es decir, no se revisó el total de quejas de presuntas violaciones a estos dos derechos, que por mucho forman el grueso de las menciones de presuntas violaciones atendidas por la Tercera Visitaduría (1 390 menciones, es decir, un poco más de la mitad del total 2 751 menciones atendidas en el periodo analizado). En ese sentido,

<sup>114</sup> Cabe señalar que la base de datos construida para el análisis de este informe sólo incluye en algunos de los casos la indicación del lugar geográfico de los hechos; por esa razón, no en todos los casos atribuidos al Sistema de Aguas se cuenta con el domicilio del lugar de origen de la queja. En este informe se señala la ubicación geográfica de los hechos con la mayor precisión posible que ofrece la base de datos.

puede afirmarse que el número de menciones referidas a afectaciones al derecho al agua es mayor, dado que del total de 335 menciones revisadas por los derechos de petición y de seguridad jurídica, 48 menciones se referían al derecho al agua, lo que permite presumir que otra selección del mismo número arrojaría un porcentaje similar de afectaciones relacionadas con el agua.

645. Por otro lado, en la mayor parte de las quejas sobre agua, aunque suele ser una persona la que acude a la Comisión, es una colectividad o incluso una comunidad completa la que está siendo afectada por la falta de agua o las problemáticas relacionadas con la prestación del servicio de agua potable. Por ello, el dato de las 84 menciones sobre afectaciones de agua no necesariamente corresponde con la cantidad de personas que resultan perjudicadas por los problemas a los que aluden las quejas, sino que este número generalmente es mucho mayor.

g) RANGOS DE EDAD<sup>115</sup>

646. Buena parte de las personas peticionarias que presentaron quejas por violaciones relacionadas con servicios básicos están entre los 50 y los 60 años de edad. En comparación, la mayoría de las personas peticionarias que presentaron quejas por violación a una vivienda adecuada oscilan entre los 30 y 50 años, es decir, son personas que están entrando o ya están en la madurez. Por otro lado, la mayoría de las personas peticionarias de las menciones en los casos de medioambiente son mayores de 50 años. En estos últimos casos se observa un mayor parecido con la población que presenta quejas relacionadas con servicios básicos.

**Cuadro v.8** Rango de edad en las menciones de presuntas violaciones relacionadas con servicios

Edad	Número de personas
20-30	8
30-40	9
50-60	15
60-70	6
70-más	4
No registrado	12

**Cuadro v.9** Rango de edad en las menciones de presuntas violaciones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada

Edad	Número de personas
20-30	3
30-40	10
40-50	12
50-60	5
60-70	5
70-más	1
No registrado	15

h) CASO ILUSTRATIVO DE UNA PRESUNTA VIOLACIÓN RELACIONADA CON LOS SERVICIOS BÁSICOS DE AGUA POTABLE Y DRENAJE

647. En las colonias Teozoma, la Meza, Ampliación la Meza y Chichilaua en el pueblo de Santa Catarina Yecahuizótl de la delegación Tláhuac, no existe red secundaria ni primaria de agua potable y tampoco hay red para la salida fija del drenaje de las casas que se encuentran ahí.

<sup>115</sup> Debe decirse que no en todos los casos se registra la edad como dato relevante durante la investigación de la queja por lo que los siguientes cuadros no comprenden el total de peticionarios en cada una de los derechos presuntamente violados.

En 2006, cuando esta Comisión empezó la investigación, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM) informó que la solución definitiva del problema requería la construcción de una planta de bombeo en la zona y la perforación de un pozo de agua más cercano al área afectada.

De forma provisional, la delegación Tláhuac enviaba pipas de agua para abastecer a las y los habitantes de la zona, a pesar de que algunas de las colonias están ubicadas en áreas con uso de suelo no urbanizable (lo que se conoce como asentamientos humanos irregulares o nuevos núcleos de población).

Por otro lado, respecto de la falta de red de drenaje, la solución definitiva conlleva la conexión de las redes de drenaje existentes (con un colector) y hacer las nuevas instalaciones y conexiones necesarias para que el drenaje de esa zona desemboque en el municipio de Chalco en el Estado de México.

Como una solución provisional al problema, el drenaje excedente es desalojado en una laguna de oxidación en los alrededores de la empresa Liconsá.

Respecto de ambos temas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) informó a la Comisión que tenía contempladas a las colonias Teozoma y la Meza dentro de una zona clasificada por el programa delegacional de desarrollo urbano como HRB, es decir, donde sí se permite el uso habitacional, por lo que se podrían realizar las obras hidráulicas necesarias por ser zona habitacional, pero que una sección de la colonia Ampliación la Meza y toda la colonia Chichilaua están ubicadas en zona ANR, por lo que no se les dotaría de obras en esta zona.

El SACM conocía los problemas de la zona desde enero de 2005 e incluso se había discutido el asunto en diversas ocasiones con personal competente de la delegación Tláhuac desde 2001, año en que la propia delegación solicitó al SACM las obras necesarias para mitigar los conflictos. No obstante, el personal del SACM no había atendido la petición *por insuficiencia presupuestal*.

Como resultado de las gestiones de esta Comisión, el SACM se comprometió a incluir en el presupuesto de 2007 la realización de las obras en las zonas en que está permitido conforme al uso de suelo a nivel de anteproyecto, ya que la elaboración del proyecto final se pretende llevar a cabo con recursos federales mediante el fideicomiso 1928.

En cuanto al tema de las obras de drenaje, tras diversas gestiones y reuniones de trabajo entre las distintas dependencias, en la primera mitad de 2007 se acordó un Plan Director con la Comisión Nacional del Agua y con el gobierno del municipio de Chalco, por lo que actualmente se está ejecutando la etapa correspondiente del plan para solucionar definitivamente el problema del drenaje y darle una salida definitiva a las aguas negras de la zona del pueblo de Santa Catarina Yecahuizótl.

Tras el análisis de las diferentes respuestas, las conclusiones que la CDHDF pudo discernir son: que las causas fundamentales de la deficiencia en el abastecimiento de agua en casos de este tipo son: 1) insuficiencia material del recurso del vital líquido por la falta de fuentes naturales para su extracción; 2) insuficiencia presupuestal para atender las necesidades de infraestructura de las obras hidráulicas necesarias para la operación del sistema de aguas en sus redes primarias de distribución del agua; y 3) imposibilidad para realizar los proyectos definitivos para solucionar el problema hasta en tanto no se regularicen todas las colonias, ya que el proyecto se elabora considerando toda el área y no es posible atenderlo parcialmente, pues actualmente falta regularizar una colonia.

En este sentido, la Dirección de Servicios Urbanos de esa delegación continúa coordinándose con la Dirección de Verificación y Coordinación Delegacional del SACM para atender provisionalmente el problema mediante el envío de carros pipa que se encargan de distribuir agua en esas zonas.

Cabe aclarar que las autoridades señaladas como presuntas responsables han realizado estudios y conocen las causas de la deficiencia en el suministro, así como las posibles soluciones definitivas. No obstante, la falta de presupuesto es el obstáculo común a la mayoría de los casos pues el SACM no cuenta con los recursos para su realización.

#### i) RECOMENDACIONES DE LA CDHDF

648. La CDHDF emitió la Recomendación 9/2003,<sup>116</sup> dirigida al SACM por violación al derecho humano al agua en conexión con los derechos humanos a la vida, la salud y un medioambiente sano, por

<sup>116</sup> CDHDF, Recomendación 9/2003, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0903>>.

la desatención de las peticiones ciudadanas para la reparación de una fuga en los ductos del Sistema Lerma Sur que abastecen de líquido a varias delegaciones del Distrito Federal, como Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Coyoacán, y que significó la pérdida de 864 mil litros de agua limpia.

649. La CDHDF recomendó al SACM lo siguiente: la realización de obras hidráulicas necesarias para reparar la fuga de agua en el Acueducto Lerma Sur; la elaboración de un programa de detección y reparación de fugas visibles y no visibles en la infraestructura hidráulica del Distrito Federal, que forme parte de su normatividad y le permita realizar las acciones necesarias para evitarlas, tomando como punto de partida que el agua es un insumo indispensable para la vida, salud y medioambiente sano; la prevención dentro de los presupuestos anuales de las partidas relativas al Programa de Gestión Integral de los Recursos Hídricos suficientes para llevar a cabo el mantenimiento y, en su caso, las reparaciones de la infraestructura hidráulica del Distrito Federal; en coordinación con las diversas dependencias públicas y privadas que correspondan, la realización de un programa para concientizar a las autoridades del Distrito Federal y a la ciudadanía en el adecuado uso y disfrute del agua, a fin de que se comprenda puntualmente que la sobreexplotación del acuífero de la ciudad de México provoca, entre otras cuestiones, su paulatino hundimiento; la elaboración de estudios sectoriales de detección de fugas y la formulación de un instrumento técnico-legal que permita tener una medición y control para saber con exactitud la cantidad de agua que se fuga en las diversas fallas del sistema hidráulico de la ciudad de México; garantizar la calidad del agua que se destina a la población y, por último, la publicación de informes periódicos sobre la calidad del agua y su distribución en las diversas delegaciones y en la entidad en general. La Recomendación ha sido totalmente cumplida.

##### *5. Propuestas específicas sobre el derecho al agua*

- I. El SACM en coordinación con las delegaciones necesita promover mecanismos alternativos para fomentar la filtración del agua a los mantos acuíferos, sobre todo, en áreas de suelo de conservación, con el fin de reinyectar las fuentes naturales de abastecimiento de agua y con ello ayudar a resolver la escasez del agua; a la par, garantizar la integridad de las áreas de conservación.
- II. En la gestión del agua, el SACM debe considerar el agua como un bien público, de manera que el manejo y gestión de la misma sea responsabilidad del Estado y no de las leyes del mercado.
- III. El SACM requiere realizar campañas de difusión que promuevan el acceso al agua como un derecho, así como concientizar a la población sobre la importancia del agua para la vida y sobre la necesidad de cuidar este recurso.
- IV. Al SACM le corresponde garantizar una distribución más equitativa y racional del agua para que todas las delegaciones políticas de la ciudad gocen equitativamente de ella.
- V. Que el SACM elabore y desarrolle un plan de detección oportuna y reparación de fugas y que solicite el presupuesto suficiente para el mantenimiento de la red hidráulica, así como para la detección oportuna y en su caso la reparación de fugas.
- VI. El SACM en coordinación con las delegaciones deber fomentar entre la ciudadanía el uso de métodos alternativos de captación pluvial, así como el uso de técnicas de ecotecnología cuando esto sea factible.

VII. El SACM en coordinación con las delegaciones necesita estudiar e implantar sistemas adecuados de captación de agua pluvial para su posterior aprovechamiento y suministro.

VIII. La ALDF, la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones deben elaborar normatividad y crear infraestructura que promuevan la separación de las aguas pluviales de las aguas negras que se generan con motivo del funcionamiento del drenaje y alcantarillado, a fin de que las primeras puedan ser reutilizadas.

IX. La Secretaría de Finanzas necesita adoptar medidas fiscales para desincentivar el desperdicio del líquido.

X. A la Secretaría de Finanzas en coordinación con el SACM le corresponde instalar Módulos de Información y Orientación Jurídica (en conjunto con la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal) en las oficinas dependientes de las agencias concesionarias para la atención a los usuarios, con el fin de dar a conocer los diversos mecanismos, modalidades de pago y beneficios fiscales que establece el Código Financiero del Distrito Federal, así como las alternativas de pago a los usuarios con adeudos.

XI. La ALDF debe establecer una normatividad adecuada acerca del abasto del vital líquido a asentamientos humanos irregulares o nuevos núcleos de población.

## B. Vivienda

650. Como parte del derecho a un nivel de vida adecuado que se explicó al inicio de este capítulo, se contempla el derecho a la vivienda.

651. El relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada, Miloon Kothari, ha definido el derecho a la vivienda como: “el derecho de todo hombre, mujer, joven, niño, a tener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”.<sup>117</sup>

652. El documento internacional que más detalladamente describe qué se entiende por *vivienda adecuada* es la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Allí se enfatiza “que el derecho a la vivienda se aplica a toda persona y no debe interpretarse en un sentido estricto, sino que debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Se debe garantizar a todos, sin importar sus ingresos o recursos económicos”.<sup>118</sup>

653. Según la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU,<sup>119</sup> para que una vivienda pueda ser considerada como adecuada debe contar con los siguientes siete elementos:

<sup>117</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 648, p. 173.

<sup>118</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), Observación General núm. 4. El Derecho a una Vivienda Adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), adoptada en el sexto periodo de sesiones, en 1991.

<sup>119</sup> Comité DESC, Observación General núm. 4, *op. cit.*

- a) *Seguridad jurídica de la tenencia.* Marco jurídico y administrativo que garantice a todas las personas una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento, el desalojo involuntario u otras amenazas;
- b) *Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras.* Todas las personas deben tener acceso permanente a recursos –naturales y comunes– tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia;
- c) *Gastos adecuados al nivel de ingreso (asequibilidad).* Los gastos que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidan ni comprometan el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Se deben crear subsidios para los que no puedan costearse una vivienda y se debe proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres;
- d) *Vivienda habitable.* La vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros peligros para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes;
- e) *Accesibilidad (por parte de todos los grupos sociales sin discriminación).* Todas las personas, y especialmente las más vulnerables, deben poder acceder a los recursos adecuados para conseguir una vivienda;
- f) *Lugar adecuado.* La vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a centros de empleo, servicios de atención de salud, escuelas y otros servicios sociales. No debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de los habitantes; y
- g) *Adecuación cultural de la vivienda.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general debe permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y la diversidad.<sup>120</sup>

654. Como se describió en el capítulo II (párrafos 114-208), una característica de la conformación de la ciudad de México es la urbanización desordenada, consecuencia del proceso migratorio que se inició en la década de los cincuenta. La ciudad de México es una de las expresiones más acabadas de la prioridad gubernamental de convertir al país en un Estado moderno y transformarlo de un país rural en un país industrial. El crecimiento poblacional resultante y el establecimiento de asentamientos humanos<sup>121</sup> hicieron necesaria la búsqueda de alternativas para satisfacer la necesidad de vivienda y trabajo plasmados como derechos sociales en la Constitución de 1917.

655. Otra característica del desarrollo histórico de la vivienda en la ZMVM es la conformación de relaciones clientelares y de control político como saldo de la “implementación corporativa” de los derechos plasmados en la Constitución, sobre todo, a partir de las décadas de los cuarenta y cincuenta. En un derecho tan fundamental como el de la vivienda, la evaluación de la actuación de las instituciones encargadas de otorgarla resulta fundamental.

656. Ambas situaciones han provocado riesgos para la seguridad humana en el campo de la vivienda, riesgos íntimamente ligados con los elementos de una vivienda adecuada que se señalaron antes.

657. El terremoto de 1985 fue una coyuntura fundamental en el tema de la vivienda: por un lado, marca un parteaguas importante en cuanto a las políticas de acceso a la vivienda social debido a la demanda de miles de familias que perdieron sus espacios y sus casas, y por otro, el movimiento de

<sup>120</sup> Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL) y CDHDF, *Derecho a la vivienda en México y el Distrito Federal*, México, CDHDF (Folletos DESCA), 2007, p. 6.

<sup>121</sup> De acuerdo con los censos de población, los habitantes de la actual ZMCM se cuadruplicaron entre 1950 (3.5 millones) y 1980 (14.5 millones), mientras los del resto de país sólo se multiplicaron 2.4 veces (de 22.3 a 52.4 millones), de modo que la concentración del total nacional en la urbe ascendió de 13.7 a 21.6%. Virgilio Partida Bush y Carlos Anzaldo Gómez, “Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana del valle de México”, en *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 2003, disponible en <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2003/04.pdf>>.

la población de las delegaciones centrales hacia las delegaciones periféricas o municipios del Estado de México y la acción de las empresas privadas de construcción que requieren una fuerte supervisión de parte del Estado para garantizar este derecho.

### 1. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana<sup>122</sup>

#### a) DÉFICIT DE VIVIENDAS

##### Cuadro v.10 Derecho a una vivienda adecuada. Riesgos según el enfoque de seguridad humana

Déficit de viviendas
La falta de acceso a la vivienda o las limitaciones para dicho acceso para las personas con menor ingreso salarial. La visión de la vivienda como medio de especulación
Limitaciones por figuras jurídicas
Irregularidades en la tenencia de la vivienda
Baja calidad de la vivienda
Carencia de servicios en la vivienda
Ubicación en zonas de alto riesgo
Asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población
Condicionamiento de las organizaciones gestoras para acceder a la vivienda
Organizaciones sociales que se apropian o disponen de manera ilegal de viviendas financiadas por el Invi

658. Las políticas públicas de vivienda, así como la regulación jurídica de la actividad de las organizaciones populares o sociales –cooperativas, asociaciones civiles, entre otras– han surgido como parte del proceso organizativo para la adquisición de vivienda, es decir, el acceso a la vivienda como un derecho económico y social. En apoyo a este proceso, la vivienda se puede adquirir por medio de créditos otorgados de manera individual por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) o por medio del Instituto de Vivienda del Distrito Federal.

659. En este apartado se abordarán los proyectos de vivienda de interés social ofrecidos por las instituciones del Estado, desde los programas que manejaba el entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) hasta los del actual Instituto de Vivienda (Invi) del Gobierno del Distrito Federal.

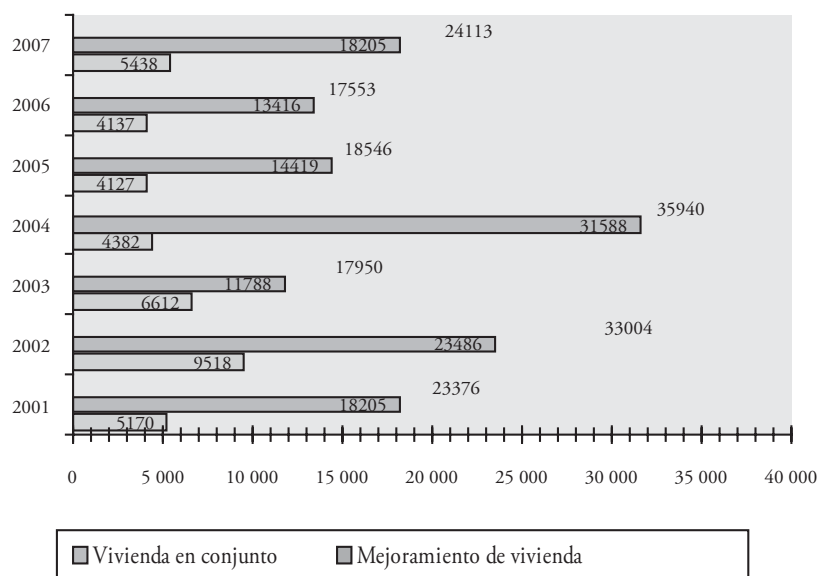
660. El Distrito Federal requiere la edificación de 35 000 viviendas y 45 000 mejoramientos de viviendas anuales; sin embargo, el Invi cuenta con una capacidad anual de edificación de 3 500 viviendas. Para ello, el Invi, en coordinación con otras dependencias tiene contemplada la construcción de 6 000 viviendas más.<sup>123</sup> Sin embargo, el déficit de viviendas es aún elevado. La gráfica v.3 muestra la evolución de los créditos otorgados por el Invi en el periodo 2001 a 2007.

<sup>122</sup> Para el análisis de algunas problemáticas, es posible separar las delegaciones centrales, como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, del resto. Para el caso del nivel de vida adecuado, en particular, el derecho a la vivienda, al agua, a los servicios básicos, es pertinente esta consideración ya que estas delegaciones son las de más antigua urbanización, por lo que tienen características específicas. En estas delegaciones, por ejemplo, y de acuerdo con los censos de población, los habitantes aumentaron continuamente de 2.9 millones en 1950 a 9.4 millones en 1980. Después de esa fecha, comenzaron a descender progresivamente a 8.1 millones en 1990 y 7.9 millones en 2000, con lo cual las tasas medias anuales de crecimiento descendieron de 4.69% en los años cincuenta y 4.62% en los sesenta a 2.51% en los setenta, para tornarse negativas a -1.42% en los ochenta y -0.31% y -0.28% en los dos quinquenios de los noventa. Virgilio Partida Bush, *op. cit.*

<sup>123</sup> Datos proporcionados por José Antonio Revah Lacouture, director general del Invi, en reunión con personal de la CDHDF, el 25 de abril de 2008.



Gráfica v.3 Créditos del Invi de 2001 a 2007



Fuente: <<http://www.invi.df.gob.mx/graficas/acciones.htm>>.

661. Según el Censo de Población y Vivienda de 2005 del INEG, el déficit de vivienda se concentra en las delegaciones que registran un crecimiento y urbanización acelerados, como son Tlalpan, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Xochimilco, Cuajimalpa, y Tláhuac, mientras que en delegaciones como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, el problema de la vivienda tiene que ver con el cambio de uso de suelo.

662. Diversos investigadores coinciden en que en delegaciones como Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo el hecho de que las tasas de crecimiento poblacional sean nulas está llevando al abandono o a la de-

molición de viviendas en la zona céntrica de la ciudad, mientras que en otras zonas como Tláhuac o Milpa Alta se registra un ritmo de crecimiento alto en la construcción de viviendas. Así, en la periferia de la ZMVM se levantan enormes fraccionamientos que van configurando verdaderos centros urbanos.<sup>124</sup>

663. Los problemas de vivienda en el Distrito Federal se incrementan a partir de que la demanda es mayor que la oferta.

*b) LA VISIÓN DE LA VIVIENDA COMO MEDIO DE ESPECULACIÓN*

664. Al señalar que la vivienda es un derecho económico y social, de disfrute colectivo, se reconoce que una de las formas de acceso a él es por conducto de la acción de organizaciones sociales. Esto ha sido parte de un proceso histórico sumamente interesante en la ciudad de México, que no abordaremos en este informe. Sin embargo, es preciso decir que, en la actualidad, existen organizaciones gestoras de viviendas que no logran entender la necesidad de la vivienda como un derecho, sino como un medio de especulación del que se obtienen beneficios económicos y políticos, sin importar las formas por medio de las cuales se obtiene.

665. Esto se ha observado en los mecanismos que han empleado diversas organizaciones gestoras<sup>125</sup> de viviendas, que exigen a sus representados una serie de compromisos para que sean considerados sujetos de créditos para la edificación de una vivienda –a pesar de que le corresponde al Invi designar a dichas personas–. Ejemplo de ello son las cuotas semanales que se asignan para el trabajo de la organización, la obligación de participar en mítines, plantones y manifestaciones, en la limpieza y custodia de los predios, etc. En ocasiones, el incumplimiento de estas obligaciones trae como consecuencia la expulsión de algunas personas –que su vez representan a familias– de la organización y por tanto el que no sean contempladas en los proyectos de vivienda.<sup>126</sup>

666. El problema de la vivienda se agudiza, ya que 80% de la población percibe menos de ocho salarios mínimos, lo que implica que no sea sujeto de crédito por los bancos.<sup>127</sup>

*c) LIMITACIONES POR LAGUNAS JURÍDICAS*

667. Una de las limitaciones jurídicas en el programa de vivienda del Distrito Federal es la conceptualización de *jefe de familia* establecida en las Reglas de Operación y Administración Crediticia del Invi y que limita el derecho de las personas que se han acogido a la Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal o de las personas que no cuentan con dependientes económicos directos.

668. Por otro lado, la Ley de Vivienda del Distrito Federal señala entre sus propósitos que las personas de menores ingresos accedan a la vivienda; sin embargo, en muchos casos el derecho a la vivien-

<sup>124</sup> María Teresa Esquivel define estos centros urbanos como “grandes unidades habitacionales en cuya construcción, desarrollo, financiamiento y promoción del sector inmobiliario privado se convierte en el eje articulador de la producción de vivienda media y popular. Esta participación de las empresas privadas se enmarca dentro del proceso de transformación global de la economía que, bajo el modelo de corte neoliberal, cuestiona el rol del Estado y reivindica el papel protagónico de las fuerzas del mercado”. María Teresa Esquivel Hernández, “Conformando un lugar. Narrativas desde la periferia metropolitana”, en Patricia Ramírez Kuri y Miguel A. Aguilar Díaz (coords.), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, Universidad Autónoma Metropolitana (Temas de Innovación Social, núm. 19), México, 2006, p. 36.

<sup>125</sup> El objetivo de este apartado no es delimitar el derecho a la libre asociación.

<sup>126</sup> Por ejemplo, así sucedió en el caso del expediente CDHDF/122/06/VC/D1309.000, cuya situación se reseña en el recuadro más adelante en el presente capítulo.

<sup>127</sup> Datos proporcionados por José Antonio Revah Lacouture, director general del Invi, en reunión con personal de la CDHDF el 25 de abril de 2008.

da se ve limitado. Si bien el Invi cuenta con programas en los que la gestión para obtener la vivienda puede ser individual o colectiva, en la mayoría de los casos la gestión que se realiza de manera individual suele tardar más tiempo porque la obtención de la vivienda depende de la capacidad de ahorro de la persona y de la oferta de vivienda con que cuente el Invi.

d) IRREGULARIDADES EN LA TENENCIA DE LA VIVIENDA

669. Después del terremoto que sacudió la ciudad de México en 1985, los programas de ayuda –nacional e internacional– tuvieron como prioridad la edificación de viviendas. Uno de los primeros proyectos para la edificación de vivienda estuvo coordinado por el Programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), y posteriormente por el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).<sup>128</sup>

670. Después de la emergencia derivada del terremoto, los programas federales encargados de proyectos de vivienda fueron, entre otros, el Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano (Fividesu)<sup>129</sup> y el Fideicomiso Casa Propia (Ficapro).<sup>130</sup> Estos programas se extinguieron por decreto del 1 de abril de 2003.<sup>131</sup>

671. Las y los habitantes de los predios afectados por el terremoto –en su mayoría– habitaban en inmuebles bajo el régimen de rentas congeladas desde los años cuarenta; por lo tanto, los propietarios que recibían rentas muy bajas presentaron escasa resistencia a la expropiación de los edificios dañados. El RHP construyó condominios multifamiliares de tres pisos con el propósito de que las familias damnificadas no salieran de sus barrios. Finalmente, 48 749 viviendas fueron construidas, rehabilitadas o reparadas.<sup>132</sup>

672. Hubo otros habitantes que, al no ponerse de acuerdo en el proyecto a edificarse, no se vieron beneficiados. En algunos casos, debido a las divisiones internas de los afectados, las obras de edificación

<sup>128</sup> Fonhapo fue conformado y autorizado por medio de un acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de abril de 1981. La creación de este organismo de vivienda estaba prevista en los estatutos del Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) donde se establecía su finalidad: la canalización de acciones operativas para la producción de viviendas populares. La desaparición del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (Indeco) dejó a Fonhapo la función de ser un organismo federal encargado de ofrecer vivienda a los sectores de la población de más bajos ingresos y a los no asalariados. Fonhapo sería un agente promotor a nivel nacional de programas de vivienda popular, otorgando créditos y apoyando a las autoridades locales y a los grupos de pobladores organizados. Sin embargo, en enero de 1985 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un acuerdo para cambiarle el nombre original por el de Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). Miguel Ángel Vite Pérez, *La vivienda en el Distrito Federal*, México, Fundación Rafael Preciado Hernández, véase <<http://www.fundacion-christlieb.org.mx/estudios/estudio20-fp.pdf>>.

<sup>129</sup> Por acuerdo presidencial, en noviembre de 1982 se autorizó el funcionamiento del Fividesu. Sus acciones se orientaron a satisfacer las necesidades de vivienda de la clase obrera, de la esfera estatal y privada, y de la población con ingresos mínimos del Distrito Federal; al mismo tiempo, buscó apoyar de una manera preferencial en las entonces llamadas “ciudades perdidas” y muy esporádicamente en las vecindades deterioradas. El fideicomiso se encontraba conformado por la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente; en la actualidad, ese papel lo ocupa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Banobras como fiduciario y las personas, familias o grupos beneficiarios de los programas como fideicomisarios. Sin embargo, Fividesu ha dependido más del Departamento del Distrito Federal (DDF) e incluso usa recursos proporcionados por éste. Miguel Ángel Vite Pérez, *op. cit.*

<sup>130</sup> Ficapro se creó en septiembre de 1987 y su objetivo central fue atender la problemática del sector inquilinario para “concertar” intereses entre propietarios e inquilinos con base en la acción rectora del gobierno, incidiendo en la solución de la problemática derivada del sistema de congelación de rentas en el Distrito Federal. En un principio sus recursos provenían de Fividesu y de Fonhapo, pero en 1988 se constituye en fideicomiso público con autonomía administrativa y operativa siendo fideicomitente el gobierno federal por la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy funge como tal SHCP); siendo el fiduciario Banobras, mientras, los fideicomisarios son los beneficiarios de Ficapro y era coordinado por el entonces DDF. Su universo de atendidos eran personas no asalariadas con ingresos de hasta 2.5 veces el salario mínimo mensual y siguiendo las reglas de operación de Fonhapo. Miguel Ángel Vite Pérez, *op. cit.*

<sup>131</sup> La instancia encargada de dar seguimiento a los trámites aún pendientes de dichas dependencias es el Invi.

<sup>132</sup> Aseem Inam, “Crisis urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles, California” en *Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano*, vol. 17, núm. 1, México, enero-abril, 2002, véase <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31204904&iCveNum=0>>.

de las viviendas no se llevaron a cabo. Como consecuencia del finiquito del Programa, el gobierno federal por conducto del entonces Departamento del Distrito Federal gestionó los trámites notariales para que a la gente beneficiada con el Programa se le hiciera entrega legal de las escrituras de su propiedad. Efectivamente, los documentos legales de propiedad se les entregaron, pero no las viviendas, debido a que éstas no se edificaron.<sup>133</sup>

673. Muchas familias que habitaban en las zonas más afectadas por el sismo de 1985 migraron a otras delegaciones o a los municipios conurbados. Ante el despoblamiento de algunas delegaciones y el sobrepoblamiento de otras, el GDF emitió el *Bando 2*,<sup>134</sup> con el cual se intentó, como lo dice el propio texto, revertir el crecimiento desordenado de la ciudad; por lo anterior, se indicó que se restringiría el crecimiento de la mancha urbana hacia las delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco y se promovería el crecimiento poblacional hacia las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, lo anterior, para aprovechar la infraestructura y servicios que se encontraban subutilizados, a través de la construcción de vivienda para la población humilde de la ciudad.<sup>135</sup>

674. Para ello se llevaron a cabo una serie de expropiaciones por medio del Programa de Alto Riesgo Estructural (principalmente desde el año 2003), que tiene como causa de utilidad pública la edificación de viviendas de interés social. Esto se llevó a cabo bajo la coordinación del Invi. La mayoría de las expropiaciones se realizaron en las delegaciones señaladas.

675. En algunos casos, las expropiaciones fueron llevadas a cabo de manera concertada, tanto a petición de los habitantes de los predios que después del terremoto de 1985 ocuparon los inmuebles y habitaban en calidad de inquilinos, como por el interés de los propietarios de dichos inmuebles. El proceso que siguió a la expropiación de los inmuebles fue su desocupación, para lo cual el Invi se coordinó con la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal para la realización de censos de las familias que habitaban en esos predios.

<sup>133</sup> La Comisión ha tenido conocimiento de diversos casos en este sentido, entre ellos, el más ejemplificativo es el CDHDF/122/05/CUAUH/D0305.000. En este caso, el peticionario era beneficiario de una vivienda de interés social que estaba por edificarse a consecuencia del sismo de 1985. Sin embargo, debido a que entre las diversas familias beneficiarias nunca se pusieron de acuerdo, se cerraron los programas creados a raíz del terremoto y para no dejarlos en estado de vulnerabilidad, y como parte de la estrategia del entonces Departamento del Distrito Federal, se les indicó a los notarios públicos que entregaran a las personas beneficiarias de dichos programas, las escrituras públicas de las viviendas. En el presente caso, se le entregó al peticionario y a las demás familias la escritura pública de propiedad de un inmueble que nunca fue edificado. Por ello, al acudir al Invi, éste argumentó que ellos no podían ser acreedores de una vivienda porque jurídicamente constaba que ya eran propietarios de un inmueble (aunque en realidad éste no existía físicamente); y que la opción de expropiar el predio no garantizaba que a ellos se les asignara una vivienda, dado que varias familias no habitaban en él. La Comisión proporcionó al peticionario la orientación jurídica necesaria para regularizar su situación como propietario y como solicitante de vivienda.

<sup>134</sup> Gobierno del Distrito Federal, Bando 2, México, 7 de diciembre de 2000.

<sup>135</sup> Esta Comisión tiene conocimiento de los decretos expropiatorios publicados con posterioridad a la emisión del Bando 2, principalmente a partir de 2003. Dichos Decretos expropiaron viviendas en alto riesgo para la edificación de viviendas nuevas en dichos predios o remodelación de las existentes, con el fin de destinarlas a familias de bajos recursos que habitaban los anteriores inmuebles. Sin embargo, esta información no proporciona a la CDHDF elementos suficientes para concluir si efectivamente se logró el objetivo buscado en el Bando respecto del repoblamiento de ciertas zonas de la ciudad y el aprovechamiento de la infraestructura existente en los predios expropiados. Respecto del tema del crecimiento poblacional, cabe resaltar la aportación proporcionada por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal mediante oficio SMA/DEJ/301/2008, en el que señala que “en los últimos cuatro años se ha dado una acelerada actividad inmobiliaria en delegaciones como Benito Juárez, Cuauhtémoc y Coyoacán, entre otras, en donde el común denominador ha sido la sustitución de predios de casas unifamiliares por enormes edificios de numerosos departamentos, situación que es necesaria en una metrópoli, pero que si esto ocurre sin una planeación y suficiencia de servicios acordes con tal magnitud en cuanto a infraestructura vial, drenaje, abasto de agua, soporte de energía eléctrica entre otros, todo ello atentará en contra de la calidad de vida tanto de la población residente como de la que llega a instalarse a corto, mediano y largo plazo por los problemas que generan estos patrones desordenados de desarrollo”.

676. Ante los rumores de expropiaciones, las organizaciones sociales representativas o los propios habitantes permitían la inclusión de nuevos habitantes en los predios. Esto trajo como consecuencia que al solicitar la desocupación para la edificación de las viviendas, los habitantes requirieron al Gobierno del Distrito Federal la garantía de asegurarles el regreso al inmueble. El gobierno les proporcionó —en algunos casos, sin que éstos demostraran tener derecho sobre el predio— un certificado de vivienda, para facilitar la desocupación de los inmuebles. Esto se agravó cuando las familias fueron reubicadas en habitaciones de hoteles o campamentos instalados para que los habitantes pernoctaran durante el tiempo de construcción de las viviendas.

677. Así, los problemas se presentaron en varios rubros:

- a) El incremento de habitantes en los predios —antes o después de los decretos expropiatorios— trajo como consecuencia que al momento de la desocupación a todos se les reconoció como habitantes de predio y se les emitió el certificado de vivienda;
- b) Cuando el Invi llevó a cabo los censos para que las personas demostraran el arraigo en el predio expropiado y fueran sujetos de crédito, las familias que no pudieron demostrarlo fueron retirados de los campamentos y no se les consideró sujetos de créditos a pesar de contar con el certificado de vivienda;
- c) Las familias denunciaron lo impráctico que resultaba habitar en cuartos de hoteles debido a que se les prohibía cocinar y lavar; además de la situación de hacinamiento en la que vivían;
- d) A la fecha, hay familias que siguen habitando en campamentos debido a que no se han edificado las viviendas en los predios expropiados, porque éstos se encontraban en controversia judicial por la emisión del decreto expropiatorio; y
- e) Hubo problemas entre los solicitantes de vivienda y sus representantes, debido a que en algunos predios se edificó un número menor de viviendas que el número de beneficiarios que demostraron el arraigo; por lo anterior, se tuvo que determinar quiénes regresaban al predio original y quiénes serían reubicados.

678. Por su parte, algunas de las viviendas construidas como parte de los proyectos coordinados principalmente por el Fividesu y el Ficapro también han tenido algunos inconvenientes. Se dieron problemas al momento de la escrituración, debido a que en los predios expropiados, desincorporados o donados durante la época del DDF para la edificación de viviendas, no se llevaron a cabo los trámites administrativo-jurídicos para la regularización de los predios, es decir, nunca se cambiaron los nombres de los propietarios originales a favor del DDF.

679. Las viviendas se edificaron sin que se tuviera claridad sobre la situación antes señalada, así como sobre la corroboración de que las viviendas estaban siendo edificadas en las poligonales (lugar de la construcción de las viviendas) que correspondía a cada uno de los predios. Las obras se llevaron a cabo y las viviendas fueron asignadas a las familias y en algunos casos las familias incluso liquidaron el crédito; sin embargo, éstas se ven imposibilitadas para escriturar sus viviendas debido a que en el Registro Público de la Propiedad existen registros a nombre de los antiguos propietarios, y no a favor del DDF. En este tipo de casos, el Invi no puede autorizar la escrituración hasta que la Seduvi, Patrimonio Inmobiliario, entre otros, regularicen la situación del predio, lo cual puede retrasarse más tiempo debido a que en algunos casos no se sabe qué edificaciones, vialidades o construcciones se encontraban en las poligonales originales de los predios expropiados, desincorporados o donados.<sup>136</sup>

<sup>136</sup> Expediente tramitado en la CDHDF/122/06/CUAUH/D1637.000.

680. Los trámites de escrituración de las viviendas se encuentran limitados jurídicamente, debido a que no existe en el Invi un padrón definido de los titulares beneficiados por los créditos otorgados por Fividesu y Ficapro. Esto obedece a que, en algunos casos, dichas dependencias autorizaron permutas de los solicitantes de vivienda de un predio a otro, pero nunca se llevaron a cabo los cambios para especificar a quién o a quiénes sustituirían y en su caso asentar en documentos dicha permuta. Esta situación provocó que todavía hoy haya familias a las que desde hace más de diez años se les autorizó la permuta, pero que no han podido pagar el crédito otorgado porque su nombre no se encuentra en la lista de los beneficiarios de dicho predio, a pesar de contar con un documento otorgado por el Fividesu donde se les autoriza la permuta y se les asigna el departamento que habitarían. El Invi no puede autorizar la escrituración a favor de los beneficiarios o el pago del crédito otorgado, lo que deja en estado de vulnerabilidad jurídica respecto a la propiedad, a las familias que fueron beneficiadas con créditos por parte de esas extintas dependencias.

681. Otro problema<sup>137</sup> son los solicitantes de vivienda que cuentan con documentación legal como propietarios de un inmueble y que acuden al Invi para iniciar los trámites de solicitud de vivienda. Éstos tienen dificultad para ser considerados beneficiarios, debido a que la documentación que presentan señala que fueron beneficiados con viviendas –que no se edificaron– después del terremoto de 1985, y por lo tanto ya no son sujetos de crédito.

682. Otro problema que se presenta es que en algunos casos, las personas aun después de haber firmado todos los convenios de crédito con el Invi, se ven impedidas a tomar posesión del inmueble asignado. Esto generalmente se logra a través de fomentar la ocupación ilegal del inmueble por otra persona que no tiene relación contractual con el Invi. Esta práctica deja al libre albedrío el actuar de los representantes de las organizaciones, que incluso llegan a contar a veces con la anuencia o complicidad de funcionarios del Invi.

683. Las nulas o pocas acciones que desarrolla el Invi para atender las situaciones en que alguna dificultad de este tipo afecta el patrimonio de sus acreditados, deja a las personas en un estado de vulnerabilidad y de afectación a su derecho a la vivienda por un largo tiempo, ya que para la recuperación de las viviendas ocupadas de manera ilegal es necesario interponer un juicio reivindicatorio que puede durar un promedio de dos años, y durante el cual el Invi no se hace responsable de los daños causados al patrimonio del beneficiario.

#### e) BAJA CALIDAD DE LA VIVIENDA

684. Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2005, en el Distrito Federal hay 425 viviendas con piso de tierra, 134 985 con un solo cuarto y cerca de 281 mil casas cuyos techos están contruidos con lámina de asbesto, cartón, madera o material de desechos, en las que viven más de un millón de personas.<sup>138</sup>

685. Según un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, y el Invi:

<sup>137</sup> Expediente tramitado en la CDHDF/122/05/CUAUH/D0305.000.

<sup>138</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *II Censo de Población y Vivienda*, México, INEG, 2005, véase <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.asp?c=10215>>.

más de 43% del parque habitacional necesita mejorar los problemas de tamaño y el tipo de los espacios en la vivienda; 32% requiere de servicios urbanos o mejoras en los mismos; y 25% de las unidades necesita mejorar su estado físico (infraestructura) [...] La mayoría de los conjuntos habitacionales de la ciudad presentan problemas de calidad que requieren programas para enfrentarlos, como son la falta de pintura en fachadas, impermeabilización, infraestructura para agua potable (bombas de agua). También existe un deterioro en las áreas de uso social y del equipamiento colectivo y mobiliario urbano, así como falta de limpieza e iluminación. [...] El aumento en el parque habitacional se localiza en las colonias populares de Iztapalapa, Álvaro Obregón, Coyoacán, Tlalpan y Tláhuac, donde aumentaron problemas relacionados con agua entubada y techos precarios. La pérdida de vivienda (por cambios de usos de suelo o por los deterioros) se ha concentrado en la zona centro, como es el caso de las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y parte de Miguel Hidalgo.<sup>139</sup>

686. La calidad y el tamaño de las viviendas, tanto de interés social como privadas, se ha reducido notablemente, con lo que no sólo hay un incumplimiento de las instituciones del Estado de proporcionar viviendas accesibles y dignas, sino que se ha abandonado la obligación estatal de proteger el derecho a la vivienda, de ser afectado por parte de terceros. La CDHDF ha recibido quejas que se refieren a la falta de supervisión de la actuación de otras autoridades, como las delegaciones, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) y la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF), en el adecuado cumplimiento de la normatividad aplicable por parte de empresas particulares constructoras de vivienda y otros actores privados involucrados.

687. El hacinamiento y la mala calidad o la carencia de espacios de convivencia y recreación que se producen en viviendas que resultan inhabitables por pequeñas, también son factores que afectan al tejido social y en ocasiones pueden tener influencia en otros problemas sociales (como el abuso sexual de menores, la drogadicción, la violencia intrafamiliar, etc.) que no siempre se asocian a este tipo de condiciones estructurales.

688. Es importante reflexionar si el acceso a una vivienda se cumplimenta con el solo objeto de un espacio de cuatro paredes y con una medida de 50 m<sup>2</sup>, con nula posibilidad de ampliación o mejoramiento de acuerdo con las necesidades de las familias y con los medios económicos de ésta. Por lo anterior, debemos cuestionar si las condiciones mínimas que indica el Comité DESC se cumplen en nuestra ciudad, y cómo este incumplimiento o cumplimiento parcial pone a una gran parte de las y los ciudadanos en un alto grado de inseguridad humana.

#### f) CARENCIA DE SERVICIOS EN LA VIVIENDA

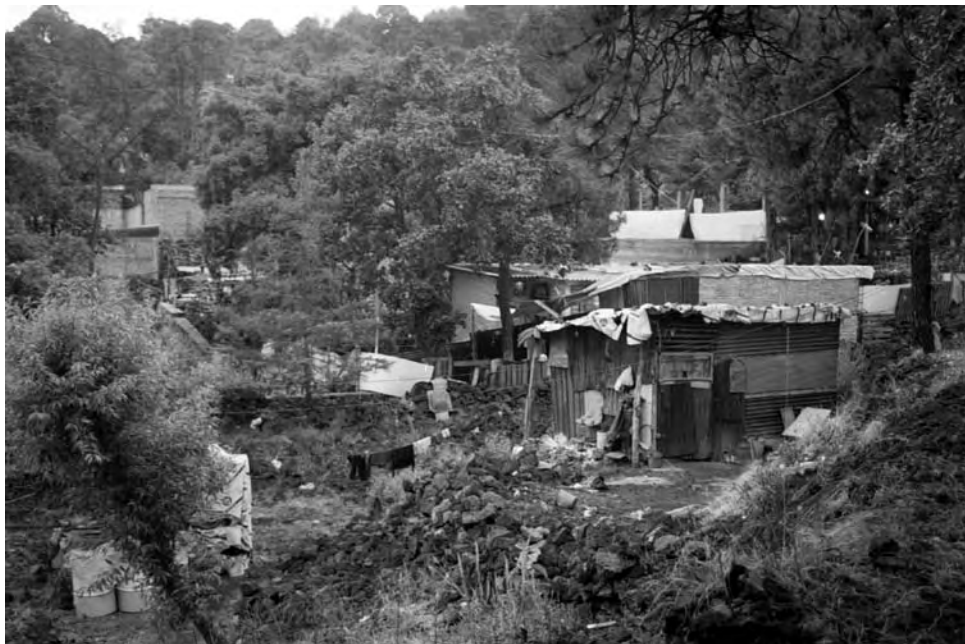
689. El déficit en la cobertura de vivienda, sobre todo para la población de escasos recursos, ha sido un factor determinante en el desarrollo de asentamientos populares en la zona conurbada de la ciudad de México. A su vez, la demanda de vivienda acarrea la necesidad de la cobertura de servicios que deben mejorarse, en ciertas delegaciones, en particular, para incrementar el grado de seguridad humana de los ciudadanos, como se verá en el siguiente apartado.

690. Según el Censo de Población y Vivienda 2005, 41 786 viviendas no cuentan con agua entubada (la delegación que registra la mayor cantidad de viviendas que no tiene agua entubada es la delegación Tlalpan, seguida de la delegación Xochimilco). En cuanto al drenaje, el mismo censo señala que 9 731 viviendas no cuentan con este servicio, la mayor parte de ellas de la delegación Xochimilco, seguida de la delegación Gustavo A. Madero.

<sup>139</sup> Universidad Autónoma Metropolitana e Invi, *Diagnóstico de vivienda en el Distrito Federal, México*.

## g) UBICACIÓN EN ZONAS DE ALTO RIESGO

691. Por otro lado, ya se ha abordado, a manera de contexto, el problema de los asentamientos humanos que se instalan de manera irregular en suelo de conservación ecológica o de valor ambiental. En muchos casos, y a pesar de la afectación ambiental, esta situación se genera por la necesidad de las familias de contar con un espacio para habitar, aunque las viviendas que se construyen sean precarias. Es del dominio público que, en ocasiones, esta necesidad real es utilizada como bandera política de líderes o de partidos políticos, quienes alientan estas acciones a sabiendas de que los predios que han sido ocupados se encuentran dentro de zonas de reserva ecológica y que ello traerá como consecuencia una serie de problemas legales y limitación a los derechos sociales de las familias vulnerables. También se ha observado la ocupación de predios en reserva ecológica por parte de familias con mayores ingresos económicos que, a diferencia de las anteriores, pueden contar con todos los servicios.



692. Más adelante se presentará un análisis más profundo del grado de inseguridad humana en el que se encuentran quienes constituyen estos asentamientos humanos (cuadro V.11).

## h) DESALOJOS

693. La Observación General núm. 7 del Comité DESC sobre los desalojos forzosos, define éstos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos”, y establece que son *prima facie* incompatibles con lo establecido en el artículo 11 del PIDESC.<sup>140</sup>

694. En el *Informe del relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada*, Miloon Kothari, tras su visita a México en marzo de 2002, se menciona un promedio de tres desalojos por día en el Distrito Federal.<sup>141</sup> El Comité DESC en las observaciones finales que hizo al informe

<sup>140</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafos 651-652, p. 174.

<sup>141</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 685, p. 180.

presentado por México en el 36º periodo de sesiones de 2006 señaló que: “El Comité observa con preocupación que los programas de vivienda existentes no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres. Reitera su preocupación por la falta de información estadística en el informe del Estado Parte relativa al número de desalojos forzosos y de personas sin vivienda en el país.”<sup>142</sup> Al respecto, el relator especial recomendó a México que

se constituya un grupo de trabajo sobre las cuestiones relacionadas con los desalojos a nivel nacional y local con la participación de la sociedad civil a fin de vigilar la situación de desalojos y reunir la información pertinente, así como examinar las distintas opciones para resolver el problema. Dicho grupo de trabajo debería elaborar mecanismos para llevar un registro público de los desalojos realizados e impartir una formación permanente a jueces y magistrados locales y federales en lo que respecta a la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos.<sup>143</sup>

695. La preocupación del Comité DESC y del relator especial, ambos de Naciones Unidas, es compartida por esta Comisión, pues los desalojos en nuestra ciudad, aún siguen afectando a un gran número de familias.

696. El 14 de febrero de 2007 fueron desalojados dos inmuebles, expropiados apenas dos días antes, ubicados en las calles Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, en la Colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, con una superficie de 5 823.95 m<sup>2</sup> y habitados en 40%. Las violaciones a los derechos humanos registradas durante el desalojo de las personas que habitaban los inmuebles motivó la Recomendación 12/2007 de la CDHDF, por la violación a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la vivienda. Los hechos violatorios que se investigaron y comprobaron en este caso fueron los siguientes:

- a) La expropiación fue utilizada con fines de prevención del delito;
- b) La emisión del Decreto de Expropiación y la toma de posesión del predio a cargo del Gobierno del Distrito Federal fueron actos contemporáneos;
- c) El plazo transcurrido entre la notificación personal del decreto y el desalojo total del inmueble fue de siete días naturales [en lugar de los quince días que prevé la Ley de Expropiación<sup>144</sup> para hacer valer la garantía de audiencia];
- d) La información para garantizar el acceso a vivienda a las víctimas del desalojo, así como a la indemnización en el caso de los propietarios resultó insuficiente para otorgar claridad respecto de los trámites que debieron seguir los afectados;
- e) El desalojo se realizó con violencia y se estableció un virtual estado de sitio en el predio, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, entre el día 14 de febrero, fecha en la que se emitió el Decreto de Expropiación, y el 21 de febrero siguiente, fecha en la que concluyó el desalojo y comenzó a prepararse la demolición del predio;
- f) La afectación del disfrute cotidiano de satisfactores de vivienda, salud y educación;
- g) La obstaculización de las labores de la CDHDF; y

<sup>142</sup> Comité DESC, Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, adoptado en el 36º periodo de sesiones, 1 al 19 de mayo de 2006, E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, párrafo 24, véase <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/ComitéDESC/docs/E.C.12.MEX.CO.4\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/ComitéDESC/docs/E.C.12.MEX.CO.4_sp.pdf)>.

<sup>143</sup> E/CN.4/2003/5/add.3, Informe del relator especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Miloon Kothari, 27 de marzo de 2003, párrafo 35.

<sup>144</sup> Artículo 5º de la Ley de Expropiación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de noviembre de 1936, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 4 de diciembre de 1997, véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>>.

h) La omisión de hacer lo solicitado por este organismo para prevenir la violación de derechos humanos de los vecinos del predio.<sup>145</sup>

697. En el caso particular del derecho a la vivienda

la autoridad no previó que la toma inmediata del predio y los desalojos violentos, realizados por la noche y en condiciones de elevada tensión social, producirían un cese repentino del goce del derecho a la vivienda de las personas desalojadas, y con él, la interrupción no permanente pero igualmente injustificada de la posibilidad del ejercicio de otros derechos, tales como el derecho a la educación y a la salud; no previó tampoco la posibilidad de que el desalojo exacerbara las condiciones de vulnerabilidad de personas de la tercera edad, mujeres embarazadas, niñas y niños, algunas y algunos de muy corta edad; no previó mecanismos para garantizar el inventario del mobiliario desalojado, el acceso sencillo al lugar al que fue destinado, y tampoco previó la necesidad de un programa especial de vivienda que disminuyera los efectos inmediatos del desalojo.<sup>146</sup>

698. La última recomendación realizada por el Comité DESC de Naciones Unidas al Estado mexicano por lo que se refiere a desalojos dice a la letra: “[El Comité] reitera su petición de que en el próximo informe periódico, el Estado Parte facilite información detallada sobre el número de desalojos forzosos, la manera en que tuvieron lugar y las medidas correctivas, sean legislativas o de otra naturaleza, adoptadas por el Estado Parte en relación con esos desalojos, en consonancia en la Observación General núm. 7 del Comité”.<sup>147</sup>

i) ASENTAMIENTOS IRREGULARES O NUEVOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN

699. Como se explicó antes, los nuevos asentamientos son grupos de personas sin vivienda propia, que se instalan en un espacio con el propósito de construir un hábitat y que se han visto impedidos de seguir los mecanismos formales establecidos para acceder a una vivienda adecuada, debido a que normalmente carecen de los medios para lograrlo.<sup>148</sup>

700. La forma en que se generan y desarrollan estos nuevos asentamientos es muy diversa. Se pueden citar algunos casos: fraccionamientos autorizados y venta sin que existan obras de urbanización ni servicios de ley, fraccionamientos y venta sin licencia, o bien, fraccionamientos y venta sin que sea el propietario quien los realice.

701. También existen nuevos asentamientos humanos que se establecen en suelo de conservación en las áreas de reserva protegidas y que por ello entran en contradicción con las leyes que impiden la creación de asentamientos en esas áreas; otros núcleos se instalan en predios presuntamente inutilizados esperando que puedan ser regularizados.<sup>149</sup>

<sup>145</sup> Recomendación de la CDHDF 12/2007, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1207>>.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico, op. cit.*, párrafo 684, p. 180.

<sup>148</sup> Debido a que siguen mecanismos no formales, estos nuevos núcleos son llamados asentamientos irregulares; pero consideramos que, “la irregularidad debe ser concebida como resultado de las formas por medio de las cuales el Estado –entendido como conjunto de instituciones jurídicas y aparatos estatales– define, califica y regula los procesos de urbanización popular. Normalmente, la calificación de un asentamiento popular como irregular no se refiere en lo fundamental a la vivienda sino a la situación de la propiedad y al proceso de urbanización; es decir, al cambio o adaptación de la tierra desde un uso no urbano a un uso habitacional”. Emilio Duhau y Martha Scheingart, “La urbanización popular en la ciudad de México”, en Martha Scheingart (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002, p. 33. Es importante enfatizar la condición de esta población desfavorecida como personas en una situación de vulnerabilidad en búsqueda del goce de derechos en lugar de tener una visión de ellas como personas al margen de la legalidad.

<sup>149</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 29 de enero de 1996, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000011.pdf>>; Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la*

702. En el capítulo II se abordó de manera extensa el conjunto de problemas que enfrentan los grupos humanos que optan por seguir vías y mecanismos no formales para acceder a una vivienda. Debido a que el carácter de estos asentamientos implica un determinado grado de inseguridad humana, se considera importante tratarlos también en este apartado. A continuación se presenta un ejercicio de evaluación de la seguridad humana aplicado a la situación concreta de estos asentamientos por medio de un análisis de riesgos, de vulnerabilidad y del grado de disfrute de algunos derechos humanos.

703. Se puede realizar una clasificación de los asentamientos de población considerando la gravedad de su inseguridad humana, sobre la base de dos elementos:

- a) Las sanciones jurídicas a las que se hace acreedor el grupo de personas que componen el tipo de asentamiento del que se trate, y
- b) El nivel de posibilidad que tenga el grupo de personas de disfrutar del derecho a la vivienda y de otros derechos humanos.

704. Al realizar el análisis, se observa que ambos elementos son directamente proporcionales, pues por un lado, un alto grado de vulnerabilidad puede ser considerado, desde el punto de vista jurídico, gravemente penalizado.

**Cuadro v.11 La seguridad humana y los asentamientos humanos**

Tipo de asentamiento	Nivel de vulnerabilidad y de disfrute de los derechos humanos	Nivel de seguridad humana
Asentamientos en zonas de alto riesgo (viviendas en alto riesgo ubicadas en minas, grietas, o en riesgo hidrometeorológico y por riesgo estructural en inmuebles expropiados y en unidades habitacionales). <sup>150</sup> Este tipo de asentamiento puede coincidir con cualquiera de los otros tipos de asentamientos que aquí se señalan	Pueden ser propietarios o no del predio o inmueble. Muy alto nivel de vulnerabilidad, pues está en riesgo la vida, la integridad física, los bienes y el patrimonio. Poca posibilidad de disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende el derecho a la vivienda, a los servicios básicos y al agua, así como otros derechos como a la salud, a la educación y otros que puedan verse afectados debido a la situación de riesgo.	Bajo

*Federación*, el 21 de julio de 1993, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>>; Ley de Vivienda del Distrito Federal, *op. cit.*, Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 13 de enero del 2000, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000001.pdf>>; y el Código Civil para el Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de mayo de 1928, <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010805000001.pdf>>. Los asentamientos humanos ubicados en la reserva ecológica se dan en propiedad privada o ejidal. La forma en que se generan y desarrollan es muy diversa; podemos ubicar algunos casos: fraccionamientos autorizados y venta sin que existan obras de urbanización ni servicios de ley; fraccionamientos y venta sin licencia; fraccionamiento y venta sin ser el propietario. Los grupos de población que se asientan en zonas de reserva ecológica constituyen muchas veces una presión principalmente sobre los mantos acuíferos y en general para la biodiversidad. En lo que respecta a las características de los terrenos invadidos, son tres los factores que influyen para que un terreno sea potencialmente sujeto a una invasión: su localización, sus características fisiográficas y su régimen de tenencia, entre los agentes sociales que participan en las invasiones se encuentran: a) fraccionadores clandestinos, b) especuladores inmobiliarios, c) colonos, d) partidos políticos, y e) el Estado (política de intervención en el suelo urbano).

Por su parte, la Comisión de Recursos Naturales (Corena), en el suelo de conservación tiene identificados hasta el año 2002, 11 890 asentamientos humanos, 86 regularizados a través de Programa Parcial de Desarrollo Urbano específico para cada área, y 804 en una situación irregular. En tales asentamientos se concentran cerca de 59 074 familias, y se ubican, sobre todo, en las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Cuajimalpa. PAOT, *Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal*, mayo 2003, véase <<http://www.paot.org.mx/seminario/asentamientos.pdf>>

<sup>150</sup> Marcelo Ebrard C., *Primer informe, op. cit.*, p. 43.

Cuadro V.11 La seguridad humana y los asentamientos humanos (*continuación*)

Tipo de asentamiento	Nivel de vulnerabilidad y de disfrute de los derechos humanos	Nivel de seguridad humana
Nuevo núcleo de población asentado en zonas que tienen valor ambiental, por lo que gozan de una protección especial	El nivel de vulnerabilidad es mayor porque están en riesgo de desalojo inmediato y alto grado de penalización. Tienen nula posibilidad de adquirir derecho de propiedad y poca posibilidad de disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende el derecho a la vivienda, a los servicios básicos y al agua, así como otros derechos como a la salud y a la educación por su situación de precariedad. Las personas que forman estos grupos son un factor de afectación al medioambiente sano.	Nulo
Asentamientos en predios propiedad del Gobierno Distrito Federal	Hay procedimientos especiales para la recuperación de esos predios por parte del GDF, lo cual implica el respeto al derecho al debido proceso (procedimiento de recuperación administrativa, juicio reivindicatorio civil o averiguación previa). Menor grado de penalización. Nula posibilidad de adquirir la propiedad y por tanto poca posibilidad de disfrutar del derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende el derecho a la vivienda, a los servicios básicos y al agua.	Bajo
Asentamientos en predios de particulares	Hay procedimientos especiales para la recuperación de esos predios por parte del particular, lo cual implica el respeto al derecho al debido proceso (juicio reivindicatorio civil, averiguación previa). Menor grado de penalización. Posibilidad de adquirir la propiedad de acuerdo con la normatividad civil. Mayor posibilidad de acceso a servicios básicos y a otros derechos como educación y salud.	Medio
Asentamientos en vías de regularización	Están en trámite de obtención del derecho a la propiedad (cambio de uso de suelo, desincorporación, expropiación), o de regularización de algún trámite administrativo para el pleno reconocimiento de su derecho de propiedad. No hay penalización. Mayor posibilidad de acceso a servicios básicos y a otros derechos como educación y salud.	Medio

## 2. Descripción de la situación

705. Respecto de las instituciones encargadas de las acciones en materia de vivienda, actualmente le corresponde al Invi<sup>151</sup> el diseño, elaboración, propuesta, promoción, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas y programas de vivienda en el Distrito Federal. Dicho Instituto fue creado mediante decreto el 29 de septiembre de 1998, que entró en vigor el 16 de octubre de 1998. El Instituto se rige jurídicamente, entre otras normas, por la Ley de Vivienda del Distrito Federal y por las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia, las cuales suelen tener cambios cada año.

706. Hasta mayo de 2007, el Invi contó con diversos programas para atender sus objetivos, como eran el programa de mejoramiento de vivienda, vivienda en conjunto, rescate de cartera hipotecaria, reserva inmobiliaria, entre otros. El 14 de junio de 2007, la Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal dictaminó favorablemente la reestructuración del Invi, el cual cuenta actualmente entre sus direcciones, con la Dirección de Vivienda en Conjunto y la Dirección de Mejoramiento a la Vivienda.

<sup>151</sup> El 6 de julio de 1995 se creó el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México, el cual antecede al Invi actual, que es un órgano público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal.

707. El Programa de Mejoramiento a la Vivienda tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional, y fomentar el arraigo familiar y barrial. Asimismo, tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar.<sup>152</sup>

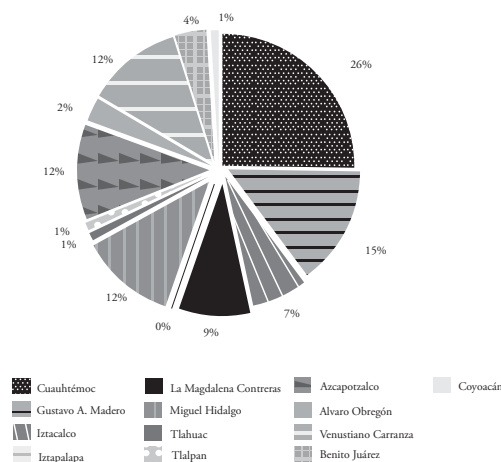
708. Para ser beneficiarios en el programa de mejoramiento de vivienda, los solicitantes deben percibir tres salarios mínimos. Hasta el mes de abril de 2008 se han llevado a cabo 17 800 mejoramiento de vivienda a través de los créditos otorgados, pero se planea llegar hasta los 30 000. El crédito es concedido a nivel individual o familiar.<sup>153</sup>

709. El Programa de Vivienda en Conjunto desarrolla proyectos de vivienda para optimizar el uso del suelo habitacional en delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible. Se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y con uso habitacional; pueden ser inmuebles baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.<sup>154</sup>

710. Durante 2007, el Instituto de Vivienda llevó a cabo la edificación de 5 438 acciones de vivienda en conjunto y 18 675 acciones de mejoramiento de vivienda, haciendo un total 24 113 gestiones de vivienda en el Distrito Federal.<sup>155</sup>

711. De los proyectos de vivienda llevados a cabo en el Programa de Vivienda en Conjunto durante 2007, 26% correspondió a la delegación Cuauhtémoc, 15% a la delegación Gustavo A. Madero, 12% a las delegaciones Miguel Hidalgo, Azcapotzalco y Venustiano Carranza, y 1% a las delegaciones Coyoacán, Tlalpan y Tláhuac, y 0% en la delegación Iztapalapa.

Gráfica v.4 Proyectos del Programa de Vivienda en Conjunto durante 2007



Fuente: <[http://www.invi.df.gob.mx/graficas/imagen/vcdelegacion\\_g.jpg](http://www.invi.df.gob.mx/graficas/imagen/vcdelegacion_g.jpg)>.

<sup>152</sup> Información tomada del portal electrónico del Invi, véase <<http://www.invi.df.gob.mx/mejoramiento.htm>>.

<sup>153</sup> Datos proporcionados por José Antonio Revah Lacouture, *op. cit.*

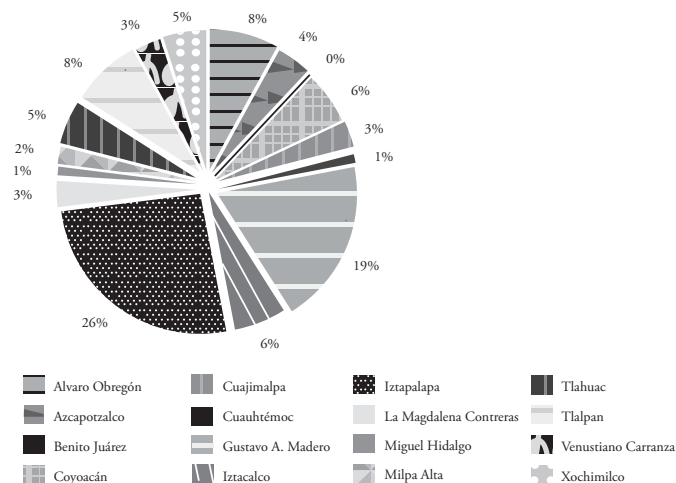
<sup>154</sup> Información tomada del portal electrónico del Invi, véase <<http://www.invi.df.gob.mx/mejoramiento.htm>>.

<sup>155</sup> De acuerdo con la información de la página electrónica, véase <<http://www.invi.df.gob.mx/graficas/acciones.htm>>.

712. En el Programa de Vivienda en Conjunto se tiene relación con 281 organizaciones gestoras de vivienda, quienes están representadas por 881 representantes o líderes. Dichas organizaciones traen aportaciones de suelo para la edificación de entre 15 000 a 20 000 viviendas. Se han expropiado 820 inmuebles, de los cuales solamente en 250 se han llevado a cabo obras de edificación de viviendas.<sup>156</sup>

713. En referencia al Programa de Mejoramiento de Vivienda durante el 2007, las delegaciones que mayores créditos recibieron fueron Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y las que menos recibieron fueron Milpa Alta, Miguel Hidalgo y Benito Juárez.

Gráfica v.5 Proyectos del Programa de Mejoramiento de Vivienda durante 2007



Fuente: <[http://www.invi.df.gob.mx/graficas/imagen/mvgeografica\\_g.jpg](http://www.invi.df.gob.mx/graficas/imagen/mvgeografica_g.jpg)>.

714. Actualmente existen 35 000 solicitantes de vivienda que se encuentran registrados en la bolsa del Invi. A este instituto le falta llevar a cabo la sistematización de la información que genera, ya que no existe un archivo único. Actualmente existen 182 000 créditos operando; sin embargo, enfrentan el problema de recuperación de los créditos otorgados.<sup>157</sup>

715. La Seduvi y el Invi son los responsables de diseñar, proponer y ejecutar la política y los programas de vivienda para esta ciudad, sobre la base de principios y líneas generales como:

- a) Congruencia con los programas de desarrollo económico, social y urbano del Gobierno del Distrito Federal;
- b) Consideración de la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y características del medioambiente;
- c) Ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda a un mayor número de personas sujetas a la ayuda de beneficio social, preferentemente la población vulnerable de bajos recursos económicos y en situación de riesgo;
- d) Fomento, reconocimiento y concertación de la participación de los diferentes productores de vivienda (personas, instituciones y organismos de los sectores social y privado);

<sup>156</sup> Datos proporcionados por José Antonio Revah Lacouture, *op. cit.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

- e) Reconocimiento y apoyo a los procesos habitacionales y la producción social de vivienda, en particular garantizando la asistencia técnica a través de diversas instancias.<sup>158</sup>

716. El acceso a la vivienda suele apreciarse más como un derecho social y no como una necesidad primaria de todo individuo, es decir, accede a una vivienda aquella persona que cuenta con los medios económicos para pagar una hipoteca, quienes heredan o quienes cotizan a través del beneficio de la seguridad social del ISSSTE y del IMSS, entre otros. Lo anterior implica que las personas que acceden a una vivienda bajo dichas características suelen estar bajo el concepto de que ejercen una actividad laboral con prestaciones sociales que les permiten, en relación con sus medios, ejercer dicho derecho.

717. Por otro lado, están los individuos que no cuentan con los medios ni los beneficios sociales para acceder a dicho derecho, por lo que hay familias viviendo en condiciones precarias, hacinadas, en sueldos de conservación, sin las condiciones mínimas de infraestructura. Así pues, el acceso a dicho derecho suele estar sujeto a las condiciones sociales y económicas de los individuos.

### 3. Marco normativo del derecho a la vivienda

718. El derecho a la vivienda se encuentra reconocido en instrumentos internacionales como la DUDH<sup>159</sup> y el PIDESC<sup>160</sup> y está contenido dentro del ya referido derecho a un nivel de vida adecuado.

La *Estrategia mundial de vivienda hasta el año 2000* (1988) considera que “el concepto de vivienda adecuada [...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuada, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.<sup>161</sup>

719. Al igual que todos los derechos humanos, el derecho a la vivienda adecuada impone obligaciones legales al Estado. Además de las obligaciones de efecto inmediato (obligación de no discriminación, de adoptar medidas y de progresividad), los Estados tienen las siguientes obligaciones legales de carácter general:

- a) la obligación de *respetar*: los Estados deben abstenerse de toda medida que impida que las propias personas satisfagan este derecho cuando pueden hacerlo, por sí solas o en asociación con otras,
- b) la obligación de *proteger*: los Estados deben impedir toda posible violación de este derecho por parte de terceros con intereses económicos más poderosos, como propietario, empresas urbanizadoras, vecinos y otros, que restrinja la libertad de acceso a los recursos, así como la utilización de éstos. Cuando ocurran tales violaciones, las autoridades públicas deberán tratar de oponerse a ellas y, en caso necesario, garantizar el acceso a los recursos legales para obtener reparación por cualquier violación cometida e impedir futuros agravios. Las autoridades deben impedir a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho a la vivienda.

<sup>158</sup> Artículos 9º y 14 de la Ley de Vivienda del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 2 de marzo de 2000, última reforma publicada el 29 de enero de 2004, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000048.pdf>>.

<sup>159</sup> Artículo 25.1 de la DUDH.

<sup>160</sup> Artículo 11 del PIDESC.

<sup>161</sup> Coalición Internacional para el Hábitat, *op. cit.*, p. 6.

c) la obligación de *realizar*: se subdivide en las obligaciones de *promover* (los Estados deberán hacer hincapié en forma satisfactoria y adecuada en los aspectos jurídicos y de otro tipo para la realización del derecho a la vivienda; con este objeto aplicarán una serie de medidas activas, incluido el reconocimiento de este derecho en la legislación nacional, la incorporación del contenido del derecho a la vivienda en las políticas de vivienda y de otro tipo y la identificación de “puntos de referencia” claros para la realización de este derecho por todos los sectores de la sociedad, especialmente los menos favorecidos.), y *garantizar* (los Estados deberán tomar todas las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, la oportunidad de satisfacer adecuadamente las necesidades reconocidas en los instrumentos de derechos humanos que no pueden alcanzarse mediante el esfuerzo personal).<sup>162</sup>

720. Además, en su informe final presentado a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías,<sup>163</sup> el relator especial sobre el fomento de la realización del derecho a una vivienda adecuada, nombrado por esa Subcomisión, ofreció una aclaración más detallada de las implicaciones del reconocimiento oficial del derecho a la vivienda como un derecho humano independiente al señalar que el reconocimiento jurídico y las obligaciones inherentes al derecho a la vivienda, básicamente, no implican lo siguiente:

- a) Que se exija al Estado que construya viviendas para toda la población;
- b) Que el Estado haya de suministrar vivienda gratuitamente a todos los que la soliciten;
- c) Que el Estado necesariamente deba cumplir con todos los aspectos de este derecho inmediatamente después de asumir los deberes de hacerlo;
- d) Que el Estado deba confiar exclusivamente en sí mismo o en el mercado no regularizado para garantizar a todos este derecho;
- e) Que este derecho se manifieste del mismo modo exactamente, en todas las circunstancias o lugares.

721. Al mismo tiempo, el relator especial reconoció que había que formular reservas con respecto a algunos de esos postulados, de manera que los Estados no “interpreten indebidamente la responsabilidad estatal, ni renuncien a ella”, en particular con respecto a los grupos más desfavorecidos. También afirmó que se debía considerar e interpretar que el reconocimiento del derecho a la vivienda, en su sentido más amplio, implicaba lo siguiente:

- a) Que una vez que se hayan aceptado formalmente tales obligaciones, el Estado tratará por todos los medios apropiados posibles de garantizar que todos tengan acceso a recursos de vivienda adecuados para la salud, el bienestar y la seguridad, de conformidad con otros derechos humanos;
- b) Que se pueda exigir o pedir a la sociedad que suministre o facilite el acceso a los recursos de vivienda si una persona carece de hogar o su vivienda es inadecuada o, en general, es incapaz de conseguir todos los derechos vinculados implícitamente al derecho a la vivienda;
- c) Que el Estado, directamente al asumir las obligaciones jurídicas, adopte una serie de medidas que indiquen el reconocimiento en su política y sus leyes de cada uno de los aspectos constituyentes del derecho en cuestión.<sup>164</sup>

<sup>162</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico*, párrafo 650, pp. 173-174.

<sup>163</sup> ECOSOC, *The Realization of Economic, Social and Cultural Rights. The Right to Adequate Housing*, final report submitted by Mr. Rajindar Sachar, special rapporteur, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, forty-seventh session, E/CN.4/Sub.2/1995/12,1995, véase <[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/de525c4\\_d04820e03802566b200532158?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/de525c4_d04820e03802566b200532158?Opendocument)>.

<sup>164</sup> E/CN.4/2003/5/add.3, *Informe del relator especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación*, Miloon Kothari, 27 de marzo de 2003.

722. La vivienda es una necesidad primaria de todo individuo y debe considerarse más bien, como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.<sup>165</sup> El derecho a la vivienda se encuentra garantizado en el artículo 4° constitucional, el cual establece el derecho de la familia a acceder a una vivienda digna y decorosa.

723. A nivel federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Vivienda, que entró en vigor el 28 de junio de 2006. En ella se incluyeron los principales aspectos que definen internacionalmente el derecho humano a la vivienda adecuada: la seguridad de tenencia, del lugar y de la vivienda, la disponibilidad de infraestructura, servicios y equipamientos; la habitabilidad y la accesibilidad, el principio de no discriminación e incluso el carácter universal del derecho a la vivienda.<sup>166</sup>

724. Los dos elementos que no se incluyeron en dicha ley son la asequibilidad y la adecuación cultural.<sup>167</sup> Al omitir el elemento de asequibilidad, que significa que los gastos para la vivienda deberán ser adecuados al nivel de ingreso, el sector más afectado por esta omisión son las personas de más alta marginación y de más altos índices de pobreza. El problema del acceso a la vivienda de los sectores más pobres sigue sin estar atendido con esta ley.

725. Por otro lado, a nivel local se cuenta con la Ley de Vivienda del Distrito Federal, en la que entre otras cuestiones, se define a la vivienda como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas.<sup>168</sup>

726. La ley citada atribuye al Poder Ejecutivo local la expedición de su reglamento, necesario para definir con precisión sus alcances y mecanismos de aplicación. A más de siete años de haberse publicado esta Ley en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el gobierno local no ha formulado su reglamentación.

727. En el Distrito Federal, el mecanismo principal para cumplir con el derecho a la vivienda es el otorgamiento de créditos para financiar préstamos a favor de los habitantes de la ciudad de México. Estas acciones derivan de lo contemplado en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

728. El Invi opera sobre la base de su propio *Manual administrativo*<sup>169</sup> en el que se contienen y exponen cada uno de sus programas para el otorgamiento de vivienda. Asimismo, los mecanismos de acceso a la vivienda en los términos ya referidos se realizan de conformidad con las Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia de ese Instituto.<sup>170</sup>

729. Por su parte, en el artículo 3° de la Ley de Vivienda del Distrito Federal se establece que ésta tiene como principio que “todos los habitantes tienen derecho a una vivienda digna y decorosa, entendida como el lugar seguro, salubre y habitable que permita el disfrute de la intimidad y la integración

<sup>165</sup> Comité DESC, Observación General núm. 4, *op. cit.*

<sup>166</sup> Enrique Ortiz Flores, “Políticas de vivienda en México. Impactos y perspectivas (1992-2007)”, en *DFensor*, año V, núm. 10, octubre 2007, p. 25.

<sup>167</sup> *Idem.*

<sup>168</sup> Artículo 3° de la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

<sup>169</sup> Manual Administrativo del Invi, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 21 de noviembre de 2007.

<sup>170</sup> Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia del Invi, publicadas en mayo de 2003.

social y urbana; sin que sea obstáculo, para su obtención, su condición económica, social, origen étnico o nacional, edad, género, situación migratoria, creencias políticas o religiosas”.<sup>171</sup>

#### 4. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF

730. Como se ha señalado, el derecho a un nivel de vida adecuado comprende el derecho a una vivienda adecuada, a la prestación de servicios básicos (dentro del cual se comprende el derecho a recibir el servicio de agua potable) y a la alimentación. La CDHDF sólo ha recibido quejas por los dos primeros aspectos; y en el caso de prestación de servicios se ha tratado con énfasis el tema del agua, debido a que un buen número de quejas son en este sentido.

731. Del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 115 menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado.

732. Dentro de este derecho, en los tres últimos meses de 2006 se registraron 2 menciones por desalojo ilegal y 17 por obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada.

733. Durante 2007 se atendieron 6 casos de denuncias por desalojo ilegal (todos ellos registrados durante junio, julio y septiembre) y 28 casos por obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada.

734. En cuanto a la distribución de menciones divididas por sexo, 52 fueron interpuestas por mujeres y 58 por hombres.<sup>172</sup>

#### a) TIPO DE AUTORIDAD Y TIPO DE CONCLUSIÓN

735. Las 53 menciones de presunta violación relacionadas con el derecho a la vivienda se atribuyeron a las autoridades que se mencionan en el cuadro v.12, de acuerdo con los siguientes tipos de violación:

**Cuadro v.12** Menciones de presuntas violaciones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Violación	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones
Desalojo ilegal	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	1
	Secretaría de Seguridad Pública	2
	Cuerpo de Granaderos	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	1
	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	1
	Oficialía Mayor	2
	<b>Total Desalojo ilegal</b>	<b>8</b>
Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada	Delegación Álvaro Obregón	1
	Jefe delegacional en Gustavo A. Madero	3
	Jefe delegacional en Iztapalapa	1
	Jefe delegacional en Venustiano Carranza	1
	Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos	1

<sup>171</sup> Ley de Vivienda del Distrito Federal.

<sup>172</sup> Cinco fueron interpuestas de oficio por la CDHDF por lo que no está determinado el sexo.

**Cuadro v.12** Menciones de presuntas violaciones relacionadas con el derecho a una vivienda adecuada. Octubre de 2006 a octubre de 2007 (*continuación*)

Violación	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones
	Dirección General de Desarrollo Social de la delegación Iztacalco	1
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de Iztapalapa	1
	Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de Obras y Servicios	1
	Dirección General de Programas Delegaciones y Reordenamiento de la Vía Pública	1
	Dirección General de Protección Civil	1
	Dirección General de Servicios Legales	1
	Dirección General Jurídica de Gobierno de la delegación Xochimilco	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación La Magdalena Contreras	1
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa	1
	Dirección Jurídica del Instituto de Vivienda del Distrito Federal	3
	Instituto de Vivienda del Distrito Federal	24
	Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	1
	Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1
<b>Total Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada</b>		<b>45</b>
<b>Total general vivienda</b>		<b>53</b>

736. De las 8 menciones recibidas por desalojo ilegal, sólo 1 se había concluido por no haber elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos.

737. De las 45 menciones que hacen referencia a la obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada, 21 se encontraban en trámite y 24 concluidas: 3 por no competencia, brindándose la orientación respectiva, 2 por falta de interés del peticionario en la tramitación del expediente de queja, 12 solucionados durante el trámite, 2 se acumularon y 5 sin elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos. Asimismo, de las 8 menciones por desalojo ilegal, 7 se encontraban en trámite y 1 se concluyó sin elementos para acreditar la violación a los derechos humanos.

**Cuadro v.13** Derecho a la vivienda y tipo de conclusión de la investigación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Tipo de conclusión	Número de menciones	Autoridad mencionada	Número de menciones
No competencia, habiendo brindado orientación jurídica	3	Instituto de Vivienda	2
		Dirección de Asuntos Jurídicos del Invi	1
Falta de interés	2	Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento	1
Solucionado durante el trámite	12	Instituto de Vivienda	1
		Instituto de Vivienda	9
		Jefatura Delegacional en Gustavo A. Madero	1
		Dirección General Jurídica y de Gobierno de La Magdalena Contreras	1
Acumulación	2	Dirección de Asuntos Jurídicos del Invi	1
		Jefatura de Gobierno	1
Sin elementos suficientes para acreditar una violación	6	Dirección General de Protección Civil	1
		Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1
		Jefatura Delegacional en Álvaro Obregón	1
		Instituto de Vivienda	1
		Jefatura Delegacional en Venustiano Carranza	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Iztapalapa	1
		Policía preventiva SSP (Mención de desalojo ilegal)	1
<b>Total</b>	<b>25</b>		

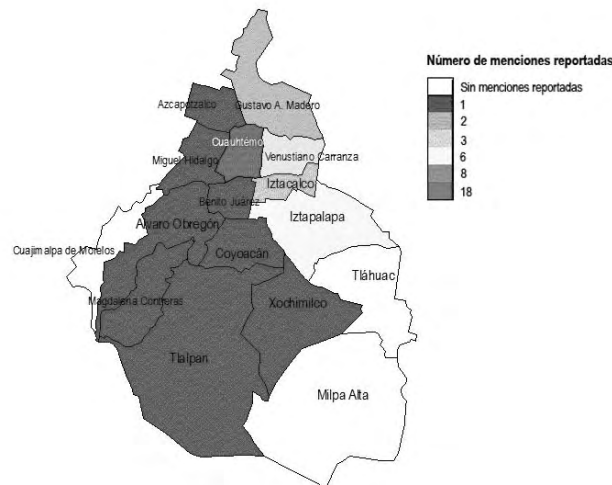
## b) UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS

738. En cuanto a la zona geográfica donde se concentraron el mayor número de menciones, los datos indican que es en la delegación Cuauhtémoc, seguida de las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa.

**Cuadro v.14** Menciones de presuntas violaciones al derecho a una vivienda adecuada por delegación. Octubre 2006 a octubre de 2007

Delegación	Núm. de menciones	Delegación	Núm. de menciones
Cuauhtémoc	18	Benito Juárez	1
Gustavo A. Madero	8	Coyoacán	1
Iztapalapa	6	La Magdalena Contreras	1
Venustiano Carranza	3	Miguel Hidalgo	1
Iztacalco	2	Tlalpan	1
Álvaro Obregón	1	Xochimilco	1
Azcapotzalco	1		
		<b>Total 45</b>	

**Mapa v.3** Obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007



**Fuente:** Elaborado por Incide Social con información proporcionada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

739. Como se ha señalado, a los 45 casos por obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada, se suman los 8 casos de desalojo ilegal, para resultar en un total de 53 menciones de presuntas violaciones que afectan el derecho a la vivienda adecuada.

740. Cabe aclarar que en la calificación de la queja por parte de la CDHDF, se toma en cuenta a la autoridad presuntamente responsable de la violación. Sin embargo, ello no siempre coincide con el lugar donde se está presentando el problema de vivienda. Por ejemplo, se establece como autoridad presuntamente responsable al Invi (que se encuentra en la delegación Cuauhtémoc), pero el lugar físico del problema de vivienda está en la delegación Gustavo A. Madero. Por ello, se hizo el ejercicio de tomar en cuenta el domicilio de la vivienda o predio afectado por la presunta violación a derechos humanos, independientemente de la autoridad calificada como presunta responsable, a fin de identificar los lugares de la ciudad donde se presentan los mayores problemas de vivienda.

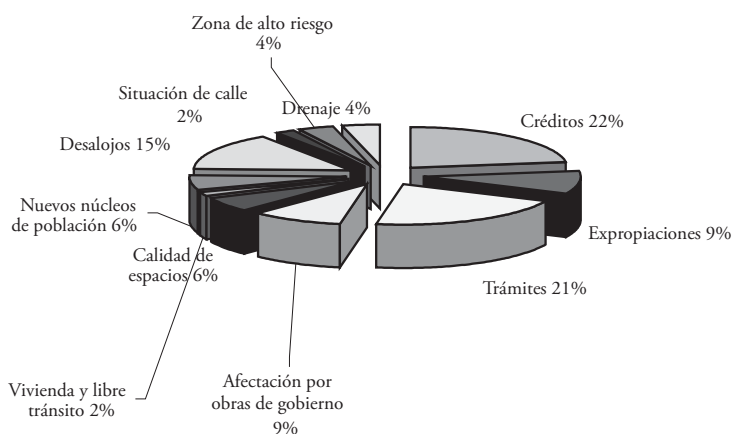
741. En consecuencia, en cuanto a la zona geográfica en la que se registraron las quejas por presunta obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada,<sup>173</sup> y sobre la base de la división territorial de las 16 delegaciones de la ciudad, puede observarse que durante 2006 la mayoría de los casos se registraron en la delegación Cuauhtémoc.

742. En tal delegación los casos mencionados tienen que ver con el acceso a la vivienda, particularmente en lo que se refiere a irregularidades en los trámites o en el acceso a créditos.

#### c) TEMAS GENERALES REFERIDOS EN LAS QUEJAS

743. Respecto de los temas específicos de preocupación que expresaron las personas afectadas por presuntas violaciones al derecho a una vivienda adecuada, independientemente del tipo de violación registrado según el Catálogo de la CDHDF, una lectura detallada de cada caso permitió observar que de las 45 menciones señaladas por “obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada”: 12 se refieren a irregularidades en el otorgamiento o en las solicitudes de crédito; 5 se refieren a expropiaciones; 11 hacen referencia al tema de irregularidades en los trámites para acceder a la vivienda; 5 son quejas por viviendas que se vieron afectadas por la construcción de obras de gobierno; 3 son por la calidad de espacios en la vivienda (alteración de espacios como áreas verdes, etc.); 1 es por obstrucción del libre tránsito; 3 se refieren a asentamientos irregulares o nuevos núcleos de población; 1 es por una persona en situación de calle; 2 por viviendas que se encuentran en zonas de alto riesgo; y 2 por problemas en el drenaje. A estas menciones se suman las 8 que se refieren a presuntos desalojos ilegales.

**Gráfica V.6** Temas referidos en las quejas por presunta obstaculización, negativa o restricción sin fundamentación ni motivación al derecho a una vivienda adecuada y por desalojo ilegal, de octubre de 2006 a octubre de 2007



744. Mención aparte merecen las quejas por desalojos ilegales. La mayoría de ellos fue registrada en predios de la delegación Cuauhtémoc. Esta situación se debe al número de expropiaciones de predios que ha realizado el GDF en esta zona debido al mal estado en que se encontraban las viviendas del Centro Histórico<sup>174</sup> y en el marco de la política gubernamental ya descrita anteriormente.

<sup>173</sup> Debido a que se trata de violaciones a la vivienda, normalmente el domicilio de la persona coincide con el lugar de los hechos.

<sup>174</sup> La delegación Cuauhtémoc está constituida por 34 colonias, entre ellas, las colonias Centro, Condesa, Juárez, Roma, Peralvillo, Nonoalco Tlatelolco y Santa María La Ribera. Esta delegación abarca gran parte del centro histórico de la ciudad de México, en la que existen edificaciones de más de 500 años entre las que están las vecindades, muchas de las cuales ya no están habitadas. En esta delegación, como otras céntricas, la falta de mantenimiento en las construcciones y los desastres de los sismos de 1985 contribuyeron al deterioro de las viviendas.

Cuadro v.15 Desalojos ilegales por delegación, octubre de 2006 a octubre de 2007

Delegación	Número de violaciones
Cuauhtémoc	4
Iztapalapa	2
Coyoacán	1
Álvaro Obregón	1
<b>Total</b>	<b>8</b>

745. Por otro lado, en la delegación Iztapalapa los casos atendidos refieren, además de irregularidades en trámites para acceder a una vivienda, dos casos de desalojo ilegal, un caso de un nuevo núcleo de población (problema que se tratará más adelante), y un caso que es representativo de un tema que se ha abordado en los medios durante los últimos meses: las zonas de alto riesgo.

746. Según el jefe delegacional de Álvaro Obregón, 60% de la población habita en diferentes grados de riesgo. Estos riesgos abarcan desde la posibilidad de un deslave o un hundimiento, hasta la grieta o la inundación en una casa. En la delegación existen 687 puntos de riesgo como minas, presas, barrancas, colonias en suelo de relleno y viviendas sobre el lecho de los ríos.

747. La situación es grave y entre las viviendas afectadas están las de colonias como Las Golondrinas donde desde hace más de un año se detectó una mina que abarca alrededor de cuatro manzanas y de las cuales se ha reubicado a 12 familias.

748. El riesgo es permanente, pues a decir del delegado “tenemos permanentemente niños con enfermedades gastrointestinales, sobre todo en la época de estiaje, que es cuando el calor incrementa los grados de contaminación del aire”.<sup>175</sup>

749. Esta situación no sólo afecta el derecho a una vivienda adecuada, sino además a otros derechos, pues otros edificios públicos como las escuelas también sufren daños debido al suelo de esta zona.<sup>176</sup>

750. En cuanto a los grupos afectados por las violaciones al derecho a una vivienda adecuada, la información que arroja en este campo la base de datos es la siguiente: 3 quejas que afectan a adultos mayores, 1 con discapacidad auditiva, 1 de madre soltera, y 1 queja interpuesta por una organización de indígenas de distintos pueblos que solicitan la regularización de tres predios donde habitan aproximadamente 250 personas. En las demás quejas no está especificado que pertenezcan a algún grupo vulnerable en particular.

751. Un total de 14 organizaciones interpusieron quejas ante esta Comisión respecto a este tema.

*d) DERECHO DE PETICIÓN Y PRONTA RESPUESTA Y DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN RELACIÓN CON EL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA*

752. Es importante hacer notar que en ocasiones las personas peticionarias y agraviadas presentan escritos (derecho de petición) o reclaman el incumplimiento de alguna normatividad (derecho a la seguridad jurídica) que tienen relación con el derecho a la vivienda.

<sup>175</sup> Página de internet de la delegación Álvaro Obregón, “Versión de la entrevista a Leonel Luna Estrada, jefe delegacional, durante un recorrido con diputados federales por zonas de riesgo”, véase <[http://www.aobregon.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id\\_noticia=9](http://www.aobregon.df.gob.mx/noticias/detalleNoticias.html?id_noticia=9)>, 21 de octubre de 2007.

<sup>176</sup> A finales de octubre fue reubicada la secundaria José Ma. Velasco 275 por fisuras en el subsuelo que ponían en riesgo los edificios. Sonia Ávila, “Arranca en Iztapalapa la reubicación de estudiantes”, en *El Universal*, 30 de octubre de 2007.

753. Tomando como base las 139 menciones por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta, encontramos **33 menciones** que tienen como fondo el problema de la vivienda pero que no están calificadas como presuntas violaciones al derecho a la vivienda. De estas 33 menciones, 31 se refieren en general a la obstaculización, restricción o negación al derecho a la vivienda adecuada y 2 se refieren específicamente a zonas de alto riesgo.

754. En general, la situación que se refiere en estas menciones, es la irregularidad en el procedimiento para ingresar a algún programa o para agilizar los trámites para el acceso a la vivienda, o bien para el mejoramiento de la misma.

755. En cuanto a las 196 menciones por presuntas violaciones al derecho a la seguridad jurídica, son 44 menciones las que hacen referencia al problema de la vivienda sin que éstas hayan sido investigadas por presunta violación al derecho a la vivienda, dado que sólo afectan este último derecho indirectamente. De estas **44 menciones**, 31 se refieren en general al derecho a la vivienda, 6 a desalojos ilegales, 2 a cobro del predial y 5 a nuevos núcleos de población (estas 5 menciones también se contabilizan en el análisis de quejas por afectaciones al derecho al medioambiente sano y el derecho al agua, por relacionarse con estos temas).

756. La suma de las menciones a ambos temas arroja un resultado de **77 menciones** relacionadas con el derecho a la vivienda, aunque en la investigación no se calificaron formalmente como presuntas violaciones relativas a este derecho. Sin embargo, como se ha señalado, se revisaron también las menciones al derecho de petición y al derecho a la seguridad jurídica a fin de no subrepresentar la situación de las afectaciones al derecho humano a la vivienda, desde la óptica de la problemática atendida por la Comisión. En consecuencia, la suma de las **77 menciones** referidas a estos derechos transversales con relación a la vivienda más las **53 menciones**<sup>177</sup> ya descritas con relación al derecho a la vivienda, resultan en un total de **130 menciones**, de entre las quejas revisadas para construir la base de datos para el análisis de este informe.

757. Este dato debe leerse tomando en cuenta que para la revisión de menciones en quejas referidas al derecho de petición y de seguridad jurídica, se realizó sólo una selección, es decir, no se revisó el total de quejas de presuntas violaciones a estos dos derechos, que por mucho forman el grueso de las menciones de presuntas violaciones atendidas por la Tercera Visitaduría (1 390 menciones, un poco más de la mitad del total de 2 751 menciones atendidas en el periodo analizado). En ese sentido, puede afirmarse que el número de menciones referidas a afectaciones al derecho a la vivienda es mayor, dado que del total de 335 menciones revisadas por los derechos de petición y seguridad jurídica, 77 menciones se refirieron de fondo al derecho a la vivienda, lo que permite presumir que otra selección del mismo número arrojaría un porcentaje similar de afectaciones relacionadas con tal derecho.

758. Por otro lado, en algunos casos de las quejas relacionadas con el derecho a la vivienda, aunque suele ser una persona la que acude a la Comisión, es una colectividad o incluso una comunidad completa la que es afectada en sus derechos por estos problemas. Por ello, el dato de las 130 menciones sobre tales afectaciones no necesariamente corresponde con la cantidad de personas que resultan perjudicadas por los problemas a los que aluden las quejas, sino que este número generalmente es mayor.

<sup>177</sup> Debe tenerse en cuenta que dentro de las 62 menciones de servicios públicos, se contemplan 35 menciones relacionadas con el agua que se desarrollan en el apartado sobre agua.

**Cuadro v.16** Total de menciones sobre el derecho a la vivienda, tomando en cuenta el derecho de petición y pronta respuesta y el derecho a la seguridad jurídica, en relación con la vivienda

Derecho	Número de menciones
Vivienda	53
Petición y pronta respuesta	33
Seguridad jurídica	44
<b>Total</b>	<b>130</b>

## e) CASO ILUSTRATIVO DE VIOLACIÓN AL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA

759. Mi ilusión siempre ha sido que mi familia cuente con un pequeño patrimonio [así empieza Juan su relato sobre los años de sacrificio para obtener una vivienda]; estoy casado y tengo dos *peques*; por eso me integré a una organización que realiza trámites para que uno obtenga su vivienda; durante 10 años mi esposa y yo acudimos a manifestaciones, cuidamos predios, dimos dinero para cooperaciones y participamos en la compra del predio y, por fin, el Instituto de Vivienda aprobó a nuestra organización la edificación de las viviendas.

Cuando las viviendas ya estaban terminadas la constructora le entregó las llaves de los departamentos a la líder. Ésta nos convocó para que acudiéramos a revisar la entrega de los departamentos. Debido a que yo estaba trabajando, mi esposa acudió en mi representación; sin embargo, se llevó una sorpresa debido a que la líder nos había asignado un departamento más pequeño, cuando nosotros habíamos aportado más dinero para el excedente de obra y para que nos tocara un departamento más grande. Mi esposa le señaló a la líder la inconformidad del departamento asignado, por lo que ésta le dijo que debía acudir yo personalmente a entrevistar con ella. Así fue: me entrevisté con la líder y ésta me hizo firmar unas hojas en blanco diciéndome que presentaría un escrito en el Invi donde yo manifestaba mi inconformidad por el departamento asignado. Grande fue mi sorpresa cuando la líder ingresó documentos al Invi diciendo que yo había renunciado a la vivienda y que ya se me había devuelto el dinero que habíamos dado para la compra del predio.

Acudí al Invi y me entrevisté con varios servidores públicos, quienes me dijeron que no se tomaría en cuenta el escrito presentado por la líder, ya que yo tenía firmados los contratos con el Invi. Debido a lo anterior, le dije al Invi que ya no tenía ninguna inconformidad por el departamento asignado, y que solicitaba que me hicieran entrega de éste. Los servidores públicos mandaron a llamar a la líder y la citaron para que me hiciera entrega de las llaves del departamento; sin embargo, ésta no llegó, por lo que se me asesoró que acudiera al departamento e ingresara al mismo con mis pertenencias. Así lo hablé con mi esposa y contratamos un carrito de mudanza. Cuando llegamos al departamento éste ya se encontraba ocupado por otra familia, quien nos dijo que la líder les había vendido el departamento, por lo anterior, aún mi familia y yo no tenemos lugar donde vivir.

En el Invi nos han informado que tenemos que esperar que hablen con la líder para llegar a un acuerdo o que esperemos que se inicie el juicio reivindicatorio, pero han pasado más de dos años y el Invi no ha iniciado el juicio, por lo que no sé cuánto tiempo más tendremos que esperar para que mi familia tenga su vivienda.

La CDHDF ha realizado diversas gestiones con el Invi a fin de que se inicie el juicio reivindicatorio y se proteja el derecho a la vivienda de Juan y su familia. Se logró que el Invi ofreciera una opción de reubicación, la cual fue aceptada por el peticionario. Actualmente se está en espera de que se formalice jurídicamente esta reubicación.

f) RECOMENDACIONES DE LA CDHDF<sup>178</sup>

760. La CDHDF emitió la Recomendación 15/2006 dirigida a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (Seduvi), al Invi y a la delegación Iztapalapa, por la violación a los dere-

<sup>178</sup> Otra Recomendación emitida por la CDHDF sobre el derecho a la vivienda es la 7/2006, dirigida al Sistema de Transporte Colectivo Metro por violentar los derechos a la propiedad privada y a la vivienda digna y segura de una peticionaria habitante de una unidad habitacional. Se recomendó reparar los daños ocasionados a su vivienda, a raíz de la construcción y funcionamiento de la Línea B del Metro, que corre de Buenavista a Ciudad Azteca.

chos de un nivel de vida adecuado y a una vivienda adecuada, segura y digna en agravio de 374 familias de la unidad habitacional Canteras del Peñón Viejo que habitan en departamentos de ese conjunto habitacional y que fueron víctimas de fraude desde 1996, pues viven en una zona de alto riesgo. La autoridad encargada de procurar vivienda en la ciudad de México se ha negado a reconocer esta situación y reubicarlos, a pesar de tener conocimiento del hundimiento que sufren los edificios.

761. Según la investigación realizada por la CDHDF, en 1993 y 1994, autoridades del entonces DDF y de la Seduvi otorgaron al Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social (Fividesu), empresa paraestatal, licencias para la construcción de una unidad habitacional de interés social de alrededor de 1 800 departamentos distribuidos en 90 edificios de 20 departamentos cada uno denominada Canteras del Peñón Viejo, ubicada en la calle Congreso de Apatzingán 266, colonia Paraíso, delegación Iztapalapa, mejor conocida como Cerro del Peñón Viejo. Dicha edificación representa un riesgo para todas las personas y familias que la habitan, pues está en condiciones de inseguridad estructural y material que ponen en peligro la integridad personal e incluso la vida. Las viviendas presentan problemas como fracturas y separaciones entre las paredes, entrepisos y los techos, inclinaciones, separaciones entre los muros y los pisos en áreas externas, cuarteaduras al interior de algunos departamentos y la presencia de socavones profundos y extensos en diversas zonas del conjunto habitacional.

762. Las recomendaciones de la CDHDF a los titulares de la Seduvi, Invi y al jefe delegacional de Iztapalapa fueron las siguientes: llevar a cabo las acciones que salvaguarden a las familias de la unidad habitacional, realizar estudios de suelo; monitorear de manera permanente la zona, reparar las viviendas de las y los agraviados, garantizar el acceso al derecho a un nivel de vida adecuado, capacitar sobre protección civil, abstención de construir en la zona, y establecer estrategias para el cumplimiento de la Recomendación.

763. A partir de 2006, el GDF realizó una serie de expropiaciones como parte de su política para combatir la delincuencia. Tales acciones motivaron las Recomendaciones 12, 13 y 14 de la CDHDF. El 12 de octubre de 2007, la CDHDF emitió la Recomendación 12/2007 por la expropiación del predio ubicado en las calles de Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, colonia Morelos, delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal y la violación a los derechos a la seguridad jurídica (inobservancia de la normatividad aplicable o, en su defecto, fundamentación indebida o incorrecta); al debido proceso (derecho de audiencia y a una adecuada protección judicial) y el derecho a una vivienda adecuada.

764. Las recomendaciones que se hicieron en este caso fueron: la coordinación entre autoridades para la creación de un programa de acceso a la vivienda para las personas afectadas como parte de la reparación del daño; el pago de la indemnización correspondiente a las personas propietarias de los inmuebles afectados por la expropiación; el diseño y la ejecución de un programa para la reivindicación de la imagen del Barrio de Tepito, afectada negativamente a causa de la estigmatización producida por las declaraciones públicas que generalizaron o absolutizaron la presencia en la zona de personas presuntamente involucradas en la comisión de delitos; la instrucción a los servidores públicos del Distrito Federal involucrados en la planeación y ejecución de expropiaciones, a observar no sólo la normatividad aplicable en materia de expropiaciones, de acuerdo con los criterios señalados en la Recomendación, sino también la normatividad nacional e internacional aplicable a los desalojos forzosos; la elaboración de un manual de operación que contemple una relación detallada de las personas afectadas por expropiaciones, mecanismos eficientes y expeditos para restaurar su derecho a la vivienda y otros derechos interrumpidos o perjudicados, así como un análisis de la disponibilidad presupuestal para po-

der aplicar tales mecanismos; la instrucción a través de una circular difundida entre todos los miembros del gabinete de la Jefatura de Gobierno, sobre su obligación de colaboración con la Comisión en todas las solicitudes que ésta realice.

##### *5. Propuestas específicas sobre el derecho a la vivienda*

I. Crear, para la ZMVM, un programa integral y coordinado de urbanización de acuerdo con estándares internacionales en urbanismo, medioambiente y derechos humanos; incorporando una política definida y planificada sobre el uso de suelo en la ciudad.

II. Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal elabore y publique el Reglamento de la Ley de Vivienda.

III. Que la asignación de créditos por parte del Invi se realice en igualdad de oportunidades para las y los solicitantes integrados a la bolsa de vivienda, integrantes de las organizaciones, y afectados por expropiaciones, ya sea en predios expropiados o aportados por las organizaciones gestoras de vivienda.

IV. Que el Consejo Directivo del Invi modifique las reglas de operación y administración crediticia del Invi para que las personas que se hayan acogido a la Ley de Sociedad de Convivencia, o que no tengan dependientes económicos sean consideradas sujetos de crédito.

V. Que los proyectos de vivienda cuenten con mejores espacios (aumentar los metros de construcción) y con servicios adecuados y suficientes para que las familias no accedan únicamente a un techo sino a una vivienda digna.

VI. Que en el Plan General de Desarrollo Urbano se contemplen las condiciones para el repoblamiento de las zonas abandonadas, con una planificación urbana integral que evite futuros problemas socioambientales, a través de la densificación del uso del suelo, con construcciones de altura y el aumento de los índices de ocupación habitacional.

VII. Que el Invi asigne un proyecto de vivienda a las personas que habitan en los campamentos.

VIII. Que el Invi, en coordinación con la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario, el Registro Público de la propiedad, la Seduvi, y otras instancias competentes lleve a cabo la regularización de predios que se encuentran en indefinición jurídica para que las familias puedan llevar a cabo los trámites de escrituración de su propiedad.

IX. Que el Invi, en coordinación con SMADF, PAOT y autoridades delegaciones elabore un registro general de asentamientos humanos irregulares o nuevos núcleos de población en cada delegación, registrando el tipo de asentamiento, el tipo de suelo así como el tipo de servicios públicos que se les proporcionan.

X. Que se constituya un grupo de trabajo sobre las cuestiones relacionadas con los desalojos a nivel nacional y local con la participación de la sociedad civil a fin de vigilar la situación de desalojos y reunir la información pertinente, así como examinar las distintas opciones para resolver el problema. Dicho grupo de trabajo debería elaborar mecanismos para llevar un registro público de los desalojos

realizados e impartir una formación permanente a jueces y magistrados locales y federales en lo que respecta a la aplicación de tratados internacionales de derechos humanos.

### C. Prestación de servicios públicos

765. La urbanización se ha incrementado y sigue aumentando a pasos acelerados en nuestra ciudad, sin que en general exista adecuada planeación ni infraestructura ni prestación de servicios públicos. Lo anterior coloca a las personas en la ciudad de México en situación de riesgo en distintos aspectos de su vida diaria, como la posibilidad de transportarse o de contar con una vivienda adecuada en un entorno sustentable, y con ello se afecta su seguridad humana.

766. La prestación de los servicios públicos es una condición necesaria para la plena efectividad de los derechos colectivos. Según el PIDESC,<sup>179</sup> se deben crear las condiciones necesarias para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos.

767. Para entender los problemas se debe partir de una perspectiva sistémica e interdisciplinaria, que abarque no sólo los derechos, sino los medios e instrumentos para su efectividad.

#### 1. Descripción de la situación y riesgos según el enfoque de la seguridad humana

##### Cuadro v.17 Prestación de servicios públicos. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana

Planeación inadecuada de la infraestructura y de la prestación de servicios públicos que se traduce en vulneración al derecho a un nivel de vida adecuado

Falta de provisión y mantenimiento de la red de drenaje y alcantarillado, lo cual aumenta la posibilidad de inundaciones y afectación a la integridad física de las personas y sus viviendas

El estado deficiente de las redes hidráulicas y del drenaje por el desgaste natural y el límite de su vida útil, que provoca fugas de agua potable y aguas negras

Falta de alumbrado público o de mantenimiento, lo que pone en riesgo la integridad y seguridad de las personas

Existencia de tiraderos clandestinos de residuos sólidos que generan peligros para la salud

Falta de sitios de disposición final de residuos sólidos con tecnología adecuada para su tratamiento, lo cual puede producir contaminación

768. No se tendrá pleno goce del derecho a la salud sin el acceso a hospitales públicos con el personal e instrumentos necesarios; no tendrá efectividad el derecho al agua sin políticas de provisión, drenaje y alcantarillado adecuadas; tampoco se logrará un pleno goce del derecho a la educación y al trabajo si no se acompaña de políticas de transporte público apropiadas; entre otros. Siendo la prestación de servicios públicos un medio para el goce de estos derechos, es un factor determinante para asegurar un nivel de vida adecuado para las personas que habitan y transitan por el Distrito Federal, y así lo reconoce el artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.<sup>180</sup>

<sup>179</sup> Preámbulo del PIDESC, *op. cit.*

<sup>180</sup> De acuerdo con el artículo 17 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994 y actualizado al 14 de octubre de 1999, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/>>):

Los habitantes del Distrito Federal, en los términos y condiciones que las leyes establezcan, tienen derecho a:

- I. La protección de las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas que rijan en el mismo;
- II. La prestación de los servicios públicos;
- III. Utilizar los bienes de uso común conforme a su naturaleza y destino;
- IV. Ser indemnizados por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos de la entidad, de conformidad con lo establecido en la legislación civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

769. En este apartado se habla de la prestación de servicios públicos en general y no en la particularidad que dichos servicios deben tener y en muchos casos tienen para grupos específicos de la sociedad, como mujeres o personas con discapacidad, o adultos mayores. Aunque esto no se trata aquí con profundidad, se enfatiza la necesidad de que los servicios deben contar con las características de accesibilidad, no discriminación y adaptabilidad.<sup>181</sup>

770. Los criterios rectores propuestos por el Comité DESC para los derechos económicos, sociales y culturales pueden también servir para el análisis de la adecuada prestación de servicios públicos, de la siguiente manera:

- a) *Disponibilidad.* La ciudad deberá contar con un número suficiente de servicios públicos, así como de programas para el mejoramiento de tales servicios. La naturaleza precisa de los servicios dependerá de diversos factores, en particular el nivel de desarrollo de la ciudad.
- b) *Accesibilidad.* Los servicios públicos deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la ciudad. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
  - i. *No discriminación.* Los servicios públicos deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos, es decir, aquellos que no tengan una justificación ética y jurídica.
  - ii. *Accesibilidad física.* Los servicios públicos deberán estar al alcance geográfico de todos los sectores de la población, incluidos los grupos vulnerables o marginados, como las minorías étnicas y las poblaciones indígenas, las mujeres, los niños, los adolescentes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidades y las personas que viven con VIH/sida.
  - iii. *Accesibilidad económica (asequibilidad).* Los servicios públicos y los pagos por los mismos deberán estar al alcance de todos y basarse en el principio de proporcionalidad. Este principio exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga excesiva, en lo que se refiere a los gastos por servicios públicos, en comparación con los hogares de mayores ingresos.
  - iv. *Acceso a la información.* Ese acceso comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la prestación de servicios públicos.
- c) *Calidad.* Los servicios públicos deberán ser también apropiados desde el punto de vista técnico. Ello requiere, entre otras cuestiones, personal capacitado, equipo en buen estado y condiciones ergonómicas y sanitarias adecuadas.

771. No se hará un análisis de todos los servicios públicos que se prestan en la ciudad, sino que se presentará una elección basada en distintas fuentes: la información que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas han aportado a esta Comisión, los datos y análi-

v. Ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa y el Congreso de la Unión, respecto de las materias relativas al Distrito Federal; reglamentos y demás actos administrativos de carácter general que expidan el presidente de la república y el jefe de gobierno así como sobre la realización de obras y prestación de servicios públicos e instancias para presentar quejas y denuncias relacionadas con los mismos y con los servidores públicos responsables.

<sup>181</sup> Criterios tomados y adaptados al tema de la prestación de servicios públicos en la ciudad como medio para la realización de los derechos humanos de Comité DESC, El Derecho al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud (artículo 12 del PIDESC), Cuestiones Sustantivas que se plantean en la Aplicación del PIDESC. Observación General núm. 14, vigésimo segundo periodo de sesiones, Ginebra, Suiza, 25 abril-12 de mayo, E/C.12/2000/4, disponible en <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.Sp](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.Sp)>.

sis proporcionados por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las quejas por violaciones de derechos humanos recibidas por la CDHDF.

772. Por su parte, diversas delegaciones territoriales tienen su propia definición de servicios públicos y su organización específica sobre los rubros que abarcan los servicios concretos a su cargo, ya que varía la estructura orgánica de una delegación a otra, así como las funciones que tiene asignada cada área, de acuerdo con el Manual Administrativo elaborado por cada una de las delegaciones. La mayoría de las delegaciones coinciden en señalar los servicios que se exponen a continuación.

773. Asimismo, las delegaciones comparten mecanismos similares para la recepción de las quejas vecinales de la población que les permiten allegarse de la información necesaria para conocer sus necesidades y demandas. En principio, éstas se reciben a través de las ventanillas de los Centros de Servicio y Atención Ciudadana (CESAC), así como a través de la Ventanilla Única, pero además existen otras formas como los recorridos realizados por los servidores públicos de la delegación al interior de su demarcación, las audiencias públicas, las solicitudes vía telefónica o correo electrónico y las que se canalizan a través de los módulos de los diputados de la Asamblea Legislativa y de la Procuraduría Social, ambas del Distrito Federal.

*a) AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES*

774. La prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales tiene relación directa con el derecho al agua, por lo que ya ha sido tratado extensamente en el apartado correspondiente. No es éste el único derecho con el que se relaciona, sino también con el derecho a la salud y el derecho a un medioambiente sano, entre otros. Así se observa la importancia de la adecuada prestación de estos servicios como medio para la realización de los derechos humanos vistos integralmente y, con ello, el disfrute de la seguridad humana.

775. En el contexto de las intensas lluvias que se registraron en agosto de 2007, la capacidad del drenaje profundo de la ciudad de México se vio sometido a una prueba importante. El 24 de ese mes la lluvia provocó que se rebasaran los límites de la capacidad de almacenamiento y regulación del sistema, poniendo en riesgo a una parte de la población. El director del SACM reconoció entonces que resulta necesario y urgente aumentar la capacidad del sistema mediante la construcción de otro ducto así como de cuatro plantas de bombeo.<sup>182</sup>

776. La emergencia que se suscitó en esa coyuntura, reflejó la necesidad de esfuerzos coordinados entre el gobierno del Distrito Federal, el gobierno del Estado de México y el gobierno federal.

777. Como se expuso en el apartado sobre el agua, cada una de las 16 delegaciones territoriales tiene a su cargo algunas actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y drenaje, algunas en coordinación con el SACM, como las siguientes: *a)* repartir agua potable en pipas en aquellas áreas de cada demarcación que no cuenten con el servicio regularizado de agua potable y drenaje; *b)* construcción, mantenimiento y rehabilitación de las líneas de conducción de la red de agua potable primaria y secundaria y del drenaje; *c)* reparación de fugas; *d)* instalación de tomas domiciliarias de agua; y *e)* conexión de descargas domiciliarias de drenaje.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> *El Sol de México*, 24 de agosto de 2007.

<sup>183</sup> Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos en la delegación Coyoacán, oficio DESU/1869/06, 26 de octubre de 2007, suscrito por Rubén Téllez Flores.



778. En el mantenimiento del drenaje, las delegaciones son las encargadas de llevar a cabo su desazolve. En 2006 y 2007, las solicitudes recibidas por las delegaciones para llevarlo a cabo se presentaron como se ve en el cuadro v.18.

**Cuadro v.18** Número de solicitudes de desazolve de drenaje a las delegaciones

Delegación	2006	2007
Álvaro Obregón	1 320	1 684
Azcapotzalco	1 425	1 826
Benito Juárez	1 558	1 423
Coyoacán	613	1 854
Cuajimalpa	0	81
Cuauhtémoc	3 342	2 631
Gustavo A. Madero	3 804	4 521
Iztacalco	1 554	1 897
Iztapalapa	4 270	7 144
La Magdalena Contreras	723	95
Miguel Hidalgo	1 296	1 449
Milpa Alta	210	184
Tláhuac	1 299	1 308
Tlalpan	627	889
Venustiano Carranza	396	5 123
Xochimilco	2 110	1 633
<b>Total</b>	<b>24 547</b>	<b>33 742</b>

Fuente: Coordinación General de Modernización Administrativa, oficio número CGMA/DPM/0373/08, 29 de enero de 2008.

779. Destaca el caso de la delegación Venustiano Carranza, la cual pasó de tan sólo 396 solicitudes de desazolve en 2006 a más de cinco mil en el siguiente año; también en el caso de la delegación Iztapalapa el aumento fue significativo al pasar de 4 270 solicitudes en 2006 a 7 144 en 2007.

780. Esta Comisión ha recibido quejas de cobros altos o indebidos por el servicio de agua potable. Según las quejas que ha recibido esta Comisión, las causas principales de las quejas por cobros indebidos o altos por el servicio de agua potable son por un lado, las fugas que se presentan en el interior de los domicilios, y por otro, un mal funcionamiento de los medidores. A este respecto, se pueden

destacar las cifras proporcionadas por el diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Daniel Salazar, quien dio a conocer que de los 1 275 518 medidores que hay en la ciudad de México, 1 049 022 (82.24%) tienen más de 10 años de uso, lo que genera errores en la facturación.<sup>184</sup> Es necesario destinar recursos para sustituirlos y para dar mantenimiento a los 226 496 medidores restantes.<sup>185</sup>

781. Para la prestación del servicio de drenaje y alcantarillado, el SACM y, cuando corresponda, las delegaciones regulan y controlan las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje, los cuales comprenden el drenaje sanitario, pluvial y colectores que integran la red hidráulica del Distrito Federal. El SACM asumirá el control de las descargas de aguas residuales o celebrará el convenio correspondiente con las delegaciones.

782. Finalmente, por lo que se refiere al tratamiento de aguas residuales, corresponde al SACM planear, organizar, controlar y prestar los servicios hidráulicos, y los procesos de tratamiento y reuso de aguas residuales coordinándose, en su caso, con las delegaciones, mientras que a la SMADF corresponde emitir las normas ambientales con relación al tratamiento y reuso de dichas aguas y la coordinación y vigilancia del registro de descarga de aguas residuales de fuentes fijas que se vierten a los sistemas de drenaje y alcantarillados y demás cuerpos receptores en el Distrito Federal.

783. Durante 2007, autoridades de Conagua y la Comisión de Aguas del Distrito Federal protagonizaron un debate acerca del estado del drenaje profundo en la ciudad. Mientras Conagua insistió en que el tratamiento de aguas residuales en la ciudad de México era de apenas 6% y que por la falta de mantenimiento, el drenaje profundo estaría a punto de colapsarse, la Comisión de Aguas del Distrito Federal insistió en que se invirtió una gran cantidad de recursos en su mejora y proyectaba invertir más.

784. Las acciones que el GDF reportó para la atención eficaz de emergencias durante la temporada de lluvias y en cuanto a medidas preventivas frente a las inundaciones fueron las siguientes:

- a) La realización de recorridos semanales en las zonas donde están ubicados asentamientos humanos sobre cauces y barrancas. En éstos se contaba, entre otros, con la participación del SACM y diferentes áreas de la delegación correspondiente;<sup>186</sup>
- b) Durante el periodo de febrero-mayo se llevó a cabo el programa de desazolve con el fin de mantener un adecuado manejo del agua pluvial. En el marco de este programa, en 2006 se desalojaron 700 000 m<sup>3</sup> de agua;<sup>187</sup>
- c) Se ejecutó el Programa Unidad Tormenta para mejorar la coordinación de las autoridades competentes en la atención de los 113 puntos de encharcamiento más conflictivos en la ciudad. Asimismo, se ejecutaron obras para la construcción de rejillas pluviales y colocación de bombas, en los 27 sitios prioritarios;<sup>188</sup>
- d) Para el manejo eficiente del drenaje profundo se llevaron a cabo obras de mantenimiento y rehabilitación de compuertas del drenaje profundo y del gran canal entre otras;<sup>189</sup>

<sup>184</sup> De acuerdo con información proporcionada verbalmente por personal del SACM a personal de esta Comisión, el SACM ha comenzado a instrumentar un programa de mantenimiento correctivo, a fin de dar mantenimiento o, en su caso, cambiar los medidores, a efecto de regular adecuadamente la facturación por la prestación del servicio.

<sup>185</sup> Según el Código Financiero del Distrito Federal del 2007, es una obligación del usuario mantener, conservar y solicitar la instalación de un nuevo medidor en caso de que éste se encuentre inutilizable. Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>186</sup> Marcelo Ebrard C., *Primer informe de gobierno de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal*, México, 2007. p. 97.

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>188</sup> *Idem.*

<sup>189</sup> *Idem.*

e) Una línea de acción adicional que se esboza en términos generales es la elaboración de una agenda de desarrollo tecnológico con la que se pretenden crear líneas de investigación y estrategias coordinadas con la participación de universidades y centros de investigación para el desarrollo científico y modernización de sistemas relacionados con la tecnología del agua, entre otros.<sup>190</sup>

b) ALUMBRADO PÚBLICO

785. En el tema de la prestación del servicio de alumbrado público las delegaciones territoriales tienen a su cargo la realización de acciones para su mantenimiento, cambiando fotoceldas, balastos, lámparas, ménsulas, globos, cables, etc. Además, se encargan de la instalación de luminarias, de su reinstalación, reposición y reparación en aquellos casos que éstos se ven afectados por accidentes automovilísticos.

786. En general, el mantenimiento de la red de alumbrado público en las vías secundarias está a cargo de las delegaciones, y el área responsable es la Dirección General de Servicios Urbanos.

**Cuadro v.19** Número de solicitudes de servicios de alumbrado público a las delegaciones

Delegación	Año	Instalación de alumbrado público	Reparación de alumbrado público	Total
Álvaro Obregón	2006	474	4 859	5 333
	2007	449	6 422	6 871
Azcapotzalco	2006	152	4 885	5 037
	2007	120	5 005	1 916
Benito Juárez	2006	5	1 626	4 831
	2007	3	1 916	1 919
Coyoacán	2006	152	4 831	4 983
	2007	256	7 229	7 485
Cuajimalpa	2006	0	0	0
	2007	0	256	256
Cauhtémoc	2006	411	1 743	2 154
	2007	141	3 136	3 277
Gustavo A. Madero	2006	170	8 012	8 182
	2007	240	9 196	9 436
Iztacalco	2006	84	2 289	2 373
	2007	204	2 794	2 998
Iztapalapa	2006	640	4 729	5 369
	2007	1 007	10 156	11 163
La Magdalena Contreras	2006	119	839	958
	2007	126	880	1 006
Miguel Hidalgo	2006	100	4 093	4 193
	2007	223	2 921	3 144
Milpa Alta	2006	340	446	786
	2007	153	309	462
Tláhuac	2006	280	1 215	1 495
	2007	317	1 331	1 648
Tlalpan	2006	531	3 085	3 616
	2007	1 081	3 076	4 157
Venustiano Carranza	2006	96	5 244	5 340
	2007	135	6 310	6 445
Xochimilco	2006	251	1 531	1 782
	2007	888	886	1 774
<b>Total</b>	<b>2006</b>	<b>3 805</b>	<b>49 427</b>	<b>53 232</b>
	<b>2007</b>	<b>5 343</b>	<b>61 823</b>	<b>67 166</b>

**Fuente:** Coordinación General de Modernización Administrativa, oficio CGMA/DPM/0373/08, 29 de enero de 2008, *op. cit.*

<sup>190</sup> *Idem.*

787. Como se observa en la el cuadro v.19, las delegaciones con menos solicitudes de instalación de alumbrado público fueron Benito Juárez y Cuajimalpa, ambas con indicadores socioeconómicos muy diferentes, como se ilustró en el capítulo II. También en cuanto a solicitudes de reparación del alumbrado público, Cuajimalpa fue la que tuvo menos, mientras que Iztapalapa fue la más alta. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que Cuajimalpa es la segunda delegación menos poblada de la ciudad, mientras que Iztapalapa es la más poblada.

788. El servicio del alumbrado público tiene relación no sólo con el derecho a un nivel de vida adecuado de las personas de una comunidad, sino que también incide en la integridad personal y en la seguridad pública de la zona, dado que la falta de luminarias aumenta la posibilidad de la comisión de delitos y accidentes de tránsito por la falta de visibilidad.

c) LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS

789. En el documento Política y Estrategias para la Prevención y Gestión Integral de Residuos en México preparado por la Semarnat, se calculó que en el país se producen cerca de 95 mil toneladas de basura al día, lo que significa alrededor de 35 millones de toneladas de residuos al año. A nivel nacional se generan 0.9 kilogramos de residuos por día por habitante en México, pero la proporción de zonas rurales a urbanas es de más de 1:3, generándose 0.4 kilogramos en zonas rurales y 1.5 kilogramos en zonas metropolitanas.<sup>191</sup> Esto hace que sea necesario adoptar políticas adecuadas ante el crecimiento desmesurado de las ciudades.

790. En respuesta a lo anterior, en abril de 2003 se expidió la Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal,<sup>192</sup> que regula la gestión integral de los residuos sólidos no peligrosos, así como la prestación del servicio público de limpieza.

791. De conformidad con esta ley, se entiende por *residuos sólidos* el material, producto o subproducto que, sin ser considerado peligroso, se descarta o desecha y que puede ser aprovechado o requiere sujetarse a métodos de tratamiento o disposición final. Los residuos sólidos se clasifican en urbanos y de manejo especial no peligrosos. Los primeros son aquéllos que se generan en casas habitación o que provienen de cualquier actividad que genere residuos sólidos con características domiciliarias de las actividades de limpieza de las vías públicas y cuidado de áreas verdes.

792. Las autoridades competentes en esta materia son el jefe de gobierno, la SMADF, la Secretaría de Obras y Servicios, la Secretaría de Salud, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) y las delegaciones, según las atribuciones establecidas en la ley. Además de estas autoridades locales, existen convenios de coordinación en manejo de residuos sólidos y la prestación del servicio público de limpia con la federación, entidades federativas y municipios, que son celebrados por el jefe de gobierno con fundamento en el artículo 5° de la mencionada ley.

793. La prestación del servicio de limpia en el Distrito Federal está a cargo de la Administración Pública del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones, y comprende:

<sup>191</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*, México, Semarnat/INE, 2006.

<sup>192</sup> Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 22 de abril de 2003, última reforma publicada el 10 de febrero de 2004, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000039.pdf>>.

- a) El barrido de vías públicas, áreas comunes y vialidades, así como la recolección de los residuos sólidos; y
- b) La transferencia, aprovechamiento, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos.

794. Las delegaciones llevan a cabo dos líneas de acción fundamentales en esta materia, las cuales consisten en la recolección de basura y el barrido manual y mecánico en las avenidas principales y secundarias de las colonias que conforman cada demarcación.<sup>193</sup>

795. Por lo que se refiere al servicio público de limpia, la competencia se divide en la administración centralizada y las delegaciones, según las etapas en las que se presenten. La Secretaría de Obras y Servicios se encarga de las etapas de barrido y recolección en vías primarias, transferencia, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos; así como cuando se trata de alta especialidad técnica, mientras que a las delegaciones corresponde formular, ejecutar, vigilar y evaluar el programa delegacional de prestación del servicio público de limpia según los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, así como prestar el servicio público de limpia en sus etapas de barrido de las áreas comunes y vialidades secundarias, la recolección de los residuos sólidos, su transporte a las estaciones de transferencia, plantas de tratamiento y selección o a sitios de disposición final.

796. Las delegaciones también deben erradicar los tiraderos clandestinos de residuos sólidos, que según cifras del Departamento de Limpia del Distrito Federal, se han calculado en 900, además de aproximadamente 15 mil tiraderos menores, según cita un artículo publicado en el periódico *El Universal* en septiembre del 2006.<sup>194</sup> El mayor número de tiraderos de gran volumen se ubica en las delegaciones Iztapalapa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Se calcula que en estos tiraderos se deposita 10% de la basura del Distrito Federal, lo cual pone en riesgo la seguridad humana de los ciudadanos y ciudadinas.

797. El servicio de recolección domiciliaria en casa habitación, unidades habitacionales y demás edificaciones destinadas a vivienda, así como los establecimientos mercantiles considerados como contribuyentes de ingresos menores, se realiza de manera gratuita. Esto permite la accesibilidad económica a todas y todos los habitantes del Distrito Federal, así como el acceso no discriminado a este servicio.

798. Los establecimientos mercantiles y de servicios, empresas, fábricas, tianguis, mercados sobre ruedas autorizados, mercados públicos, centros de abasto, concentraciones comerciales, industrias y similares, así como las dependencias y entidades federales que generen residuos sólidos en alto volumen (promedio igual o superior a 50 kilogramos diarios en peso bruto total de los residuos sólidos), deberán pagar las tarifas correspondientes por los servicios de recolección y recepción de residuos sólidos.

**Cuadro v.20** Generación de residuos sólidos separados en las delegaciones en abril de 2007

Delegación	Residuos orgánicos		Residuos inorgánicos		Residuos mezclados		Total	Residuos separados
	ton/día	%	ton/día	%	ton/día	%		
Álvaro Obregón	23.22	9.44	153.53	62.45	69.10	28.11	245.85	71.89
Azcapotzalco	9.29	15.41	41.90	69.52	9.08	15.07	60.27	84.93
Benito Juárez	0.14	0.32	0.26	0.59	44.03	99.10	44.43	0.90

<sup>193</sup> Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Cuajimalpa, oficio DGSU/787/2007 del 16 de octubre de 2007 suscrito por la directora general de Servicios Urbanos de la delegación Cuajimalpa, Guadalupe González Rivas.

<sup>194</sup> "Pululan tiraderos clandestinos en el Distrito Federal", en *El Universal*, México, 6 de septiembre de 2006, disponible en <<http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=2014>>.

**Cuadro V.20** Generación de residuos sólidos separados en las delegaciones en abril de 2007 (*continuación*)

Delegación	Residuos orgánicos		Residuos inorgánicos		Residuos mezclados		Total	Residuos separados
	ton/día	%	ton/día	%	ton/día	%	ton/día	%
Coyoacán	12.91	43.05	17.08	56.95	0.00	0.00	29.99	100.00
Cuajimalpa de Morelos	5.47	29.78	3.43	18.67	9.47	51.55	18.37	48.45
Cuauhtémoc	28.65	6.40	76.01	16.97	343.27	76.63	447.93	23.37
Gustavo A. Madero	92.04	28.79	143.61	44.93	83.99	26.28	319.64	73.72
Iztacalco	2.29	3.07	72.40	96.93	0.00	0.00	74.69	100.00
Iztapalapa	114.32	40.57	167.47	59.43	0.00	0.00	281.79	100.00
La Magdalena Contreras	20.33	45.18	18.00	40.00	6.67	14.82	45	85.18
Miguel Hidalgo	17.97	37.31	22.13	45.94	8.07	16.75	48.17	83.25
Milpa Alta	5.83	38.79	9.20	61.21	0.00	0.00	15.03	100.00
Tláhuac	22.28	24.90	62.98	70.39	4.21	4.71	89.47	95.29
Tlalpan	54.43	25.40	87.80	40.97	72.09	33.64	214.32	66.36
Venustiano Carranza	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0	0
Xochimilco	46.60	27.61	60.81	36.03	61.37	36.36	168.78	63.64
<b>Totales</b>	<b>455.77</b>	<b>21.66</b>	<b>936.61</b>	<b>44.52</b>	<b>711.35</b>	<b>33.81</b>	<b>2103.73</b>	<b>66.19</b>

**Nota:** El porcentaje corresponde a la suma de residuos orgánicos e inorgánicos entre el total de residuos.

799. Según el cuadro V.20 tomado del sistema de información de residuos sólidos de la SMADF,<sup>195</sup> en abril de 2007, en las 16 delegaciones del Distrito Federal se generó un promedio de 2 103.73 toneladas de basura por día, tomando esta cifra como promedio tendríamos que en 2007 se generarán 767 861.45 toneladas de basura según los cómputos de las delegaciones.

800. La coordinación en la gestión integral de los residuos no sólo abarca los tres órdenes de gobierno, sino que requiere de la participación activa de la sociedad mexicana. De acuerdo con la Ley de Residuos Sólidos, la prestación de este servicio público va acompañada de algunas responsabilidades de las y los ciudadanos del Distrito Federal, como:

- a) Separar, reducir y evitar la generación de los residuos sólidos;
- b) Barrer diariamente las banquetas, andadores y pasillos, y mantener limpios de residuos sólidos los frentes de sus viviendas o establecimientos industriales o mercantiles, así como los terrenos de su propiedad que no tengan construcción, a efecto de evitar contaminación y molestias a los vecinos;
- c) Fomentar la reutilización y reciclaje de los residuos sólidos;
- d) Almacenar los residuos sólidos con sujeción a las normas sanitarias y ambientales para evitar daño a terceros y facilitar la recolección; y
- e) Poner en conocimiento de las autoridades competentes las infracciones que se estimen se hubieran cometido contra la normatividad de los residuos sólidos.

801. Es importante anotar algunas de las problemáticas en el manejo de residuos sólidos en el Distrito Federal, tales como:

- a) El sitio de disposición final para el Distrito Federal se encuentra a punto de llegar a su capacidad máxima, y se enfrentan problemas para decidir el nuevo lugar en que se concentrará;
- b) Los camiones con contenedores para la separación de residuos en orgánicos e inorgánicos son insuficiente. Ésta es una de las razones por las que este programa no ha alcanzado la meta;

<sup>195</sup> SMADF, *Residuos sólidos*, véase <<http://www.sma.df.gob.mx/rsolidos/index.htm>>.

- c) El servicio de recolección de basura en camión se brinda con irregularidad en diversas colonias de la Ciudad.

802. Es probable que la ciudadanía no haya dimensionado la magnitud de los riesgos en cuanto a la insuficiencia de un lugar específico para el depósito final de la basura, por lo que debería ser un tema de primer orden en la educación ambiental ciudadana. Debería trabajarse en el rubro de la educación ambiental la importancia de la reducción a fin de que menos materiales lleguen a sitios de disposición final, así como la separación de residuos que faciliten el reciclaje de materiales inorgánicos.

#### d) PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO

##### Cuadro v.21 Prestación de servicios públicos. Riesgos según el enfoque de seguridad humana

Déficit de áreas verdes en suelo urbano
Falta o deficiencia de espacios públicos como parques y jardines, para la recreación, lo cual se relaciona con riesgos para la integración social
Deficiencia del mantenimiento de calles y avenidas, lo cual aumenta el peligro de accidentes de peatones y vehículos
Alteraciones al nivel de vida adecuado por la realización de obras públicas
Gran cantidad de vehículos particulares que están subutilizados, cuestión que afecta los tiempos de traslado y, por consecuencia, los derechos al nivel de vida adecuado, a la salud y a la libre circulación
Falta de unidades de transporte público adaptadas para personas con discapacidad y personas adultas mayores
Insuficiencia de políticas con perspectiva de género y de no discriminación en la prestación del servicio de medios de transporte público

803. Es importante recordar que en la ciudad de México, de acuerdo con la Ley de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo Urbano y el Programa General de Ordenamiento Ecológico, todos del Distrito Federal, hay dos tipos de suelo: suelo urbano y suelo de conservación, ambos con diferentes subdivisiones y modalidades que especifican el tipo de actividades permitidas en cada uno.

804. En el suelo urbano, las áreas verdes están definidas por la Ley Ambiental del Distrito Federal como toda superficie cubierta de vegetación, natural o inducida que se localice en el Distrito Federal y como su nombre lo indica, las áreas verdes urbanas son aquéllas que se localizan en suelo urbano, el cual está delimitado por los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales.<sup>196</sup>

805. El mapa v.4 toma en cuenta las áreas de suelo de conservación en la ciudad y forma parte del Proyecto de Áreas Verdes del Distrito Federal, coordinado por la PAOT, que se encuentra en proceso de elaboración al momento de emisión de este informe.<sup>197,198</sup>

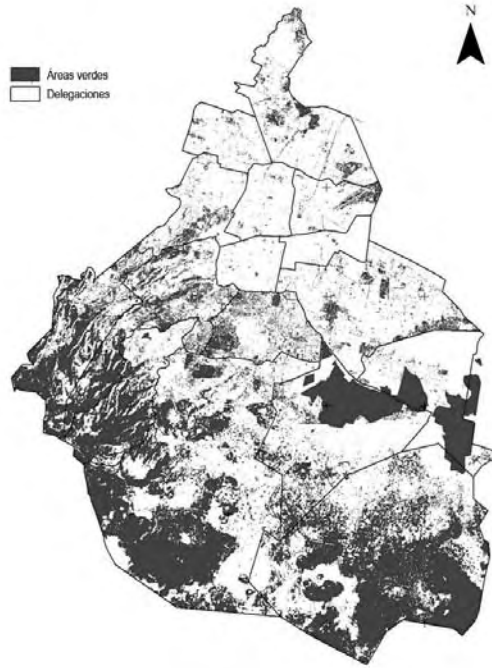
<sup>196</sup> En el ámbito de competencia delegacional, las acciones específicas en este ramo van encaminadas, sobre todo, al mantenimiento de parques, jardines, camellones, jardinerías, triángulos y demás áreas verdes ubicadas en espacios públicos. Además, se incluye la poda y derribo de árboles. Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Álvaro Obregón, oficio DAO/DGSU/1455/2007, 5 de noviembre de 2007, suscrito por el director general de Servicios Urbanos de la delegación Álvaro Obregón, Enrique Muñoz Escamilla.

Entre las acciones realizadas, se llevan a cabo trabajos de chaponeo, poda de setos decorativos, de pasto, riego, barrido, fertilización de plantas de ornato. Asimismo, se realiza la poda de árboles ubicados en zona urbana, para liberar luminarias o preventivas para evitar accidentes o riesgos de robo. Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Cuajimalpa, oficio DGSU/787/2007, *op. cit.*

<sup>197</sup> Este proyecto tiene como objetivos: 1) identificar la problemática general de las áreas verdes (áreas verdes urbanas –suelo urbano–, áreas naturales protegidas (ANP), áreas de valor ambiental (AVA) y barrancas –las tres ubicadas en suelo de conservación–), a través de las denuncias recibidas y atendidas por la PAOT; 2) adecuar la información que la Secretaría de Medio Ambiente (a través del Centro GEO) ha generado sobre el tema de áreas verdes, para elaborar una herramienta de análisis espacial (análisis visual donde se ubica la información en un mapa), que ayude a una mejor gestión y manejo de las áreas verdes; 3) clasificar la información de las áreas verdes en una base de datos para hacer un análisis estadístico de su situación actual y de la gestión de la PAOT en este tema; y 4) generar nueva información que ayude a mostrar la importancia de las áreas verdes en el Distrito Federal a través de los servicios ambientales que prestan. Información tomada de la presentación de power point de PAOT enviada a esta CDHDF mediante oficio PAOT-200-1123-2008.

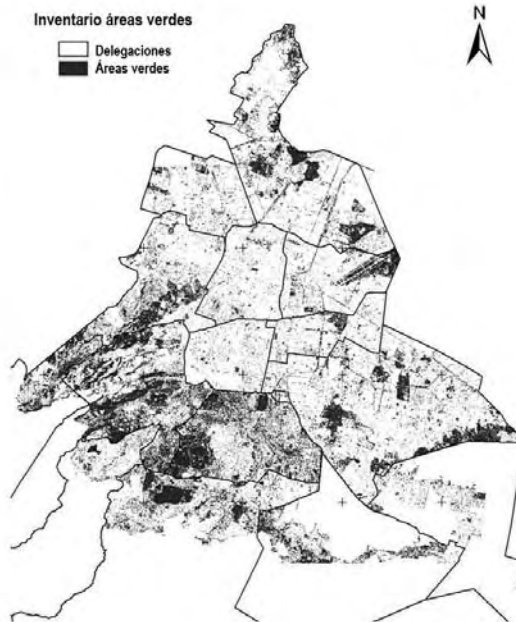
<sup>198</sup> Ambos mapas fueron proporcionados a la CDHDF por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, oficio PAOT-200-1123-2008.

Mapa v.4 Sistema de áreas verdes



806. En cambio, el siguiente mapa v.5 se refiere sólo a las áreas verdes ubicadas en suelo urbano, es decir, a nuestro tema de estudio, porque es en estas zonas donde se proporciona el servicio público de parques y jardines, así como su equipamiento.

Mapa v.5 Inventario de áreas verdes del Distrito Federal



807. De acuerdo con la SMADF,<sup>199</sup> 20.4% del suelo urbano está cubierto por áreas verdes públicas y privadas, de esta superficie, 55.9% son zonas arboladas, el resto son zonas de pastos y/o arbustos. En total la traza urbana suma 630 km<sup>2</sup> (no se incluye el suelo de conservación). Con base en la información del *Inventario general de áreas verdes*, se obtiene el cuadro v.22 que brinda información de la distribución espacial por delegación.

Cuadro v.22 Distribución de áreas verdes por delegación

Delegación	Área km <sup>2</sup> (*)	Total áreas verdes km <sup>2</sup>	Áreas verdes % sup. delegación	% Zonas arboladas	% Zonas de pastos y arbustos	Áreas verdes por habitante	Zonas arboladas por habitante m <sup>2</sup>	Población 2000 %
Álvaro Obregón	61.12	24.59	40.2	64.5	35.5	35.8	23.1	8.1
Azcapotzalco	33.51	4.28	12.8	54.7	45.3	9.7	5.3	5.2
Benito Juárez	26.51	1.19	4.5	99	1	3.3	3.3	4.2
Coyoacán	54.01	20.13	37.3	76.7	23.3	31.4	24.1	7.5
Cuajimalpa	15.08	5.55	36.8	46.4	53.6	36.7	17	1.8
Cuauhtémoc	32.67	1.81	5.5	74	26	3.5	2.6	6.1
Gustavo A. Madero	87.29	14.26	16.3	47.3	52.7	11.5	5.4	14.5
Iztacalco	23.12	2.25	9.7	54.7	45.3	5.5	3	4.8
Iztapalapa	113.37	18.32	16.2	27.1	72.9	10.3	2.8	20.8
La Magdalena Contreras	14.08	1.82	12.9	69.2	30.8	8.3	5.7	2.6
Miguel Hidalgo	47.69	8.89	18.6	57.3	42.7	25.2	14.4	4.1
Tláhuac	19.17	2.27	11.8	4.4	95.6	7.5	0.3	3.6
Tlalpan	48.29	11.8	24.4	88.9	11.1	20.3	18	6.8
Venustiano Carranza	33.87	5.23	15.4	23.5	76.5	11.3	2.7	5.4
Xochimilco	22.9	5.89	25.7	60.8	39.2	15.9	9.7	4.3
Distrito Federal	632.66	128.28	20.4	55.9	44.1	15.1	8.4	100

\* En las delegaciones con suelo de conservación en su territorio, estas cifras de AREA no lo incluyen; salvo los casos de Gustavo A. Madero e Iztapalapa cuyo porcentaje es poco significativo.

Fuente: *Inventario general de áreas verdes*, véase <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/>>.

Nota: Las estadísticas se basan en la unidad mínima de 160 m<sup>2</sup> de área verde que se utiliza en el Inventario, es decir, se incluyen desde pequeños camellones hasta jardines privados. Y no se incluye Milpa Alta por encontrarse totalmente dentro del suelo de conservación. Cabe mencionar que la Organización Mundial de la Salud recomienda que los países cuenten con la disponibilidad de por lo menos 9 m<sup>2</sup> de áreas verdes por habitante.

808. Se desprende del cuadro v.22 la desigual distribución espacial de las áreas verdes, así como la pequeña superficie que ocupan en delegaciones como Benito Juárez, Iztacalco y Cuauhtémoc, lo que nos muestra inequidad en la accesibilidad física en el Distrito Federal según las delegaciones. La falta o la deficiencia de espacios públicos para la recreación tiene un impacto directo en el desarrollo de las personas que habitan una colonia o una calle.

809. Al observar el cuadro v.22, se aprecia que las cifras de áreas verdes deben ponderarse con el peso de las cifras de zonas arboladas. En el Distrito Federal se cuenta con casi 56% de superficies arboladas y 44% de zonas de pastos y arbustos; de ahí que el número promedio de metros cuadrados por habitante baje de 15.1 a 8.4. El dato más revelador para medir el nivel de disfrute de áreas verdes por las personas en la ciudad es el dato de “metros cuadrados de zona arbolada por habitante” (8.4 m<sup>2</sup> promedio), y no tanto el de “metros cuadrados de área verde por habitante” (15.1 m<sup>2</sup> promedio), ya que este último dato –según la SMADF– incluye las áreas verdes de camellones y jardines privados que no necesariamente son disfrutables por la población en general. A nivel delegacional se muestran fuertes contrastes: por ejemplo en la delegación Álvaro Obregón las zonas arboladas ocupan 64.5% de su

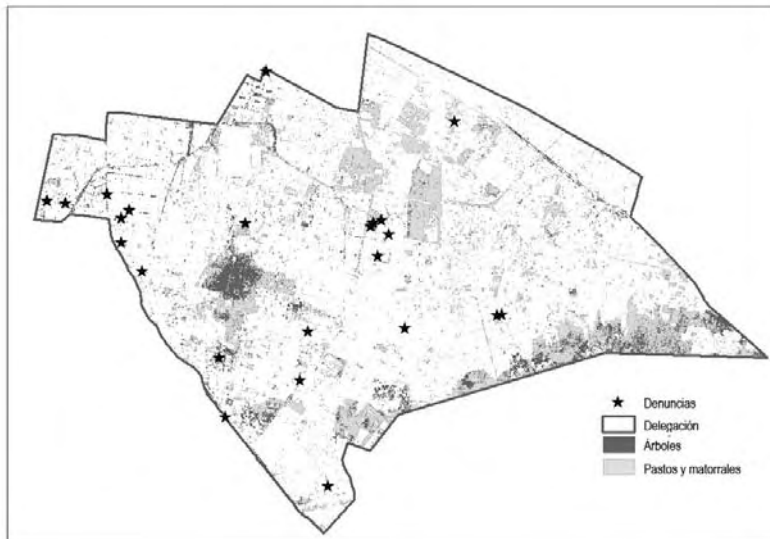
<sup>199</sup> SMADF, *Áreas verdes urbanas*, véase <<http://www.sma.df.gob.mx/avu/>>.

territorio y en las delegaciones Benito Juárez, Tlalpan, Coyoacán y Cuauhtémoc las zonas arboladas están por encima de 74%; en cambio, Tláhuac sólo tiene 4.4% arbolado e Iztapalapa y Venustiano Carranza están por debajo del 28% de superficies arboladas. La situación específica de las delegaciones Cuauhtémoc e Iztapalapa, por un lado, y de la delegación Álvaro Obregón, por el otro, puede observarse en los inventarios de áreas verdes proporcionados por la PAOT.<sup>200</sup>

Mapa v.6 Inventario de áreas verdes de la delegación Cuauhtémoc



Mapa v.7 Inventario de áreas verdes de la delegación Iztapalapa



<sup>200</sup> Oficio PAOT-200-1123-2008.

Mapa v.8 Inventario de áreas verdes de la delegación Álvaro Obregón



810. Éste es uno de los ejemplos de espacios públicos reducidos en algunas partes del Distrito Federal, cuestión que afecta negativamente las condiciones de vida de la población urbana. Podría sugerirse la idea de que el uso de espacios públicos ayuda a construir identidades colectivas y que en el Distrito Federal la desaparición de estos espacios ha fomentado la transformación de esa identidad colectiva y, en algunos casos, ha propiciado la segmentación de la sociedad.

#### e) CALLES E INFRAESTRUCTURA URBANA

811. Las deficiencias de la infraestructura de calles y avenidas implican riesgos para la vida cotidiana: pueden provocar accidentes por las banquetas mal mantenidas, alcantarillas abiertas, anuncios



espectaculares e inundaciones, entre otros.<sup>201</sup> De aquí la importancia de tratar el tema de infraestructura urbana, y analizar su situación actual en nuestra ciudad.<sup>202</sup>

812. La Secretaría de Obras y Servicios se encarga de realizar con las delegaciones las siguientes acciones en vialidades primarias: *a)* construcción pavimentación hidráulica, banquetas, guarniciones y reductores de velocidad; *b)* construcción de puentes vehiculares y peatonales; *c)* obras de infraestructura para la conservación de las áreas de valor ambiental en el suelo urbano; *d)* acciones de conservación y mantenimiento vial, alumbrado público; y *e)* el tratamiento y disposición de los desechos sólidos y se coordina con éstas mediante el Subcomité Técnico de Servicios Urbanos.<sup>203</sup>

813. Las delegaciones territoriales tienen un procedimiento interno para la realización de las obras públicas a su cargo. En general, en los casos de obras relacionadas con servicios de desarrollo urbano, éstas son atendidas en función de las solicitudes ingresadas ante la Dirección General de Servicios Urbanos o la Dirección General de Obras de Desarrollo Urbano de la delegación correspondiente y se determina si son contempladas para realizar un anteproyecto. En caso de proceder, se hace una supervisión del lugar, un levantamiento topográfico, en su caso, se elabora un plano del lugar, se elabora un levantamiento de necesidades, un catálogo de conceptos, un presupuesto base, un anteproyecto y el proyecto final.<sup>204</sup>

814. En el caso de obras públicas a cargo de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación que corresponda, el procedimiento interno suele dividirse en tres fases; *a)* estudios preliminares; *b)* programa arquitectónico; *c)* anteproyecto; y *d)* proyecto ejecutivo. En cada una de ellas se llevan a cabo subfases que permiten construir el proyecto final.<sup>205</sup>

815. En los casos en que los habitantes de cada una de las demarcaciones se oponen a la realización de los trabajos necesarios para cada obra pública, en general se han implementado mecanismos como reuniones informativas con los comités vecinales y el establecimiento de mecanismos de coordinación a través de contralores ciudadanos que son los que asisten a los Subcomités de Obras en representación de la comunidad. Sin embargo, son numerosas las quejas que recibe esta Comisión debido a afectaciones por las obras en distintos aspectos de la vida de las personas. Estas afectaciones pueden traducirse en violaciones a los derechos a un nivel de vida adecuado, al trabajo, a la libre circulación y al medioambiente sano y, en general, se agravan por la falta de información oportuna y completa de las autoridades a los miembros de la comunidad afectada sobre las condiciones de la obra: justificación de ésta, beneficio para los habitantes de la zona y para la ciudad en general fecha de inicio y terminación, perjuicios que causará y medidas de mitigación correspondientes. Estas situaciones ponen en riesgo la seguridad humana, como se ejemplifica en el caso de la construcción del tren suburbano, obra a cargo del gobierno federal en coordinación con el GDF, que a pesar de ser una obra de infraestructura muy

<sup>201</sup> CDHDF, “La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino”, entrevista a Clara Jusidman Rapoport, en *DFensor*, año V, núm. 6, junio de 2007, pp. 17-18.

<sup>202</sup> El caso reciente investigado por esta Comisión y presentado en los cuadros anexos de este informe es el de dos personas que se accidentaron al cruzar un puente peatonal ubicado a la altura de periférico, entre San Antonio y Plateros; una de ellas estuvo a punto de ser atropellada. Expediente CDHDF/122/07/AO/D1572-III, abierta el 16 marzo de 2007. Véanse otros casos en los demás cuadros anexos.

<sup>203</sup> Secretaría de Obras y Servicios, oficio GDF-SOS-07-1150 de 22 de octubre de 2007, suscrito por el secretario de Obras y Servicios, Jorge Arganis Díaz Leal.

<sup>204</sup> Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Álvaro Obregón, oficio DAO/DGSU/1455/2007 *op. cit.*

<sup>205</sup> Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Coyoacán, oficio dgodu/03511/07 de 17 de octubre de 2007, suscrito por el director general de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Coyoacán, Wilfrido Hernández Jelín.

importante para la ciudad, la falta de información clara y oportuna a las y los vecinos del lugar y la falta de coordinación suficiente entre las autoridades, ha provocado diversas molestias y afectaciones a los derechos de las personas, sobre todo, de las colonias Atlampa, Buenavista, Santa María la Ribera y Tlatelolco.<sup>206</sup>

816. Las afectaciones se agravan debido a la realización simultánea de diversas obras públicas en distintos puntos de la ciudad. Así lo reflejan las diversas quejas recibidas a lo largo del año que se analiza en este informe, así como quejas posteriores, por obras públicas en muy distintas partes de la ciudad. Ello parecería indicar falta de planeación adecuada para la atención a las necesidades de infraestructura con la menor afectación posible a quienes habitan y transitan por la ciudad. La CDHDF entiende la necesidad de crear, ampliar o modernizar la infraestructura urbana, y se pronuncia en favor de ello dado que se relaciona con la posibilidad de las personas de ejercer sus derechos. Sin embargo, considera que dichas obras deben ajustarse a los criterios internacionales de derechos humanos y deben procurar la menor afectación posible a los derechos de las personas.



817. En las delegaciones, las direcciones generales de obras y desarrollo urbano son las encargadas de servicios relacionados con infraestructura urbana, como la reparación de banquetas y guarniciones, la reparación de fugas de agua potable y residual, y el bacheo de carpeta asfáltica. Las solicitudes en estas áreas de las delegaciones en 2006 y 2007 presentan en el cuadro v.23.

<sup>206</sup> Las quejas referentes a este caso se investigan principalmente en el expediente CDHDF/122/07/CUAUH/D7528-III y se encontraban aún en trámite al momento de elaboración del presente informe.

**Cuadro v.23** Número de solicitudes de servicios de infraestructura urbana en las delegaciones

Delegación	Año	Reparación de banquetas y guaniones	Bacheo de carpeta asfáltica	Reparación de fugas de agua potable y residual	Total
Álvaro Obregón	2006	689	2 302	2 289	5 280
	2007	877	2 962	3 305	7 144
Azcapotzalco	2006	371	643	1 036	2 050
	2007	555	745	1 159	2 459
Benito Juárez	2006	724	1 052	747	2 523
	2007	670	894	753	2 317
Coyoacán	2006	1 370	1 204	807	3 381
	2007	942	1 304	3 037	5 283
Cuajimalpa	2006	0	0	0	0
	2007	46	86	170	302
Cuauhtémoc	2006	488	1 613	796	2 897
	2007	664	1 483	682	2 829
Gustavo A. Madero	2006	523	2 154	4 211	6 888
	2007	787	2 433	4 676	7 896
Iztacalco	2006	552	1 167	732	2 451
	2007	792	1 448	741	2 981
Iztapalapa	2006	49	2 285	3 584	5 918
	2007	101	4 938	4 901	9 940
La Magdalena Contreras	2006	187	943	870	2 000
	2007	237	1 087	810	2 134
Miguel Hidalgo	2006	668	2 560	1 196	4 424
	2007	654	1 490	923	3 067
Milpa Alta	2006	36	229	502	767
	2007	20	183	414	617
Tláhuac	2006	328	530	656	1 514
	2007	434	743	547	1 724
Tlalpan	2006	289	1 110	4 253	5 652
	2007	0	3 407	3 975	7 382
Venustiano Carranza	2006	1 061	1 447	771	3 279
	2007	1 147	1 598	719	3 464
Xochimilco	2006	0	910	990	1 900
	2007	0	911	1 1614	2 525
Total	2006	7 335	20 149	23 440	50 924
	2007	7 926	25 712	28 426	62 064

Fuente: Coordinación General de Modernización Administrativa, oficio CGMA/DPM/0373/08, 29 de enero de 2008, *op. cit.*

818. Por lo que se refiere a la infraestructura vial, un tema estrechamente vinculado con la prestación del servicio de transporte público y la infraestructura urbana, la Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal proporcionó a esta Comisión el cuadro v.24 con datos referentes a la infraestructura vial en el Distrito Federal:

**Cuadro v.24** Infraestructura vial en el Distrito Federal según la RTP

Infraestructura vial	
Longitud total de la red vial en el Distrito Federal	10 200 km
Longitud de vialidades primarias	930 km
Longitud de vías de acceso controlado	171.42 km
Longitud de ejes viales	421.16 km
Longitud de arterias principales	320.57 km
Longitud de vialidades secundarias	9 229 km
Ejes viales construidos en la ciudad de México	31
Longitud de los ejes viales construidos	328.60 km
Red vial secundaria, longitud estimada	9 557 km

819. Esta distinción en vialidades primarias y vialidades secundarias sirve para la distribución de competencias entre la administración centralizada y las delegaciones, por lo que a mantenimiento de calles se refiere. Sin embargo, esta división no es muy clara, y existen casos en los que tanto la administración centralizada como las delegaciones aducen que es un tema de competencia de la otra, dejando el problema sin resolver. Sería conveniente establecer un criterio rector de distribución de competencias que no permita dejar vacíos en la atención al problema de la infraestructura urbana.<sup>207</sup>

820. Con la intención de mejorar las vías públicas en el Distrito Federal, el 21 de diciembre de 2001 se constituyó el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal (Fimevic) integrado de la siguiente manera:

- a) *Fideicomitente*. GDF por conducto de la Secretaría de Finanzas de conformidad con el artículo 393b del Código Financiero del Distrito Federal;<sup>208</sup>
- b) *Fiduciario*. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Institución de Banca de Desarrollo; y
- c) *Fideicomisario*. GDF, a través de la Secretaría de Finanzas.<sup>209</sup>

821. El Fimevic ha incorporado criterios ambientales en la elaboración de obras<sup>210</sup> como el cumplimiento con los parámetros de ruido determinados en la normatividad ambiental para el equipo y maquinaria utilizados durante el proceso constructivo, el traslado de los árboles localizados en el área de apoyos y zapatas fuera de la zona de afectación directa, la separación los residuos generados durante la construcción para su posterior reciclaje, el depósito de cascajo y otros residuos en los lugares autorizados, y la creación de obras compensatorias como medida de mitigación del impacto ambiental de las obras como la ciclopista en el caso del distribuidor San Antonio o la creación de áreas verdes.

822. Además de la materia ambiental, en la construcción de las obras se tiene que tomar en cuenta que éstas crean molestias a la ciudadanía, como dificultad para ingresar a sus domicilios, afectación en las ventas a los comercios aledaños y dificultad de traslado de la población que requiere utilizar las vialidades donde se llevaron a cabo las obras construidas. A pesar de las medidas implementadas en este sentido por el Fimevic, aún existen quejas ciudadanas debido a que la proyección del impacto humano

<sup>207</sup> Aunque no es posible inferir que todos los accidentes viales se deben al mal estado de la infraestructura vial, sino que interviene también la responsabilidad de los(as) conductores(as), es importante saber que la mayoría de los accidentes viales que se reportan en la ZMCM se dan en las delegaciones: del Distrito Federal, según el INEGI, durante 2005 de 463 accidentes fatales 279 se registraron en las delegaciones y 183 en los municipios conurbados; además 3 966 de los accidentes no fatales se registraron en las delegaciones y 2 870 en los municipios conurbados, en estos mismos municipios se registraron 6 922, cuyo saldo fue sólo daños. Como resultado de éstos, en las delegaciones 343 personas murieron y 5 611 fueron heridas, mientras que en los municipios conurbados 216 murieron y 4 547 resultaron heridas. La delegación que más accidentes fatales registró fue la Gustavo A. Madero seguida de Tlalpan y Benito Juárez; mientras que de los municipios del Estado de México el que mayor índice tuvo fue Tlanepantla de Baz, seguido de Naucalpan de Juárez, y el municipio La Paz.

<sup>208</sup> Código Financiero del Distrito Federal.

<sup>209</sup> El 15 de octubre del 2002, se suscribió un convenio modificatorio, agregándose la posibilidad de realizar erogaciones para la construcción y desarrollo de otros proyectos viales diversos al segundo piso del anillo periférico y del viaducto. Oficio FIMEVIC/DG/805/07, 20 de septiembre de 2007.

<sup>210</sup> El Fimevic ha realizado las siguientes obras de infraestructura urbana: primera y segunda etapas del distribuidor vial San Antonio, puentes vehiculares Fray Servando, av. del Taller y Lorenzo Boturini, el puente vehicular prolongación San Antonio eje 5 poniente, deprimido vehicular av. del Rosal, la ciclopista, el sistema de carriles confinados para el transporte público en av. de los Insurgentes, distribuidor vial San Antonio (Las Flores–San Antonio), deprimidos vehiculares Camino Real a Toluca, Tacubaya y Observatorio, distribuidor vial San Antonio (San Jerónimo–Las Flores), gasa de desincorporación hacia el eje 5 poniente. Oficio FIMEVIC/DG/805/07, de fecha 20 de septiembre de 2007.

de las obras no siempre se toma en cuenta, así como la participación ciudadana para resolver los problemas derivados de éstas. En el apartado referente a las quejas recibidas por la CDHDF, se abordará este tema.

823. Por lo que se refiere a obras públicas, la Seduvi detectó que los principales problemas en derechos humanos en su funcionamiento es la discriminación por los proyectos arquitectónicos que no toman en cuenta a las personas con discapacidad en el desarrollo sustentable de la ciudad de México.

824. Algunas de las acciones que ha realizado la Seduvi al respecto son: la difusión del Manual Técnico de Accesibilidad para que estos servicios se presten preservando los derechos de personas con discapacidades (motriz, visual y auditiva), la discusión de este Manual en las sesiones del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad y la capacitación del personal en la materia.

#### f) TRANSPORTE PÚBLICO

825. Al Distrito Federal se incorporan anualmente entre 250 y 300 mil nuevos vehículos. Se necesitan políticas públicas de alto impacto en la prestación del servicio de transporte público, así como vialidades y obras públicas.

Se calcula que diariamente circulan en el Distrito Federal 3 millones de vehículos y se realizan alrededor de 30 millones de viajes. Los automóviles particulares son 57% de los vehículos pero sólo movilizan a 17% de los pasajeros. La red vial tiene 9 mil kilómetros, de los cuales mil son vialidades primarias. El déficit estimado supera los 400 kilómetros de vialidades primarias y 120 de vías de circulación continua. Se tienen identificados 347 cruceos en los que se generan congestionamientos. De éstos, 26 se encuentran en la delegación Benito Juárez.

Estudios de tránsito muestran que únicamente 15% de las vías continuas permiten velocidades promedio de más de 30 kilómetros por hora. [...] De los más de 30 millones de viajes que se realizan diariamente en la ciudad de México, 80% se hacen en transporte público. Cerca de 65% corresponde a microbuses, autobuses y taxis y el restante 15% a viajes en Metro, tren ligero y trolebús.<sup>211</sup>

826. Según la PAOT:

El reducido crecimiento de la población del Distrito Federal en los próximos 20 años, no se traducirá en una disminución en la movilidad a su interior, por el contrario, se prevé un incremento en los desplazamientos generados en la ciudad.

En un escenario tendencial, se estima que para el año 2020 se generarán un total de 28.3 millones de viajes en día laborable,<sup>212</sup> de los cuales 61.5% corresponderá al Distrito Federal, y 38.5% a los municipios conurbados del Estado de México. Esta distribución aumenta la proporción de viajes en los municipios conurbados en 5% respecto de los registrados durante 1994. En la tabla se muestra la distribución estimada de los viajes en la ZMVM para 1994 y su pronóstico para el 2020.<sup>213</sup>

[...]

<sup>211</sup> Con información de <[www.setravi.df.gob.mx/anuario/textos/publico/gdf.htm](http://www.setravi.df.gob.mx/anuario/textos/publico/gdf.htm)>. Véase también Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque del Distrito Federal*, México, Hechos Confiables, 2004, pp. 63- 64.

<sup>212</sup> Para el pronóstico de los viajes se utilizó un modelo esquemático que permite determinar (para distintos horizontes de tiempo), los viajes generados en el Distrito Federal y la zona metropolitana del valle de México.

<sup>213</sup> PAOT, *Programa para mejorar la calidad del aire en la ZMVM 2002-2010*, véase <<http://www.paot.org.mx/centro/libros/proaire/cap02.pdf>>.

**Cuadro v.25** Generación de viajes en la ZMVM 1994 (miles de viajes en día laborable)

Ámbito geográfico	1994	%	2020	%
Distrito Federal	13 673.1	66.5%	17 426.3	61.5%
• Viajes al interior del Distrito Federal	11 598.6	56.4%	14 647.3	51.7%
–En delegaciones	4 977.4	24.2%	6 398.1	22.6%
–Entre delegaciones	6 621.1	32.2%	8 249.2	29.1%
• Viajes metropolitanos	2 074.5	10.1%	2 778.9	9.8%
<b>Municipios conurbados del Estado de México</b>	<b>6 900.6</b>	<b>33.5%</b>	<b>10 914.3</b>	<b>38.5%</b>
• Viajes al interior de la ZMEM	4 744.1	23.1%	8 101.7	28.6%
–En municipios	3 168.0	15.4%	5 340.8	18.8%
–Entre municipios	1 576.0	7.7%	2 760.8	9.7%
• Viajes metropolitanos	2 156.5	10.5%	2 812.6	9.9%
<b>Total viajes en la ZMVM</b>	<b>20 573.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>28 340.6</b>	<b>100.0%</b>
• Total viajes internos	8 145.5	39.6%	11 738.9	41.4%
• Total viajes entre delegaciones/municipios	8 197.2	39.8%	11 010.1	38.8%
• <b>Total de viajes metropolitanos</b>	<b>4 231.1</b>	<b>20.6%</b>	<b>5 591.6</b>	<b>19.7%</b>

Fuente: INEG, *Estudio de origen-destino de los viajes de los residentes en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, INEG, 1994.

El crecimiento periférico de la zona metropolitana tendrá una incidencia muy importante en las vialidades de acceso al Distrito Federal; se estima que el número de viajes entre los municipios conurbados del Estado de México y las delegaciones centrales del Distrito Federal se incrementará de 4.2 millones registrados en 1994,<sup>214</sup> a 5.6 millones de viajes en el 2020 transporte a lo largo de tres corredores metropolitanos: al norte, al oriente y uno más de menor intensidad hacia el poniente de la ZMVM, que conecta el corredor México - Toluca, impulsando la integración metropolitana.<sup>215</sup>

827. Para el Distrito Federal, el servicio de transporte público está a cargo de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), de la Red de Transportes de Pasajeros (RTP), del Sistema de Transporte Eléctrico (STE), del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) y del Metrobús.

828. Según la Setravi, 95% de los capitalinos utiliza transporte público, por lo que será la principal política de equidad social en la ciudad de México.<sup>216</sup> Para ello, el GDF invertirá 15 mil millones de pesos durante esta administración, aprovechando la inversión realizada en la pasada gestión en materia de vialidades (5 mil millones de pesos). Según esta dependencia, el transporte del Distrito Federal es el más barato de la república, lo que permitiría el cumplimiento del criterio de accesibilidad económica.

829. Con la finalidad de dar una adecuada prestación del servicio de transporte público no sólo a los viajes metropolitanos, sino a los viajes locales, la Setravi ha implementado diversos programas que buscan mejorar la accesibilidad física. Los siguientes párrafos abordan este tema.

830. El Programa de Sustitución de los Microbuses que han concluido su vida útil tiene la intención de mejorar la seguridad de los pasajeros. Es de conocimiento común que varios microbuses circulan en malas condiciones, poniendo en riesgo a la ciudadanía.

831. Por lo que se refiere al Servicio Concesionado de Pasajeros (taxis), Setravi destacó la aplicación del Programa Integral, el cual otorgará beneficios y condonaciones a transportistas, así como seguridad y eficiencia a las y los usuarios, aunque no establece exactamente cómo se otorgará.

<sup>214</sup> INEGI, *Estudio de origen-destino de los viajes de los residentes de la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, INEGI, 1994.

<sup>215</sup> PAOT, *Programa*, op. cit.

<sup>216</sup> Comité Coordinador, *Diagnóstico*, op. cit.

832. Esta Comisión, por medio de la tramitación de las quejas, ha identificado los siguientes problemas generales en relación con Setravi:

- a) Dilación en los procedimientos a cargo de esa Secretaría, relacionados con infracciones en materia de transporte público de pasajeros,
- b) Conflictos de titularidad de concesiones, y
- c) Conflictos en la cesión de derechos de concesiones, entre otros.

833. En el caso de las infracciones, por ejemplo, la dilación trae como consecuencia un alto costo económico por concepto de pago de derecho de almacenaje en depósito vehicular y, en ocasiones, el desmantelamiento de los vehículos en dicho depósito.<sup>217</sup>

834. La Setravi, según su propia información, planea algunas acciones con la intención de mejorar la prestación del servicio de transporte público, como el mejoramiento de los Centros de Transferencia Modal (Cetram) y el establecimiento de nuevos centros de recaudación para facilitar al ciudadano el pago de los derechos de licencias de conducir a través de la apertura de nuevos centros de recaudación.

835. Respecto de Setravi, cabe señalar también que dicha dependencia no ha colaborado de manera adecuada y efectiva con esta CDHDF en los procedimientos de investigación que lleva a cabo, obstaculizando con ello la pronta resolución de los asuntos de fondo que afectan los derechos de las personas peticionarias. Ello ha ocasionado que las violaciones a derechos humanos se prolonguen en el tiempo o se agraven por la falta de resolución oportuna.

836. Otros medios de transporte que se utilizan en los viajes diarios en el Distrito Federal, son los siguientes:

**Cuadro v.26** Viajes diarios en día hábil según medio de transporte utilizado<sup>218</sup>

Medio de transporte	Automóvil	Microbuses, autobuses, combis y taxis	RTP	STCM	STE
Viajes diarios (millones)	3.81	12.69	0.80	3.62	0.24

837. La RTP<sup>219</sup> tiene el objeto de integrar, conjuntamente con los otros modos de transporte del GDF, una red de transporte público que satisfaga la creciente necesidad de movilidad de los 8.6 millones de habitantes<sup>220</sup> del Distrito Federal, con una cobertura de servicio de más de 3 500 kilómetros de longitud, uniendo, principalmente, zonas habitacionales con terminales del STC Metro. La RTP cubre alrededor de 4% de la demanda total de viajes de la ciudad de México, con 97 rutas que atienden a las 16 delegaciones, de las cuales 74 atienden a 135 zonas de escasos recursos.

<sup>217</sup> Para profundizar en esta información, véase CDHDF, *Informe anual 2007*, México, CDHDF, 2008.

<sup>218</sup> Información enviada a la CDHDF por la RTP para el *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, oficio RTP/DG/705/07, 12 de septiembre de 2007.

<sup>219</sup> La RTP es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado de la Secretaría de Transportes y Vialidad, creado por Decreto de enero del 2000.

<sup>220</sup> Estimación con tasas de crecimiento proyectadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo) en 2002, véase <<http://www.conapo.gob.mx/>>.

838. El Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) es quizá el espacio público por antonomasia del Distrito Federal.<sup>221</sup> En promedio 4 405 434 pasajeros son transportados en el Metro en un día laborable;<sup>222</sup> podemos imaginar el sinnúmero de situaciones que se presentan cotidianamente en él.

839. Específicamente en cuanto al STC Metro, en respuesta al incremento de la demanda de transporte público, se realizará la construcción de la Línea 12, la cual iniciará en el segundo semestre del 2008, lo que implicará mejorar la integración y cobertura de la red del Metro, extendiendo su servicio a las delegaciones que hoy carecen del servicio, abarcando un recorrido de Tláhuac a Mixcoac.

840. Por su parte, el Metrobús<sup>223</sup> tiene por objeto la planeación, administración y control del Sistema de Corredores de Transporte Público de Pasajeros del Distrito Federal. También se están tomando medidas para mejorar la accesibilidad física a este servicio. Se tomó la decisión de establecer la línea 2 del Metrobús en el Eje 4 Sur, basándose en estudios y la encuesta origen-destino que realiza el INEG con Fondos Metropolitanos.

841. En cuanto a la accesibilidad económica, la RTP y el Metrobús otorgan gratuidad a adultos mayores de sesenta años, a niños menores de 5 años y a personas con discapacidades.<sup>224</sup> Transportan un promedio de pasajeros en día hábil de 590 869, de los cuales, 88 257 están exentos de pago por las razones antedichas, según cifras tomadas en enero de 2006. En día inhábil transportan 281 663 pasajeros, de los cuales, 37 535 están exentos de pago por ser personas con discapacidades, niños menores de 5 años y personas de la tercera edad, según cifras tomadas en enero de 2006.

842. Por lo que se refiere a un acceso no discriminado al servicio de transporte público, Setravi hizo alusión al documento *Hacia una agenda en materia de no discriminación*, con la intención de puntualizar la obligación de los Estados de garantizar los derechos humanos bajo el principio de la no discriminación.

843. La RTP reconoce la necesidad de crear infraestructura vial que agilice la prestación del servicio público de pasajeros, la expedición de autorizaciones para proporcionar el servicio de transporte a mayores sectores de la población, la regularización del transporte de pasajeros concesionado y mayores recursos para la adquisición de autobuses adecuados a las necesidades de personas con discapacidad, todo esto con el fin de hacer efectivo dicho servicio.

844. En la prestación del servicio están contempladas previsiones contra la discriminación, a través del establecimiento de ocho rutas preferenciales para personas con discapacidad, servicios especiales que se proporcionan a grupos y asociaciones civiles o dependencias del gobierno que atiende a dicho sector.

845. La RTP cuenta con 71 autobuses con asiento individual, con las instalaciones necesarias para personas con discapacidades, tales como espacio protegido para personas invidentes y su perro guía, así

<sup>221</sup> En el apartado sobre servicios públicos ya se ha desarrollado lo correspondiente a este medio de transporte; aquí se habla de la dimensión que tiene como el espacio en que interactúan cientos de personas por un espacio de tiempo determinado.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>223</sup> El Metrobús es un organismo público descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal.

<sup>224</sup> Dirección General de la Red de Transportes de Pasajeros del Distrito Federal, oficio RTP/DG/705/07 de fecha 12 de septiembre de 2007.

como timbre a 85 cm de altura visual y auditivo para activar la señal de descenso, distintivos sobre el servicio a personas con discapacidad interior y exterior.

846. En el caso de las personas con discapacidad, el Metrobús participa en el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad. Derivado de los acuerdos asumidos con el Consejo, este organismo ha realizado, entre otras, las actividades siguientes:

- a) Recorridos por las instalaciones de Metrobús para la generación de recomendaciones en materia de accesibilidad;
- b) Recorrido con diversas dependencias del GDF y organismos no gubernamentales por la avenida Insurgentes, para evaluar las rampas en banquetas y elaboración de propuesta de adecuación a la Secretaría de Obras y Servicios;
- c) Cursos de sensibilización para la atención de personas con discapacidad para operadores y supervisores del sistema;
- d) Elaboración del Proyecto Red Integral de Transporte para Personas con Discapacidad;
- e) Colocación de dispositivos de alerta a operadores de autobuses para el ascenso de personas con discapacidad en 28 estaciones, que consiste en la activación de una torreta luminosa mediante un botón señalizado, que le indica al operador del autobús que una persona con discapacidad abordará la unidad;
- f) Adecuación de garitas (puerta de cortesía) con la finalidad de que contaran con el espacio libre para que pudieran pasar adecuadamente personas con sillas de ruedas o con discapacidades motrices;
- g) Asesoría técnica al Manual Técnico de Accesibilidad elaborado por la Seduvi;
- h) Incorporación de recomendaciones de accesibilidad a los proyectos ejecutivos de los nuevos corredores de Metrobús Insurgentes Sur (Dr. Gálvez-El Caminero) y Eje 4 Sur (Tacubaya-Tepalcates);
- i) Actualmente se gestiona la impartición de cursos de sensibilización al personal de la Policía Auxiliar destacado en las estaciones del Corredor Insurgentes;
- j) En el Programa Integral de Transporte y Vialidad, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 5 de noviembre de 2002, se incluyen políticas relativas a las personas con discapacidad, al medioambiente, a la accesibilidad, entre las que se encuentran: impulsar el transporte masivo de mejor calidad y amigable con el ambiente, garantizar la accesibilidad de toda la población al transporte público, promover y fortalecer la organización de los prestadores de servicios de transporte, promover que el transporte concesionado contemple un porcentaje de su parque vehicular para personas con discapacidad, propiciar el uso de vehículos no contaminantes, evaluar y diseñar nuevas tecnologías en las unidades para el transporte de personas con discapacidad, para facilitar los movimientos de ascenso y descenso de pasajero con discapacidades, entre otras.

847. A pesar de estos avances en el acceso a dichos servicios públicos para las personas con discapacidades y para las personas adultas mayores, aún queda mucho por hacer, pues la designación presupuestal no ha permitido que el Metrobús cuente en todos sus autobuses con los mecanismos necesarios para el traslado eficaz de personas con discapacidad y personas adultas mayores.

848. Es importante integrar a los programas relacionados con el transporte la perspectiva de género, a fin de evitar la vulneración del derecho a la integridad física y al derecho a la honra y la dignidad de

los usuarios y usuarias, debido a los constantes abusos de índole sexual sobre todo contra mujeres,<sup>225</sup> así como abusos de autoridad policiaca a las personas,<sup>226</sup> en particular a personas homosexuales, algunas de ellas, menores de edad.<sup>227</sup> Tales derechos se ponen en riesgo en el uso cotidiano de los medios de transporte. Es de resaltar que el STC Metro ha implementado la política de vagones para hombres y otros de uso exclusivo para mujeres en ciertos horarios, lo cual tiene como finalidad disminuir el riesgo de abusos.

**Cuadro v.27** Evolución del presupuesto asignado por la ALDF al transporte público<sup>228</sup>

Ejercicio	Asignado	Tasa de crecimiento %
2002	389.9	
2003	383.8	-1.6
2004	341.6	-11.0
2005	510.5	49.4
2006	584.7	14.5
2007	789.7	35.1

**Cuadro v.28** Presupuesto asignado por la ALDF a los distintos medios de transporte del Distrito Federal<sup>229</sup>

Ejercicio		Sistema de Transporte Colectivo Metro	Servicio de Transportes Eléctricos	Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal	Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público
2002	Asignado	5 749.2	980.8	792.8	80.0
	Tasa de crecimiento %				
2003	Asignado	6 282.6	756.3	797.7	70.2
	Tasa de crecimiento %	9.3	-22.9	0.6	-12.2
2004	Asignado	6,515.7	766.2	734.3	35.0
	Tasa de crecimiento %	3.7	1.3	-7.9	-50.2
2005	Asignado	8 561.8	744.1	780.1	20.0
	Tasa de crecimiento %	31.4	-2.9	6.2	-42.9
2006	Asignado	8,876.7	797.6	977.4	20.0
	Tasa de crecimiento %	3.7	7.2	25.3	0.0
2007	Asignado	7 512.3	831.3	888.8	20.0
	Tasa de crecimiento %	-15.4	4.2	-9.1	0.0

## 2. Marco normativo de la prestación de servicios públicos

849. Como se ha insistido, los servicios públicos no constituyen un derecho en sí mismo; sino que únicamente constituyen un medio para el cumplimiento del derecho a un nivel de vida adecuado.

850. Al respecto, la Constitución, a pesar de no contemplar explícitamente el derecho a un nivel de vida adecuado, sí prevé en su artículo 4° algunos de los derechos básicos que conforman un adecuado nivel de vida para las personas,<sup>230</sup> como los derechos a una vivienda digna y decorosa, a la protección

<sup>225</sup> Gladis Torres Ruiz, "GDF toma medidas contra abuso sexual en el transporte público", en *CIMAC*, 23 de enero de 2008.

<sup>226</sup> A pesar de que en el presente informe no se profundiza en el tema de seguridad pública, es importante mencionar que la CDHDF emitió la Recomendación 11/2007 por el abuso policiaco de elementos de la SSP en una de las estaciones del STC Metro, que derivó en la muerte del señor Albano Ramírez Santos.

<sup>227</sup> Emilio Álvarez Icaza Longoria, "Llama CDHDF a construir una sociedad democrática, diversa e incluyente", *Boletín de Prensa 205/2007*, CDHDF, 12 de octubre de 2007.

<sup>228</sup> Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisión de Población y Desarrollo, oficio JLMJ/084/2007, 13 de noviembre de 2007.

<sup>229</sup> *Idem*.

<sup>230</sup> CPEUM, *op. cit.*

a la salud y al medioambiente y el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades básicas, entre ellas, la de alimentación.

851. Este derecho entraña para el Estado la obligación de diseñar sus políticas y legislar tomando en cuenta los riesgos y obstáculos para que las personas accedan a una vida digna y al pleno desarrollo de sus potencialidades.

852. Las obligaciones del Estado son la manifestación correlativa de los derechos de las personas. Se encuentran plasmadas en las normas nacionales e internacionales que rigen en el territorio mexicano. Es así que uno de los medios para cumplir con esas obligaciones internacionales, en la medida en que se construyen elementos para satisfacer el derecho a un nivel de vida adecuado, es la prestación de los servicios públicos por parte del Estado tanto a nivel federal como local. Cabe afirmar lo anterior, puesto que con la prestación de los servicios públicos, el Estado contribuye a mantener o mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

853. La prestación de servicios públicos está prevista en la Constitución, principalmente en el artículo 115, en lo referente a los municipios, los que en el caso del Distrito Federal corresponderían a las delegaciones territoriales.<sup>231</sup>

854. También, de conformidad con la base primera, fracción v, inciso k) del artículo 122 constitucional, es facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.<sup>232</sup>

855. En el inciso g) del artículo 122 constitucional, se establece que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes. En estas comisiones se establecerán las bases para la celebración de convenios, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto de la ejecución y operación de obras y en la prestación de servicios públicos.

856. Cabe afirmar que la prestación de los servicios públicos por parte de las delegaciones territoriales es uno de los medios del Estado mexicano y del Gobierno del Distrito Federal para cumplir con la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado a las y los habitantes del Distrito Federal.

857. Como ejemplo de estos convenios está la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, que se crea en 1994 por medio del Convenio de Coordinación para la Integración de la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 15 de febre-

<sup>231</sup> *Idem.*

<sup>232</sup> *Ibid.*, Cabe mencionar que el tema de mercados públicos se trata en el capítulo VI de este informe, "Uso de espacios públicos y comercio en vía pública".

ro de 1995. En esa Comisión se agrupan autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de Estado de México pertenecientes a la zona conurbada, para tratar de unir esfuerzos en la gestión del agua a nivel regional, de manera que se atiendan los problemas comunes en ambas demarcaciones.

858. Dentro de la regulación de los municipios, la Constitución, en el artículo 115<sup>233</sup> contempla las siguientes funciones y servicios públicos:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

859. Como se desprende de los artículos anteriores, existe una indefinición en la nomenclatura de servicios públicos, pues el artículo 122 no los enumera, y el 115 los enumera junto con algunas funciones públicas como la seguridad pública, que está clasificada precisamente como “función pública” en el artículo 21 constitucional.<sup>234</sup>

860. Esta falta de claridad en la nomenclatura se ha intentado remediar con el establecimiento del concepto de *servicio público* en términos jurídicos en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal,<sup>235</sup> que en su artículo 3° dispone que *servicio público* es “la actividad organizada que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”.

861. El Estatuto del Distrito Federal<sup>236</sup> no da un concepto ni precisa qué se debe considerar como servicio público, limitándose en su artículo 118 a enumerar las materias que deben tomarse en consideración para el desarrollo y bienestar en la ciudad, a saber:

- a) Seguridad pública;
- b) Planeación del desarrollo;
- c) Reservas territoriales, uso de suelo y vivienda;
- d) Preservación del medioambiente y equilibrio ecológico;
- e) Infraestructura y servicios de salud;
- f) Infraestructura y servicio social educativo;

<sup>233</sup> CPEUM, *op. cit.*

<sup>234</sup> *Idem.*

<sup>235</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 29 de diciembre de 1998, última reforma publicada el 24 de enero de 2008, véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000061.pdf>>.

<sup>236</sup> Estatuto del Distrito Federal, *op. cit.*

- g) Transporte público; y
- h) Agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

862. Lo anterior nos muestra que la nomenclatura es vaga y se presta a diferentes interpretaciones, con lo cual se observa que en el actuar público no existe un consenso sobre una definición precisa de servicio público.

863. La distribución de competencias en la prestación de servicios públicos entre la administración central y las delegaciones se regula tanto en el Estatuto como en las leyes correspondientes a cada función o servicio público, como en los acuerdos por los que el jefe de gobierno delega a los jefes delegacionales la facultad de otorgar las concesiones de los servicios públicos de conformidad con el artículo 93 del Estatuto del Distrito Federal.<sup>237</sup>

864. De conformidad con el artículo 115 del Estatuto, corresponde a los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal la prestación o concesión de servicios públicos de cobertura general en la ciudad; aquéllos que incidan, se realicen o se relacionen con el conjunto de la ciudad; aquéllos que tengan impacto en dos o más delegaciones; así como de aquellos servicios públicos y obras de impacto en el interior de una delegación cuando sean de alta especialidad técnica.

865. Según el artículo citado, los órganos centrales de la Administración Pública del Distrito Federal deberán determinar los sistemas de participación y coordinación de las delegaciones respecto de la prestación de servicios públicos de carácter general, como suministro de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas, recolección de desechos en vías primarias, transporte público de pasajeros, protección civil, seguridad pública, educación, salud y abasto.

866. Los jefes delegacionales deben opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la delegación de conformidad con la fracción IV del artículo 117 del Estatuto.<sup>238</sup>

867. Los jefes delegacionales, con el fin de garantizar la adecuada prestación de servicios públicos, realizarán recorridos periódicos dentro de su demarcación, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en los que la comunidad tenga interés.

868. Con el fin de mejorar la gestión pública, y con ésta, la prestación de servicios públicos y atendiendo al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, la Coordinación General de Modernización Administrativa elaboró el Programa Anual de Modernización Administrativa 2008 para dar lineamientos que mejoren los servicios prestados a las y los ciudadanos.<sup>239</sup>

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> *Idem.*

<sup>239</sup> Coordinación General de Modernización Administrativa, *Programa Anual de Modernización Administrativa 2008*, presentado como anexo del oficio CGMA/DPM/0373/08, 29 de enero de 2008, *op. cit.*

869. El Programa busca, entre otras cuestiones, la modernización del transporte público y así evitar la utilización de transporte privado, contribuyendo al rescate ambiental como una de las propuestas para mejorar la calidad de vida de las y los ciudadanos. Esto demuestra en qué medida la prestación de servicios incide claramente en la calidad de vida y por ende en la seguridad humana.<sup>240</sup>

870. Los objetivos<sup>241</sup> que se proponen con el Programa y que se relacionan con nuestro tema son las siguientes:

- a) Simplificación y desregulación en trámites y servicios;
- b) Aprovechamiento y desarrollo tecnológico para mejorar efectividad y ejecución en el trabajo diario, mismo que se reflejaría en los servicios prestados (*vgr.* mayor utilización de internet);
- c) Mejoramiento de la atención ciudadana, haciendo énfasis en el combate a la corrupción;
- d) Medición y autoevaluación de la gestión pública que permita conocer la satisfacción de los ciudadanos en los trámites y servicios que realizan;
- e) Fortalecer la participación ciudadana;
- f) Establecer sistemas de calidad en la prestación de servicios; y
- g) Fortalecer la imagen urbana, lo que se relaciona estrechamente con el derecho a la ciudad. Esta vertiente está muy relacionada con la seguridad humana: busca recuperar los espacios públicos y dar seguridad a los ciudadanos en su vida cotidiana, así como fluidez de movimiento diario; con una visión de los grupos vulnerables, como adultos mayores y personas con discapacidad.

871. En caso de ser cumplidos,<sup>242</sup> estos objetivos darán a la prestación de nuestros servicios la pauta para fortalecer la seguridad humana de las y los ciudadanos. Sin embargo, aún queda mucho por hacer, como veremos en la sección de quejas presentadas ante esta Comisión, al igual que se vio en las continuas solicitudes de servicios en cuadros anteriores.

872. Al abordar la prestación de servicios públicos, resulta interesante señalar el concepto del *derecho a la ciudad* que tiene como antecedente el Foro Social Mundial 2001, en el que se discutió el desafío de construir un modelo de sociedad sustentable y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social. Desde el I Foro Social Mundial realizado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables han ido construyendo una Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, donde se traduzcan los compromisos y medidas que se deben asumir en la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y los organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades del mundo.

873. La Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es un instrumento dirigido a contribuir a las luchas urbanas y al proceso de reconocimiento, en el sistema internacional de los derechos humanos, del dere-

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>241</sup> *Ibid.*, pp. 3-6.

<sup>242</sup> También para la mejora regulatoria encontramos el *Manual de trámites y servicios al público*, que es el documento que concentra la información normativa y administrativa relacionada con los trámites y servicios demandados por la ciudadanía en las materias en que es aplicable la Ley de Procedimientos Administrativos del Distrito Federal. Este *Manual* es de observancia obligatoria en las delegaciones. (*Ibid.*)

cho a la ciudad. El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

874. La Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad fue adoptada por organizaciones y movimientos sociales en el Foro Social de las Américas en Quito, Ecuador, en julio de 2004, y establece en su artículo 1° que “todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de conformidad con los principios y normas que se establecen en esta carta. Todos tienen el derecho al usufructo pleno de la ciudad respetando la diversidad de ingreso, género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural”.

875. En este orden de ideas, en la ciudad de México se inició recientemente un proceso de análisis y discusión del tema, con base en el cual se impulsó la creación de un comité promotor que realice los trabajos para la elaboración de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad como plataforma e instrumento para la exigencia de los derechos humanos de las personas que habitan y/o transitan por la ciudad. En julio de 2008, se publicó una convocatoria con la finalidad de ampliar la discusión y enriquecerla con la diversidad de opiniones que confluyen en esta ciudad, con fundamento en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad y los principios estratégicos del derecho a la ciudad tales como el ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática, la función social de la ciudad, la planeación y producción democrática, el manejo responsable de los recursos naturales, el disfrute equitativo de la ciudad, la igualdad y la no discriminación.

### *3. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF*

876. En relación con las presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado en cuanto a la prestación de servicios públicos, la Comisión ha conocido principalmente de casos relacionados con los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado y recolección de basura. En el periodo de octubre de 2006 a octubre de 2007, del total de 115 menciones de presunta violación al derecho a un nivel de vida adecuado, la Tercera Visitaduría investigó 62 menciones de presunta violación a este derecho bajo el rubro de servicios públicos. Es decir, un poco más de la mitad (53.91%) del total de menciones de presunta violación al derecho a un nivel de vida adecuado se refieren a la prestación de servicios básicos de vivienda, lo cual nos da una idea de la magnitud de esta afectación a la población de la ciudad.

877. Este dato debe leerse tomando en cuenta que también se revisaron las menciones a los problemas de servicios públicos, referidas en la selección de quejas de presuntas violaciones al derecho de petición y al derecho a la seguridad jurídica, a fin de que no quedaran subrepresentadas las afectaciones a las personas peticionarias relacionadas con servicios públicos.

#### *a) TIPO DE AUTORIDAD Y TIPO DE CONCLUSIÓN*

878. Las 62 menciones de presuntas violaciones relacionadas con la prestación de servicios básicos de vivienda se atribuyeron a las autoridades que se mencionan en el cuadro v.29.

**Cuadro v.29** Menciones de presunta violación al derecho a un nivel de vida adecuado en el rubro de prestación de servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado y recolección de basura, por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Presunta violación	Autoridades	Número de menciones	
Obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera	Sistema de Aguas de la Ciudad de México	11	
	Delegación Gustavo A. Madero Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Gustavo A. Madero	10	
	Delegación Miguel Hidalgo Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Miguel Hidalgo	2	
	Delegación Tlalpan Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Tlalpan Dirección General de Servicios Urbanos en la delegación Tlalpan	7	
	Delegación Benito Juárez Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Benito Juárez	2	
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	1	
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Xochimilco Dirección General de Servicios Urbanos en la delegación Xochimilco	6	
	Delegación Álvaro Obregón Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	4	
	Delegación Cuauhtémoc Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Cuauhtémoc	5	
	Delegación Azcapotzalco Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Azcapotzalco	2	
	Delegación Venustiano Carranza Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Venustiano Carranza	3	
	Delegación Iztapalapa Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación Iztapalapa	4	
	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en la delegación La Magdalena Contreras	1	
	Dirección General de Obras Públicas de la Secretaría de Obras y Servicios	1	
	Dirección General del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal	1	
	Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural	1	
	Secretaría de Transportes y Vitalidad	1	
	<b>Total: Obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado, recolección de basura, etcétera</b>	<b>62</b>	
	<b>Total general de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado</b>		<b>115</b>

879. Respecto del tipo de conclusión al que se llegó en las investigaciones de queja, de las 62 menciones de ese periodo, 53 se encontraban concluidas y 9 estaban en trámite al 17 de octubre de 2007. De las 53 concluidas, 38 fueron resueltas durante el trámite; 3 se concluyeron por acumulación a otros expedientes; 1 por desistimiento de la persona peticionaria; 1 por falta de interés de la persona peticionaria; 1 por no competencia; en 2 se acreditó la no violación a los derechos humanos; en 4 se concluyó por orientación y en 3 no se encontraron elementos suficientes para acreditar la violación.

Cuadro v.30 Conclusión de las quejas

Tipo de conclusión	Número de menciones	Autoridad mencionada	Número de menciones
No competencia, habiendo brindado orientación jurídica	1	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	1
Falta de interés	1	Delegación Cuauhtémoc	1
Solucionado durante el trámite	38	Delegación Tlalpan	1
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Tlalpan	1
		Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	1
		Delegación Álvaro Obregón	2
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	3
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	2
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Azcapotzalco	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	2
		Delegación Gustavo A. Madero	3
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Gustavo A. Madero	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Venustiano Carranza	1
		Delegación Venustiano Carranza	1
		Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	1
		Delegación Iztapalapa	2
		Delegación Xochimilco	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación La Magdalena Contreras	1
		Delegación Azcapotzalco	1
		Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa	1
		Delegación Benito Juárez	1
		Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural	1
		Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	9
Acumulación	3	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	1
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	2
Sin elementos suficientes para acreditar una violación	3	Dirección General de Obras, Servicios y Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez	1
		Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Miguel Hidalgo	1
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	1
Orientación	4	Delegación Miguel Hidalgo	1
		Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	1
		Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	1
		Delegación Venustiano Carranza	1
Hechos no violatorios	2	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	1
		Secretaría de Transportes y Vialidad	1
Desistimiento	1	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	1
<b>Total</b>	<b>53</b>		<b>53</b>

### b) UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS

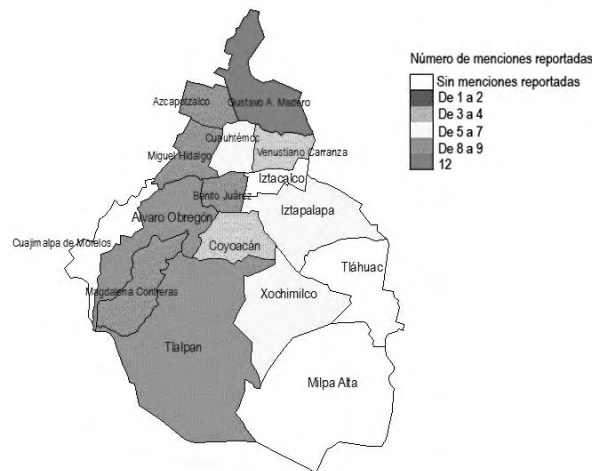
880. Independientemente de la autoridad a quien se atribuyó la violación, la CDHDF considera importante resaltar la ubicación geográfica donde tuvieron lugar los hechos presuntamente violatorios, a fin de identificar las zonas del Distrito Federal que –de acuerdo con las quejas presentadas en la Comisión– presentan las mayores problemáticas en el tema de los servicios públicos señalados. Para el fin de indicar el número de menciones por zona geográfica se tomó como base la división territorial de la ciudad por delegaciones políticas.

**Cuadro v.31** Presunta violación al derecho a un nivel de vida adecuado en el rubro de prestación de servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado y recolección de basura, por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007

Delegación	Número de menciones
Gustavo A. Madero	12
Tlalpan	9
Álvaro Obregón	8
Xochimilco	7
Iztapalapa	6
Cuauhtémoc	6
Coyoacán	4
Venustiano Carranza	3
Azcapotzalco	2
Miguel Hidalgo	2
Benito Juárez	2
La Magdalena Contreras	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

**Nota:** Debe tomarse en cuenta que los números de menciones de presunta violación no son absolutos (excepto en el caso de menciones relacionadas con la delegación GAM), sino que son rangos entre un número y otro de menciones recibidas respecto de cada zona geográfica de la ciudad tomando como base las delegaciones políticas.

**Mapa v.9** Violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado en el rubro de prestación de servicios básicos de agua potable, electricidad, drenaje, alcantarillado y recolección de basura, por delegación. Octubre de 2006 a octubre de 2007



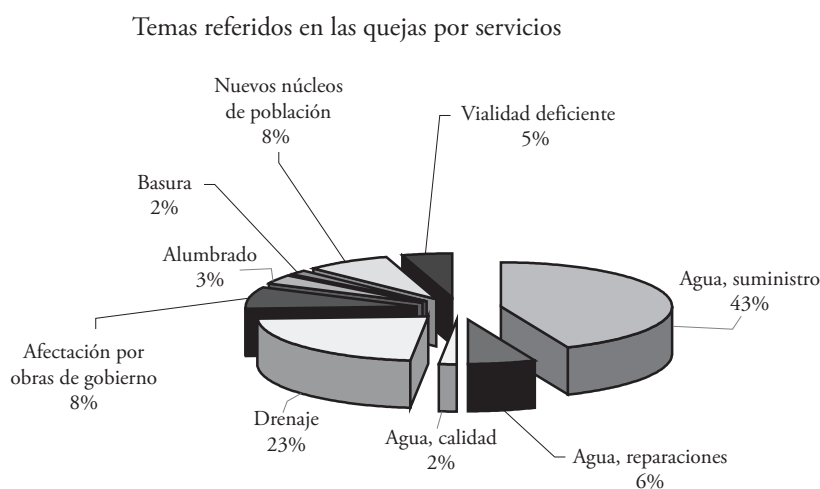
881. En el caso de la delegación Gustavo A. Madero, que aparece en primer lugar, los temas referidos en las quejas son el suministro de agua, como se señaló en el apartado sobre agua (5 denuncias). Por otro lado, se refiere la falta de mantenimiento y reparación del drenaje (4 denuncias), la afectación por obras de gobierno (2 denuncias) y por problemas relacionados con el alumbrado (1 denuncia). Debemos insistir en que en cada una de las denuncias se hace referencia a las personas que son afectadas, por ejemplo, la falta de suministro de agua afecta a los vecinos de toda una colonia o a toda la familia que habita en una vivienda.

882. En el caso de Tlalpan, el suministro de agua es el principal problema referido, no sólo a colonias y viviendas de la delegación, sino a nuevos núcleos de población, o el caso del pueblo de San Andrés Totoltepec que desde hace 20 años solicitó la instalación de una red de drenaje para evitar la contaminación ambiental generada por las fosas sépticas.

#### c) TEMAS GENERALES REFERIDOS EN LAS QUEJAS

883. Independientemente de la calificación formal sobre el tipo de violación que esta CDHDF analiza en el procedimiento de investigación de las quejas, una lectura más detallada de cada uno de los casos estudiados permitió obtener información sobre los temas de fondo que le preocupan y afectan a las personas peticionarias, según se muestra en la gráfica v.7.

**Gráfica v.17** Temas referidos en las menciones por obstaculización, restricción o negativa del derecho a los servicios básicos de agua, potable, electricidad, drenaje, alcantarillado y recolección de basura. Octubre de 2006 a octubre de 2007



#### d) OTROS SERVICIOS PÚBLICOS ANALIZADOS DE MANERA INDIRECTA EN LA CDHDF

##### ► *Transporte público*

884. Respecto del servicio de transporte público, debe decirse en primer lugar que la CDHDF no registró quejas específicamente calificadas en relación con la prestación del servicio. Sin embargo, a fin de presentar la información con la que cuenta esta CDHDF referida indirectamente al transporte público, se seleccionaron las denuncias que involucraron a las autoridades correspondientes al STC Metro y Sistema de Transporte Público Metrobús. Debe recordarse que este informe privilegia la visión de la seguridad humana de quienes habitan y transitan por la ciudad de México. Por ello, se presentan aquí las menciones de presuntas violaciones sufridas por las y los usuarios del servicio de transporte público y no por los propios prestadores del servicio o las y los trabajadores de las dependencias públicas que lo prestan, aunque éstos también han referido distintos problemas ante la Comisión. Dichos problemas se relacionan en general con la Setravi, como se señaló en el contenido de este capítulo.<sup>243</sup>

<sup>243</sup> Número de quejas contra Setravi en el periodo analizado.

885. En relación con el STC Metro, debido a la gran cantidad de personas transportadas, este medio se ha ido convirtiendo cada vez más en un espacio de conflictos en el que la convivencia entre usuarios(as) se torna difícil.

886. Esta Comisión documentó 15 menciones de presuntas violaciones realizadas por personas usuarias del Metro en contra de autoridades del STC Metro por presuntas violaciones a los derechos a la honra y dignidad (1); a la igualdad ante la ley (1); a la integridad personal (5); a la libertad y seguridad personales (3); y a la seguridad jurídica (5),<sup>244</sup> y que se referían a situaciones que se suscitan en el interior de este medio de transporte. Las 5 menciones registradas bajo el derecho a la seguridad jurídica se indican también más adelante en el numeral que trata específicamente este derecho y las 10 menciones restantes se contabilizan en el total de menciones por prestación de servicios públicos.

887. Adicionalmente a estas 15 menciones referidas al Metro, sólo se documentó 1 mención en relación con el servicio en el Metrobús y 4 menciones derivadas de problemas en el transporte público de microbuses. Es decir, a las **10 menciones** antes señaladas se suman estas **5 menciones** sobre Metrobús y microbuses, para dar un total de **15 menciones** por servicios referidos indirectamente en las quejas ante la CDHDF.

888. Lo anterior pone de manifiesto el reto de lograr que espacios con estas características recuperen el sentido de lugares que favorezcan la convivencia. Es particularmente importante destacar la necesidad de que en estos espacios en los que se prestan los servicios públicos se promueva el respeto y la no discriminación entre la ciudadanía, así como los derechos específicos de grupos y sectores sociales.

#### ► *Infraestructura urbana*

889. En las quejas por presuntas violaciones a los derechos a un nivel de vida adecuado, al medioambiente y al derecho de petición y pronta respuesta, aparece un tema de manera recurrente: la afectación que, desde la percepción de las y los peticionarios, ocasionan determinadas obras realizadas por dependencias del GDF o de las delegaciones. Las quejas ciudadanas van principalmente en dos sentidos: por un lado, se considera una afectación la falta de mecanismos de información y de participación de la ciudadanía en la planeación y ejecución de estas obras, lo cual genera incertidumbre sobre su impacto en la población. Por otro lado, se considera afectación aquella que se deriva de la ejecución de una obra, al alterarse las condiciones anteriores y al generarse situaciones que afectan el medioambiente, la vialidad, o la infraestructura de servicios.

<sup>244</sup> La situación de inseguridad alcanza su expresión más dramática en la muerte del señor Albano Ramírez Santos, quien falleció a causa de una severa golpiza, al parecer a manos de policías, cuando era trasladado de la estación del metro a la Agencia del Ministerio Público. Este caso motivó la Recomendación 11/2007, que entre sus puntos recomendatorios, insta a la Dirección General del STC Metro a “que se revisen y en su caso se reformen los criterios de coordinación entre los funcionarios de estación, el personal de vigilancia del Metro y la Policía Auxiliar del Distrito Federal, en especial el Grupo Fuerza de Reacción, de modo que se establezcan con claridad la línea de mando, las responsabilidades que a cada quien compete en el tratamiento de incidentes, incluidos los que se refieran a infracciones y delitos, los tramos de control de esas responsabilidades, y la jerarquía del personal civil sobre el de seguridad institucional y de éste último sobre la policía auxiliar y el Grupo Fuerza de Reacción. Asimismo, que se establezcan mecanismos para evaluar el funcionamiento de esta coordinación, así como para corregir y sancionar cualquier disfuncionalidad en su operación. Que se realicen las adecuaciones necesarias al Instructivo de Incidentes Relevantes, en el que se establezca claramente el procedimiento que debe seguir el personal de seguridad en cualquier contingencia que se presente en las estaciones del Metro. Que se garantice que el personal que participa en la solución de incidentes, incluidos los que se refieran a infracciones y delitos, conoce y es capaz de aplicar las normas y políticas institucionales, así como de detectar y en su caso corregir o denunciar cualquier signo de alteración de las mismas”. CDHDF, Recomendación 11/2007, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1107>>.

e) DERECHO DE PETICIÓN Y PRONTA RESPUESTA Y DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

890. Es importante hacer notar que en ocasiones las personas peticionarias y agraviadas presentan escritos (derecho de petición) o reclaman el incumplimiento de alguna normatividad (seguridad jurídica) que tienen relación con la prestación de servicios públicos.

891. En ese sentido, el análisis de este grupo de menciones refleja que del total de 139 menciones por presuntas violaciones al derecho de petición y pronta respuesta que se revisaron, 8 se refieren a inconformidades por la afectación por obras de gobierno, 1 mención se refiere a reparaciones relacionadas con la infraestructura del servicio de agua potable, 1 por alumbrado público, 4 por drenaje, 1 por transporte público, 1 específicamente al STC Metro y 8 por vialidad deficiente. Es decir, se encontraron 16 menciones clasificadas como derecho de petición, cuyo fondo se refiere a problemas relacionados con la prestación de servicios públicos.

892. En cuanto a la revisión de las 196 menciones del derecho a la seguridad jurídica relacionadas con los temas de estudio, 1 mención se refiere a reparaciones relacionadas con la infraestructura del servicio de agua potable, 1 por alumbrado público, 1 por servicios (sin especificar cuáles), 5 por transporte público, 1 por vialidad deficiente y 1 por drenaje. Es decir, se encontraron 10 menciones clasificadas como derecho a la seguridad jurídica, cuyo fondo se refiere a problemas relacionados con la prestación de servicios públicos.

893. La suma de las menciones a ambos temas arroja un resultado de 26 menciones relacionadas con la prestación de servicios públicos, aunque en la investigación no se calificaron formalmente como presuntas violaciones relativas a estos servicios. Sin embargo, como se ha señalado, se revisaron también las menciones al derecho de petición y al derecho a la seguridad jurídica a fin de no subrepresentar la situación de las afectaciones a derechos humanos relacionadas con servicios públicos, desde la óptica de la problemática atendida por la Comisión. En consecuencia, la suma de las 26 menciones referidas a estos derechos transversales con relación a la prestación de servicios públicos más las 62 menciones<sup>245</sup> ya descritas con relación a la prestación de servicios públicos, resultan en un total de 88 menciones. Asimismo, es necesario agregar las 15 menciones explicadas en el rubro de otros servicios referidos indirectamente en las quejas recibidas por la CDHDF. Ello da un total de 103 menciones referidas a problemáticas relacionadas a ese tema, de entre las quejas revisadas para construir la base de datos para el análisis de este informe.

894. Este dato debe leerse tomando en cuenta que para la revisión de menciones en quejas referidas al derecho de petición y de seguridad jurídica, se realizó sólo una selección, es decir, no se revisó el total de quejas de presuntas violaciones a estos dos derechos, que por mucho forman el grueso de las menciones de presuntas violaciones atendidas por la Tercera Visitaduría (1 390 menciones, un poco más de la mitad del total de 2 751 menciones atendidas en el periodo analizado). En ese sentido, puede afirmarse que el número de menciones referidas a afectaciones por prestación de servicios públicos es mayor, dado que del total de 335 menciones revisadas por los derechos de petición y seguridad jurídica, 26 menciones se refirieron a prestación de servicios públicos, lo que permite presumir que otra

<sup>245</sup> Debe tenerse en cuenta que dentro de las 62 menciones de servicios públicos, se contemplan 35 menciones relacionadas con el agua que se desarrollan en el apartado sobre agua.

selección del mismo número arrojaría un porcentaje similar de afectaciones relacionadas con la prestación de dichos servicios.

895. Por otro lado, en algunos casos de las quejas relacionadas con la prestación de servicios públicos, aunque suele ser una persona la que acude a la Comisión, es una colectividad o incluso una comunidad completa la que es afectada en sus derechos por problemas relacionados con estos servicios. Por ello, el dato de las 103 menciones sobre tales afectaciones no necesariamente corresponde con la cantidad de personas que resultan perjudicadas por los problemas a los que aluden las quejas, sino que este número generalmente es mayor.

**Cuadro v.32** Total de menciones sobre prestación de servicios públicos, tomando en cuenta el derecho de petición y pronta respuesta y el derecho a la seguridad jurídica, en relación con la prestación de estos servicios

Derecho	Número de menciones
Prestación de servicios	62
Otros servicios referidos indirectamente	15
Petición y pronta respuesta	16
Seguridad jurídica	10
<b>Total</b>	<b>103</b>

*f)* CASO ILUSTRATIVO DE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

896. En el expediente CDHDF/122/06/AZCAP/D7613-III, la peticionaria de 69 años manifestó su preocupación como vecina del Callejón 16 ubicado en la colonia San Martín Xochinahuac de la delegación Azcapotzalco. En tal ubicación viven 25 familias que se encontraban sumamente consternadas por la instalación permanente de la concentración de comerciantes de San Martín Xochinahuac, que desde hace más de cuarenta años ha invadido el mencionado callejón colocando sus puestos semifijos, obstruyendo el acceso a sus viviendas y limitando el acceso a servicios públicos tales como agua y alumbrado.

Durante esos cuarenta años en diversas ocasiones las y los vecinos hicieron del conocimiento de la delegación Azcapotzalco dicha situación, sin que se concretara una atención integral al asunto.

El único acceso a las viviendas de las y los vecinos se fue convirtiendo en un factor de riesgo, pues los comerciantes colocaban tanques de gas e instalaciones eléctricas sin adecuadas medidas de protección civil; asimismo, la realización de sus actividades generaba concentraciones de basura que resultaban en condiciones sanitarias insalubres.

Además, el establecimiento de comerciantes constituía un obstáculo para la adecuada prestación de los servicios públicos, pues no se le daba mantenimiento al drenaje del callejón ni a la propia calle. De igual forma, la situación provocaba la imposibilidad material de instalar lumbreras y realizar conexiones directas al servicio de agua potable y de energía eléctrica, lo que había orillado a las y los vecinos a acceder a los servicios básicos de forma irregular.

En fechas posteriores, la peticionaria sufrió una afectación a su salud que ocasionó su fallecimiento. Destaca que, debido a la obstrucción del paso en el callejón, se impidió el acceso de una ambulancia al domicilio de la peticionaria y, como consecuencia, su traslado al hospital se complicó injustificadamente.

El caso señalado se determinó como una violación al derecho a un nivel de vida adecuado, entre otros, ya que la omisión de las autoridades delegacionales en la atención del asunto causó que, por aproximadamente cuarenta años, las y los vecinos del lugar no contaran con la apropiada prestación de los servicios públicos básicos, además de otras afectaciones originadas por dicha omisión.

Durante la investigación del caso por parte de la CDHDF, las autoridades delegacionales comenzaron a atender la problemática del callejón a través de la realización de un proyecto de corredor comercial debidamente establecido que permitiera la coexistencia de los comerciantes y la adecuada prestación de servicios públicos a las y los vecinos, proyecto que actualmente se encuentra en obra.

#### 4. Propuestas específicas para la adecuada prestación de servicios públicos

##### TRANSPORTE

- I. Que la SMA, en coordinación con la SOS y la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), priorice políticas públicas encaminadas a disminuir la circulación de vehículos automotores, incentivando la creación de mayor número de rutas de transporte público no contaminante, eficaz y suficiente para desincentivar el uso del automóvil particular.
- II. Que las distintas dependencias competentes, principalmente Fimevic, RTP y Metrobús, elaboren sus planes y programas con la finalidad de desincentivar el uso de los vehículos particulares y fomentar el uso del transporte público, en especial de aquél que tiene bajo impacto ambiental, como el STC Metro.
- III. Que las delegaciones, la Setravi, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Metrobús, la Red de Transportes de Pasajeros, el Sistema de Transportes Eléctricos, el Sistema Concesionado de Pasajeros (taxis), el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal, la SOS, la Seduvi y el STC Metro, incluyan los criterios de calidad, accesibilidad física, accesibilidad económica y acceso no discriminado a los servicios públicos en los programas de dichas dependencias y órganos.
- IV. Que la Setravi elabore un padrón del Servicio Concesionado de Pasajeros (taxis).
- V. Que SOS, RTP, Setravi y la ALDF diseñen e implementen la infraestructura vial que agilice la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, la regularización del transporte de pasajeros concesionado y otorgar mayores recursos para la adquisición de autobuses y transporte público en general adecuado a las necesidades de personas con discapacidad y con perspectiva de género, todo esto con el fin de hacer efectivo dicho servicio.
- VI. Que el STC Metro realice campañas de información al público sobre el procedimiento para presentar quejas sobre el servicio y que éstas se atiendan oportunamente.
- VII. Que el STC Metro reforme e implemente el sistema de señalización para personas invidentes y débiles visuales.

##### CONSTRUCCIÓN DE OBRAS

- I. Que la SOS y las direcciones de obras de las delegaciones políticas, en la planeación de la cartera de obras públicas se programe la ejecución de las mismas de manera que no se generen centros de conflicto por la concurrencia de varias obras que afecten al mismo tiempo una zona y, en general, a todo el Distrito Federal.
- II. Que la SOS y las delegaciones políticas con base en la información y estudios previos necesarios para la realización de obras públicas, busquen mecanismos efectivos y homogéneos para atender las demandas de las y los vecinos que perciben alguna afectación a su nivel de vida por la construcción de obras. En especial, que se les indiquen los plazos contemplados para la realización de las obras y su conclusión.

III. Que la ALDF reglamente la continuidad de los proyectos de obras públicas con la finalidad de que su terminación no se vea condicionada por elementos como los cambios de administración y la preferencia política de los funcionarios y funcionarias a su cargo.

IV. A la ALDF que considere presupuestos, tiempos, etc., considerando las fuertes limitaciones en la realización de obras que implica el presupuesto.

#### ZONAS DE ALTO RIESGO

I. Que la SPC, las delegaciones políticas y sus unidades de protección civil, Seduvi, Setravi, SOS, STC Metro, SACM, den continuidad a las acciones iniciadas con la creación del Atlas de Riesgo del Distrito Federal para que constituya un verdadero elemento que permita prevenir con oportunidad desastres derivados de las condiciones naturales como grietas, hundimientos, etc., y diseñar una política de prevención y atención de desastres naturales.

#### SERVICIOS PÚBLICOS EN GENERAL

I. Que la ALDF establezca un criterio normativo claro sobre la distribución de competencias en materia de servicios públicos entre la Administración Centralizada del GDF y las delegaciones para evitar que los problemas graves en materia de infraestructura urbana queden sin resolver, aumentando así los riesgos de la ciudadanía en su vida cotidiana.

II. Que el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación del Distrito Federal evalúe el impacto de las políticas aplicadas por las dependencias y órganos del GDF en lo que se refiere a la relación entre servicios públicos y derechos humanos.

III. Que las delegaciones y la SOS busquen el mejoramiento de las áreas verdes, plazas y espacios en los que la ciudadanía pueda encontrar un lugar de recreación, gestionen la debida atención de las solicitudes que se reciben respecto de instalación y mantenimiento del alumbrado público y la creación de nuevas áreas verdes y la conservación de las ya existentes.

IV. Que la SMA y SOS, a través de la Dirección de Servicios Urbanos y las delegaciones, fomenten campañas permanentes en las que se informe sobre la forma correcta de separar residuos sólidos pero también respecto de los beneficios que para la sociedad y el medioambiente tiene la reducción de residuos sólidos así como su reciclaje. En caso de no contar con camiones de doble contenedor, que se establezca la recolección calendarizada por tipos de residuos para facilitar y fomentar su separación y mitigar el impacto ambiental.

## VI. Uso de espacios públicos y comercio en la vía pública



## A. Riesgos según el enfoque de la seguridad humana y descripción de la situación

897. Como se ha expresado anteriormente, una deficiente prestación de servicios públicos tiene consecuencias directas en la calidad de los espacios públicos como parques, plazas e, incluso, medios de transporte masivos como el Sistema de Transporte Colectivo Metro, un espacio público por antonomasia.

898. La densificación demográfica provoca hacinamiento de los espacios privados y públicos y produce tensiones y conflictos que se pueden observar cotidianamente en las calles de esta ciudad.

899. En este capítulo se analizará el uso de espacios públicos por parte del comercio, uno de los problemas más complejos que enfrenta esta ciudad desde hace tiempo. El uso de espacios públicos para el intercambio comercial no es nuevo en la ciudad de México, como tampoco lo es la disputa entre comerciantes por ganar tales espacios. Ya desde el siglo XVIII se tomaron en la Nueva España diversas medidas desde el gobierno para regular la actividad comercial en la Plaza Mayor y se desplazó a los comerciantes a “mercados improvisados” que no contaban con “infraestructura que acomodara o alojara a los comerciantes y vendedores tradicionales de la plaza mayor”. Aun con esas medidas, fue sumamente difícil recuperar el dominio sobre calles y plazas, al grado de que al final del siglo XVIII esta “disputa por el espacio público no cesó, solamente se trasladó a nuevos espacios urbanos: a las plazuelas que fueron seleccionadas como sedes de los mercados modernos”.<sup>1</sup>

900. Antes de analizar el problema del crecimiento del comercio en espacios públicos, es necesario referir brevemente la situación del empleo y el desempleo en el Distrito Federal. Ambos fenómenos están íntimamente relacionados, sobre todo si se considera que las políticas públicas se han caracterizado desde los años ochenta “por el cierre de empresas –que dejaron sólo en la ciudad de México 28% de personas despedidas– y los recortes presupuestales que para el país implicaron 400 000 plazas menos, 70% de las cuales eran ocupadas por habitantes de la ciudad”.<sup>2</sup>

901. La desaceleración del crecimiento económico, la falta de generación de empleos, los bajos incrementos al salario mínimo, el alza de los productos de la canasta básica, los bajos salarios de fondos de pensiones, el nulo apoyo al trabajo agrícola, entre otros, han propiciado una fuerte situación de desempleo. Los índices de desempleo son una expresión concreta de la inequidad en la creación y distribución de opciones de trabajo dignas.

902. En relación con el contexto del mercado laboral en el Distrito Federal, el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal* señala lo siguiente:

En 2004, el Distrito Federal ocupaba el primer lugar nacional por su contribución al producto interno bruto (PIB) del país, pues generaba 21.8% de éste, es decir, 1 520 677 101 pesos. El promedio anual de crecimiento del PIB para 2005 fue de 0.2%. El PIB per cápita ascendía a 22 212 dólares.

<sup>1</sup> Jorge Olvera Ramos, “La disputa por el espacio público: los comerciantes y vendedores de la Plaza Mayor”, en Carlos Aguirre Anaya, Marcela Dávalos y María Amparo Ros (eds.), *Los espacios públicos de la ciudad. Siglos XVIII y XIX*, Casa Juan Pablos, Instituto de Cultura de la Ciudad de México, México, 2002, pp. 85 y 97.

<sup>2</sup> D. Rodríguez Velásquez, “Vulnerabilidad y riesgos en el D. F.” en *Nexos*, núm. 238, octubre de 1997, pp. 53-61.

De acuerdo con los datos de la *Encuesta nacional de ocupación y empleo trimestral, ENOET* (datos para el segundo trimestre de 2007), la población en edad laboral (14 años y más) en el Distrito Federal es de 6.8 millones de personas, es decir alrededor de 78% de la población total. La población económicamente activa (PEA) es de 4 165 000 personas (57.7% hombres y 42.3% mujeres); de las cuales 94% está ocupada.

Alrededor de 246 730 personas viven en situación de desempleo, es decir una tasa de 5.9%, que es más alta que el promedio nacional de 3.39%. El desempleo afecta principalmente a personas que cursaron la secundaria completa (39%) y a las que tienen educación media superior y superior (40%). Además, la tasa de subocupación es de 7.7%, es decir, 321 000 personas.

El sector terciario (que engloba transporte; comercio; restaurantes y servicios de alojamiento; comunicaciones; correo; servicios profesionales, financieros y corporativos; servicios sociales; servicios diversos; gobierno y organismos internacionales) concentra poco más de 80% de la población ocupada. El sector secundario (actividades relacionadas con la industria manufacturera, extractiva, de la electricidad y la construcción) emplea a 19%, contra 0.4% para el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura caza y pesca). Más de 67% de las personas ocupadas son asalariadas. En el ámbito no agropecuario, 73% de las y los trabajadores laboran en micro, pequeñas y medianas empresas.

Con base en la definición aprobada en la decimoquinta conferencia de estadísticas del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) celebrada en Ginebra, Suiza, en 1993, el INEGI define al sector informal como “todas aquellas empresas no constituidas en sociedad que forman parte del sector de los hogares, dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo e ingreso para las personas implicadas”; y estima que este sector absorbe una proporción cercana a 25% de la PEA en el Distrito Federal.

El sector informal incluye un conjunto de actividades como: vendedores y vendedoras ambulantes de mercancías y de alimentos, artesanos(as), transportistas, prestadores y prestadoras de servicios domésticos de todo tipo y de reparaciones diversas, etc., que funcionan “con bajos niveles de organización, poca división del trabajo y capital, con mano de obra y tecnología poco calificada; los activos fijos pertenecen a los propietarios y pueden ser utilizados indistintamente por su empresa no constituida en sociedad o por el hogar, no existen garantías formales de contratación y pueden realizar transacciones y contraer pasivos sólo en nombre propio”.

Respecto de las y los trabajadores ambulantes, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) estima que concentran alrededor de 600 000 personas, de las cuales 90 000 laboran en el centro histórico. Otra fuente (Alejandra Barrios Richard, líder de la Asociación Legítima Cívica Comercial) habla de 550 000 puestos fijos y semifijos en toda la capital, y más de 40 000 en el centro. Esta caracterización general del mercado laboral capitalino da cuenta de un déficit en la generación de empleo en el sector de la economía formal, el que se traduce en las tasas de desempleo, subempleo e informalidad. El problema ocupacional también se refleja en la alta proporción de personas que anualmente migran al extranjero en búsqueda de trabajo, en particular a los Estados Unidos (más de medio millón por año en el ámbito nacional).<sup>3</sup>

903. Asimismo, en relación con las condiciones de trabajo, prestaciones y salario en el Distrito Federal, el Diagnóstico mencionado refiere lo siguiente:

La mayoría de las y los trabajadores en el Distrito Federal se desempeñan en condiciones laborales precarias; del total de la población ocupada, 45% labora entre 35 y 48 horas semanales, 28% más de 48 horas; 54.7% no cuenta con acceso a instituciones de salud por parte de su trabajo o actividad económica, 31% de las y los trabajadores asalariados no goza de las prestaciones laborales de ley (aguinaldo, vacaciones con goce de sueldo y reparto de utilidades) y 36% labora sin contrato escrito.<sup>4</sup>

904. Por otro lado, ya se hablaba en el capítulo I de este informe (párrafos 22-113) sobre la evolución de la seguridad social en el mundo y el estado de vulnerabilidad en que se encuentran actualmente millones de personas; el caso de la ciudad de México no es la excepción. El Diagnóstico señala:

<sup>3</sup> Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, Capítulo 14. “Derecho al trabajo”, nota al pie de página núm. 19, *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, 2008, p. 168.

<sup>4</sup> *Idem*.

El acceso y los beneficios de la seguridad social están limitados a las y los trabajadores –y sus familias– que laboran en el sector formal de la economía. Casi la mitad de la población capitalina (46.4%) se encuentra privada de su derecho a la seguridad social, principalmente trabajadores y trabajadoras independientes y agrícolas, asalariados y asalariadas de microempresas y sus familiares. Entre estos trabajadores independientes, hay una proporción significativa de empleados sin contrato escrito y sin prestaciones. Asimismo, las mujeres que trabajan de planta o por día en trabajo doméstico no cuentan con seguridad social, horario fijo ni seguridad laboral. Esta situación tiene repercusión tanto en la cobertura del sistema de salud y la satisfacción del derecho, como en la realización del derecho de las personas adultas mayores a contar con los beneficios de una pensión o seguro de vejez. En este sentido cabe señalar que sólo 30% de las personas adultas mayores en el Distrito Federal cuentan con una pensión y que, en muchos casos, ésta es absolutamente insuficiente.

En el Distrito Federal, según cifras de la ENOET de 2007, 3% de las personas ocupadas no reciben ingresos, 50% ganan menos de tres salarios mínimos, cerca de 18% entre tres y cinco, y solamente 18% más de cinco salarios mínimos. Considera que en 2006 con un salario mínimo apenas se podía adquirir 16% de la Canasta Obrera Indispensable (COI), el salario que percibe la gran mayoría de las y los trabajadores mexicanos no alcanza para adquirir lo necesario para vivir dignamente, pues para obtener la COI se requiere de un salario superior a cinco salarios mínimos; y menos de 18% de la población ocupada en el Distrito Federal está en esta situación.

Así, la gran mayoría de las y los trabajadores que se ocupan en el Distrito Federal no tienen garantizado su derecho a una remuneración justa que les permita acceder a condiciones de existencia dignas para sí y sus familias.

En materia de contratación colectiva, derecho consagrado en la normatividad internacional, los especialistas coinciden en señalar que en México, nueve de cada 10 contratos colectivos son una simulación. Éstos, mejor conocidos como “contratos de protección”, son convenios laborales revisados, modificados y negociados al margen de las y los trabajadores, a raíz de una relación de cooptación entre patrones y líderes sindicales. Enrique de la Garza afirma que: “los contratos de protección son un gran negocio para los líderes sindicales pues cobran un porcentaje de la nómina (de 10 a 25%) a cambio de mantener ‘paz laboral’ en la empresa. Es una extorsión permitida por las autoridades que beneficia a los empresarios porque así se ahorran problemas y conflictos laborales y sindicales”.<sup>5</sup>

#### Cuadro VI.1 Comercio en espacios públicos y los riesgos a la seguridad humana

<i>Riesgos a la seguridad humana que han incidido en el aumento del comercio en espacios públicos</i>
Falta de empleos
Bajos salarios
Alza de los productos de la canasta básica
Bajos fondos de pensiones
Escasas prestaciones laborales, aun para trabajadores asalariados

905. Hoy en día, además del desempleo, la inseguridad laboral es otro factor de riesgo para la seguridad humana. Esta tendencia a la subocupación o a la ocupación con derechos laborales restringidos, ha llevado a formular nuevos principios que amplíen o hagan efectiva la protección de las personas en esta situación. Así, desde 1999 diversas voces han planteado en las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo el concepto de trabajo decente:

La idea de “trabajo decente” es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos (independientes) y los que trabajan a domicilio. La idea incluye la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), la remuneración (en metálico y en especie), la seguridad en el trabajo y las condiciones laborales salubres. La seguridad social y la seguridad de ingresos también son elementos esenciales, aun cuando dependan de la capacidad y del nivel de desarrollo de cada sociedad. Los otros dos componentes tienen por objeto reforzar las relaciones sociales de los trabajadores: los derechos fundamentales del trabajo (libertad de sindicación y erradicación de la discriminación laboral, del trabajo forzoso y del trabajo infantil) y el diálogo social, en el que los trabajadores ejercen el derecho a exponer sus opiniones, defender sus intereses y entablar negociaciones con los empleadores y con las autoridades sobre los asuntos relacionados con la actividad laboral.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Dharam Ghai, “Trabajo decente. Concepto e indicadores” en *Revista Internacional del Trabajo, Número monográfico. La medición del trabajo decente*, Organización Internacional del Trabajo, vol. 122, núm. 2, 2003.

## 906. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera el trabajo decente como:

La mejor expresión de la meta del trabajo decente es la visión que tiene de él la gente. Se trata de su puesto de trabajo y sus perspectivas futuras, de sus condiciones de trabajo, del equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, de la posibilidad de enviar a sus hijos a la escuela o de retirarlos del trabajo infantil. Se trata de la igualdad de género, de la igualdad de reconocimiento y de la capacitación de las mujeres para que puedan tomar decisiones y asumir el control de su vida. Se trata de las capacidades personales para competir en el mercado, de mantenerse al día con las nuevas calificaciones tecnológicas y de preservar la salud. Se trata de desarrollar las calificaciones empresariales y de recibir una parte equitativa de la riqueza que se ha ayudado a crear y de no ser objeto de discriminación; se trata de tener una voz en el lugar de trabajo y en la comunidad. En las situaciones más extremas, se trata de pasar de la subsistencia a la existencia. Para muchos, es la vía fundamental para salir de la pobreza. Para muchos otros, se trata de realizar las aspiraciones personales en la existencia diaria y de manifestar solidaridad para con los demás. Y en todas partes, y para todos, el trabajo decente es un medio para garantizar la dignidad humana.<sup>7</sup>

907. En este apartado se analizará la actividad comercial que se ejerce en los mercados públicos, mercados sobre ruedas, tianguis, concentraciones, vía pública y en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, así como los problemas que se presentan a nivel organizativo, jurídico y social.<sup>8</sup>

908. Para entender la actividad comercial en espacios públicos de la ciudad (actividad que debe ser regulada y supervisada por las autoridades) es necesario señalar que en el Distrito Federal hay 317 mercados públicos<sup>9</sup> en los cuales ejercen actividad comercial 70 622 locatarios; 1 357 tianguis (se instalan 152 tianguis al día), de los cuales solamente 489 cuentan con los permisos de ubicación, y 52 mercados sobre ruedas.<sup>10</sup>

### Cuadro VI.2 Riesgos a la seguridad humana de los comerciantes

<p>Explotación por parte de líderes o representantes          Cobro de cuotas discrecionales por parte de los líderes, en ocasiones, con anuencia con las autoridades          Ausencia de prestaciones sociales y laborales          Inseguridad jurídica debido a la falta o actualización de legislación para el ejercicio del comercio          Utilización de propiedades patrimonio del Gobierno del Distrito Federal a través de la asignación y usufructo a representantes de comerciantes que puede fomentar el abuso, y prácticas de corrupción propiciando la nula o escasa responsabilidad del Estado en garantizar la seguridad jurídica          En algunos casos, formas contemporáneas de esclavitud</p>
--

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo decente* en <[http://www.oit.org.pe/portal/index.php?option=com\\_content&task=view&id=840&Itemid=664](http://www.oit.org.pe/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=840&Itemid=664)>.

<sup>8</sup> Como en el caso del medioambiente, la vivienda, el agua o los servicios públicos, la carencia de condiciones dignas de trabajo no tiene sólo un impacto individual sino colectivo y de manera diferenciada en diversos sectores y grupos sociales. En el caso del comercio, y especialmente el que se ejerce en la vía pública, las condiciones son, en muchas ocasiones, verdaderamente difíciles y precarias para niñas y niños (que se ven expuestos a otro tipo de abusos y riesgos), a personas adultas mayores, personas discapacitadas, mujeres, personas indígenas, debido a la discriminación y vulnerabilidad a la que están expuestas. A propósito de ello viene al caso recordar que la OIT ha definido las formas contemporáneas de esclavitud, pese a que ésta fue abolida formalmente hace mucho tiempo: “La palabra *esclavitud* abarca en la actualidad diversas violaciones de los derechos humanos. Además de la esclavitud tradicional y la trata de esclavos, comprende abusos tales como la venta de niños, la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía, la explotación del trabajo infantil, la mutilación sexual de las niñas, la utilización de niños en los conflictos armados, la servidumbre por deudas, la trata de personas y la venta de órganos humanos, la explotación de la prostitución y ciertas prácticas del régimen de *apartheid* y los regímenes coloniales”. OIT, *Formas contemporáneas de la esclavitud*, Folleto informativo núm. 14, véase <[http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs14\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs14_sp.htm)>. Si bien estas situaciones no se describen con detalle en este apartado, se proporcionan datos importantes en el capítulo referente a las quejas (párrafos 209-298) que recibe la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

<sup>9</sup> En revisión realizada a la página web de la Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal (Sedeco), se constató que ahí se asienta que sólo hay 312 mercados públicos en el Distrito Federal. Sin embargo, en el presente informe se usará la cifra de 317 mercados dado que esa fue la información proporcionada mediante oficio por dicha dependencia.

<sup>10</sup> Información proporcionada por la Sedeco.

## 1. Mercados públicos<sup>11</sup>

909. En el Distrito Federal existen 317 mercados públicos establecidos en las 16 delegaciones, los cuales cuentan con 64 108 locales comerciales.<sup>12</sup> Para ejercer la actividad comercial en dichos mercados se debe contar con una cédula de empadronamiento otorgada por las autoridades delegacionales.

910. El ordenamiento legal que rige a los establecimientos mercantiles al interior de los mercados públicos es el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal, el cual no ha tenido reforma alguna desde su publicación el 1° de junio de 1951.

911. Los locatarios deben refrendar en enero de cada año la cédula de empadronamiento, mediante el pago de derechos. Durante las temporadas de romerías<sup>13</sup> éstos tienen la oportunidad de instalarse en las inmediaciones del mercado a vender sus productos; lo anterior, sin embargo, genera conflictos con otros comerciantes que no son locatarios y que durante los demás días del año se instalan en ese mismo lugar, ya que durante dicha temporada son desplazados a otros lugares menos privilegiados para la venta.

912. Esto sólo complica los conflictos que existen entre locatarios y comerciantes, ya que los primeros se oponen a que los segundos se instalen –durante los demás días del año– en las inmediaciones del mercado, argumentando que las ventas bajan o que la competencia es desleal. Esto ocasiona que algunos locatarios permanezcan en dicho sitio, sin ningún permiso, vendiendo su mercancía incluso después de la temporada de romerías. Lo anterior genera un desdoblamiento de algunos locatarios, quienes ejercen su derecho al trabajo en el interior del mercado y en las inmediaciones de éste.

913. El incremento del comercio fijo o semifijo, en vía pública, en inmediaciones de los mercados públicos, provoca en ocasiones el abandono de puestos de trabajo debido al descenso en las ventas al interior de los mercados, o que los locatarios salgan –en épocas no autorizadas– a ejercer el comercio en las inmediaciones de los mercados. Esto puede derivar en la cancelación de la cédula de empadronamiento de los locatarios por parte de la autoridad delegacional, agudizando con ello el deterioro físico de los mercados públicos y acrecentando el abandono de los locales comerciales y la ausencia de compradores.

914. Por otro lado, a través de la investigación de las quejas, esta Comisión ha observado también que las disputas y divisiones al interior de las organizaciones de locatarios ocasionan la nula o escasa posibilidad de llegar a acuerdos para hacer propuestas de mejoras a los mercados, tanto físicas como de modernización comercial. Asimismo, las quejas contribuyen a demostrar la confusión que existe sobre

<sup>11</sup> De acuerdo con el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal (1951), *mercado público* es el lugar o local, sea o no propiedad del Departamento del Distrito Federal, donde ocurra una diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos de primera necesidad. Reglamento de Mercados para el Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de junio de 1951, véase <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&partado=2&disp=689>>.

<sup>12</sup> Sedeco, DGACD, *Mercados Públicos del Distrito Federal*, véase <<http://www.dgacd.df.gob.mx/comercial/mercados/directorio2006octubre.pdf>>.

<sup>13</sup> Se denomina *romería* al comercio desarrollado de forma extraordinaria, con motivo de las fiestas populares y tradicionales en los mercados públicos y en las zonas de mercado. Las romerías que se celebran en los mercados públicos tienen como uno de sus fines, entre otros, el que los locatarios comercialicen en determinadas fechas, bienes y productos de temporada alusivos a las festividades tradicionales, como son la celebración de fiestas patrias, día de muertos y temporada navideña. El 26 de noviembre de 2002 fueron publicadas las Normas para la realización de romerías en los mercados públicos, normatividad que regula la operación de estos canales de distribución, véase <[http://www.sedeco.df.gob.mx/transparencia/fraccion1/Marco\\_Norm/43\\_normas.pdf](http://www.sedeco.df.gob.mx/transparencia/fraccion1/Marco_Norm/43_normas.pdf)>.

el alcance de las facultades de administración efectiva del mercado. Es decir, no está claro hasta dónde llega la competencia del administrador del mercado en su calidad de servidor público de la delegación, y hasta dónde dicha administración recae sobre la o las mesas directivas de las asociaciones de locatarios, como órganos civiles de representación reconocidos por la autoridad. Esa falta de claridad genera privilegios para algunas personas e inseguridad jurídica para otras. La autoridad no cuenta con facultades efectivas para equilibrar estos intereses, debido a la carencia de una regulación más precisa y en algunos casos se aprovecha de estas lagunas normativas para aplicar prácticas clientelares.

915. El Reglamento de Mercados Públicos no se ajusta a la actual realidad administrativa y comercial de la ciudad; hoy en día se encuentra rebasado por diversas situaciones, como la propia práctica organizativa de los mercados públicos, las necesidades de los locatarios, la competencia con las grandes cadenas comerciales; el abandono de los locales comerciales, y la nula modernización para hacerlos más atractivos, entre otros. Por otro lado, la deficiencia del Reglamento también radica en que menciona a autoridades que actualmente no existen, debido a que no están contempladas en la Ley de la Administración Pública para el Distrito Federal.

**Cuadro VI.3** Mercados públicos en las 16 delegaciones

Delegación	Número	%	Delegación	Número	%
Iztapalapa	20	6.34	Miguel Hidalgo	17	3.2
Gustavo A. Madero	50	15.87	Iztacalco	16	3.2
Coyoacán	20	6.34	Venustiano Carranza	40	3.0
Tlalpan	17	5.40	Xochimilco	11	2.3
Álvaro Obregón	15	4.76	La Magdalena Contreras	5	2.0
Benito Juárez	16	5.08	Cuajimalpa de Morelos	5	1.1
Cauhtémoc	37	11.75	Tláhuac	18	0.9
Azcapotzalco	19	6.03	Milpa Alta	9	0.1

Fuente: Sedeco, DGACD, *Mercados públicos del Distrito Federal, op. cit.*

## 2. Mercados sobre ruedas y tianguis<sup>14</sup>

916. Según datos proporcionados por la Sedeco, 489 de los 1 357 tianguis cuentan con los permisos de ubicación, y existen 52 ubicaciones por semana de mercados sobre ruedas de las cuales 48% se concentran en cuatro delegaciones: Gustavo A. Madero, con 10 ubicaciones; Iztapalapa, con seis; Coyoacán, con cinco, y Álvaro Obregón, con cuatro.

917. El gran número de tianguis y el número ilimitado de aquéllos que cuentan con los permisos correspondientes, genera la oposición de vecinos quienes continuamente se quejan de que la instalación de los tianguis ocasiona problemas viales, de emisión de ruidos, basura, invasión de camellones, áreas verdes y banquetas, entre otros.

918. Existen además conflictos referentes a los responsables de los tianguis, ya que hay asociaciones de comerciantes que no renuevan su mesa directiva de manera constante, lo que puede ocasionar que la administración se centre en una o dos personas. Ello puede conllevar a prácticas corruptas, ya que, como es sabido, los líderes concentran el pago de los agremiados por el uso del espacio público y las

<sup>14</sup> Los tianguis son mercados móviles, en los cuales se otorga permiso a una asociación de comerciantes; el mercado sobre ruedas, por su parte, es un sistema de abasto creado por el gobierno; sin embargo, por uso y costumbre dichos espacios para ejercer el comercio se instalan en espacios de la vía pública –calles, parques, jardines, entre otros–.



cuotas respectivas para la manutención de la asociación.<sup>15</sup> Lo anterior conlleva la pérdida de control del Estado de los espacios públicos, a pesar de que jurídicamente es el responsable de lo que suceda en las calles y espacios públicos.

919. La seguridad jurídica de los comerciantes es endeble: por un lado, le corresponde a la Dirección General Jurídica y de Gobierno de cada delegación emitir el permiso correspondiente para la instalación de los tianguis, así como determinar el número de personas; sin embargo, le corresponde a la asociación determinar quién o quiénes de sus agremiados trabajarán ahí. Finalmente, a la autoridad delegacional le corresponde realizar las acciones tendientes a la verificación del lugar, es decir, que el número de comerciantes permitido no sea rebasado o que cumplan con los horarios de trabajo; en general, que observen las disposiciones del Reglamento de Mercados como norma reguladora de todas las concentraciones comerciales de la ciudad, a falta de normas concretas para cada tipo de concentración. Por ello, la misma situación aplica para los mercados sobre ruedas.

**Cuadro VI.4** Número de tianguis por delegación, 2006

Delegación	Valor absoluto	%	Delegación	Valor absoluto	%
Iztapalapa	380	29.3	Miguel Hidalgo	37	2.8
Gustavo A. Madero	190	14.7	Iztacalco	29	2.2
Coyoacán	95	7.3	Venustiano Carranza	33	2.5
Tlalpan	120	9.3	Xochimilco	30	2.3
Álvaro Obregón	151	11.6	La Magdalena Contreras	15	1.2
Benito Juárez	63	4.9	Cuajimalpa de Morelos	11	0.8
Cuauhtémoc	73	5.6	Tláhuac	27	2.1
Azcapotzalco	35	2.7	Milpa Alta	6	0.4

Fuente: Sedeco, DGACD, *Mercados públicos del Distrito Federal, op. cit.*

<sup>15</sup> La oposición a ciertos liderazgos puede contraer la expulsión de la asociación de comerciantes y del tianguis independientemente de los años que tenga el agremiado en ella e incluso de que la asociación misma tenga en regla sus actas de asamblea.

**Cuadro VI.5** Número de ubicaciones de los mercados sobre ruedas por semana en el Distrito Federal, 2006

Delegación	Número	%	Delegación	Número	%
Gustavo A. Madero	10	19	Benito Juárez	1	1.9
Álvaro Obregón	4	7.7	Azcapotzalco	4	7.7
Coyoacán	5	9.6	La Magdalena Contreras	1	1.9
Iztapalapa	6	11.5	Tláhuac	2	3.8
Cuauhtémoc	5	9.6	Venustiano Carranza	1	1.9
Tlalpan	4	7.7	Cuajimalpa de Morelos	1	1.9
Miguel Hidalgo	4	7.7	Milpa Alta	0	0.0
Iztacalco	4	7.7	Xochimilco	0	0.0

Fuente: Sedeco, DGACD, *Mercados públicos del Distrito Federal, op. cit.*

### 3. Concentraciones

920. Las concentraciones se encuentran establecidas en espacios regulados por los órganos de la administración pública, pero no por alguna ley reglamentaria, por lo que nuevamente se utiliza el Reglamento de Mercados para el Distrito Federal.

**Cuadro VI.6** Riesgos a la seguridad humana de las personas vecinas al comercio en vía pública

Afectación a vialidades, parques, y espacios públicos
Hacinamiento del espacio público y afectación al derecho al libre tránsito
Contaminación por ruido
Contaminación por residuos sólidos
Poco o nulo apoyo gubernamental en los programas de mejoramiento de colonias en lugares donde hay concentraciones y comercio en vía pública

921. Las concentraciones son espacios que fueron ocupados por comerciantes que desde hace aproximadamente 40 años se establecieron con instalaciones precarias para ejercer el comercio y ofrecer servicios. En un principio, se instalaron con intenciones de permanecer temporalmente; sin embargo, en muchos casos actualmente continúan funcionando en los mismos lugares. Las concentraciones son las antenas para la conformación de mercados públicos y es responsabilidad de las delegaciones realizar las acciones administrativas tendientes al reconocimiento jurídico de dichos espacios, así como la solicitud de presupuesto para que funcionen adecuadamente. En las concentraciones hay locales de venta de comida y verduras, estéticas, cerrajerías y centros de masaje, entre otros.

922. En el Distrito Federal existe un total de 206 concentraciones distribuidas en 11 delegaciones. De éstas, 115 se ubican en la delegación Iztapalapa (55.6%); 22 en Gustavo A. Madero; 11 en Álvaro Obregón y 16 en Tlalpan.<sup>16</sup>

**Cuadro VI.7** Número de concentraciones en el Distrito Federal, 2006

Delegación	Número	%	Delegación	Número	%
Gustavo A. Madero	22	10.6	Benito Juárez	0	0
Álvaro Obregón	11	5.3	Azcapotzalco	3	1.4
Coyoacán	8	3.9	La Magdalena Contreras	0	0
Iztapalapa	115	55.6	Tláhuac	3	1.4
Cuauhtémoc	0	0	Venustiano Carranza	0	0
Tlalpan	16	7.7	Cuajimalpa de Morelos	5	2.4
Miguel Hidalgo	1	0.5	Milpa Alta	0	0.0
Iztacalco	9	4.4	Xochimilco	14	6.8

Fuente: Sedeco, DGACD, *Mercados públicos del Distrito Federal, op. cit.*

<sup>16</sup> Sedeco, DGACD, *Mercados públicos del Distrito Federal, op. cit.*

923. Al igual que los otros espacios en los que se ejerce el comercio, las concentraciones han generado molestias entre las y los vecinos, principalmente por la obstaculización de la vía pública; en ocasiones atribuyen a la permanencia de estas concentraciones el poco o nulo apoyo gubernamental en programas de mejoramiento de la colonia (como son instalación de luz, drenaje, alcantarillado), y la inseguridad. Finalmente estas concentraciones implican un factor de riesgo, principalmente para personas con alguna discapacidad que ven obstaculizadas las vías de acceso.

#### 4. Comercio en la vía pública

924. El comercio que se ejerce en la vía pública suele ser el más emblemático. Por un lado, hablamos de una dinámica cultural de antaño, en la que desde épocas prehispánicas el comercio suele ser representativo de un proceso cultural arraigado. Por otro lado, es un sistema moderno de explotación de un sector cada vez más vulnerable por las pocas opciones laborales que existen en el país.

925. En este apartado se analizará de la situación de las personas que ejercen su derecho al trabajo en espacios públicos que son patrimonio del Gobierno del Distrito Federal (GDF), como son avenidas, cruceros y el STC Metro.

926. El ejercicio del comercio depende de la oferta y demanda, y por ello, la elección de los lugares para dicha práctica suelen ser puntos estratégicos (planeados o no), a los cuales la población acude a sabiendas de que encontrará lo que busca a un precio que le convenga.

927. Como ente regulador, efectivamente es responsabilidad del Estado observar la legalidad de los productos que se ofrecen en la vía pública, así como del procedimiento para la instalación del comercio; pero también es deber del Estado dar garantía a las y los ciudadanos para que cuenten con opciones laborales para su desarrollo, así como proporcionar la seguridad social.

928. Como parte de las políticas para regular el comercio en vía pública, el 31 de diciembre de 1997 el GDF publicó el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública con el objetivo de regularizar dicha actividad comercial. Las acciones destinadas a ello fueron las siguientes: la creación de un padrón único de comerciantes, el establecimiento de un pago por el uso de la vía pública, y la garantía jurídico-administrativa para ejercer la actividad, con lo cual el permiso que se emite adquiere el carácter de intransferible y personal.

929. Con el Programa de Reordenamiento, el GDF buscó liberar las vías primarias y secundarias de comunicación, así como evitar que muchas personas que ejercían el comercio continuaran a merced de organizaciones o de líderes que buscan su interés personal.

930. Con la implementación de este Programa, las delegaciones iniciaron el levantamiento de censos para regularizar a las personas que ejercían el comercio en su demarcación territorial y autorizaron el uso de la vía pública mediante la emisión del permiso respectivo.

931. A partir de la entrada en vigor del Programa se creó el Sistema de Comercio en Vía Pública (Siscovip), manejado por la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento en la Vía Pública,<sup>17</sup> con el objetivo de elaborar un padrón único de comerciantes que ejercen su actividad

<sup>17</sup> Actualmente Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento en la Vía Pública, dependiente de la Secretaría de Gobierno.

en la vía pública, concentrando la información proporcionada por las autoridades delegaciones, quienes tienen la responsabilidad de informar el número de comerciantes integrados en el Programa.

932. De acuerdo con la información proporcionada a esta Comisión por autoridades delegacionales y por la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento en la Vía Pública,<sup>18</sup> el número de personas que se inscribieron desde 1998 a la fecha en dicho Programa fueron 120 669 distribuidas en las delegaciones de conformidad con el siguiente cuadro.<sup>19</sup>

**Cuadro VI.8** Número de comerciantes por delegación

Delegación	1998	2007	Programas delegacionales	Diferencia de número de comerciantes
Xochimilco	No cuentan con dicha información	6 183	6 240	57
Benito Juárez	No existía censo	3 263	3 281	18
Iztapalapa	7 895	16 243	18 609	2 366
Tláhuac	No se cuenta con antecedentes	973	3 950	2 977
Azcapotzalco	No se cuenta con información	3 925	6 968	3 043
Cuajimalpa de Morelos	585	860	823	37
Gustavo A. Madero	12 763	13 607	13 753	146
La Magdalena Contreras	No proporcionó dicha información	2 623	3 033	410
Iztacalco	5 048	7 952	8 047	95
Álvaro Obregón	No cuenta con la información		2 994	—
Miguel Hidalgo	No rindió el informe solicitado		7 159	—
Coyoacán	No rindió el informe solicitado		4 537	—
Cuauhtémoc	No rindió el informe solicitado		26 085	—
Tlalpan	No rindió el informe solicitado		6 062	—
Venustiano Carranza	12 000	9 226	9 128	
<b>Total de comerciantes incorporados</b>		<b>120 669</b>	—	

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información proporcionada a la CDHDF en 2007 por las delegaciones y por la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento en la Vía Pública.

933. Como se aprecia en el cuadro, la información proporcionada por las autoridades delegacionales y por la Dirección de Programas Delegacionales sobre el número de comerciantes incorporados en el Programa, no coinciden. No existe un padrón confiable de comerciantes que ejercen el comercio en la vía pública en el Distrito Federal, por lo que se debe evaluar si el Programa cumplió los objetivos de contar con un padrón único y confiable que dé cuenta del problema del comercio en vía pública.

934. La imprecisión en los datos sobre el número de comerciantes que fueron integrados al Programa, nos indica que la Secretaría de Finanzas del GDF desconoce la cantidad exacta de impuestos que se recaudan por concepto del uso de la vía pública derivado del Programa.

935. En otro orden de ideas, según información proporcionada por algunas autoridades delegacionales y por peticionarios que acudieron a esta Comisión y que contaban con permisos para el uso de la vía pública, la Dirección General de Programas Delegacionales realizó una revisión de los padrones de comerciantes, con el fin de que se cumpliera lo dispuesto en el Programa. Al detectar que algunos contaban con dos o más permisos, solicitaban a las delegaciones que cancelaran los permisos otorga-

<sup>18</sup> La CDHDF solicitó mediante oficio a las 16 delegaciones y a la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento en la Vía Pública la información sobre el número de comerciantes que tenían antes de la emisión del Programa y el número actual de éstos. El cuadro VI.8 muestra la información recibida en los diversos oficios enviados por dichas autoridades a la Comisión en 2007.

<sup>19</sup> Es importante hacer notar que algunas delegaciones no proporcionaron a la Comisión la información solicitada mediante oficio del número de comerciantes con los que cuentan en su demarcación territorial.

dos de más, pero como los datos nos señalan, no existe un padrón confiable, por lo que dichas acciones pudieran ser inequitativas, dado que los datos indican que a algunas personas se les aplica la normatividad y a otras no. Aun con estas acciones, se observa que no ha sido posible lograr el objetivo de crear un solo censo confiable y tampoco han sido una solución para el cumplimiento del Programa.

### 5. Permisos y gafetes

936. Otro de los objetivos del Programa fue garantizar a los comerciantes su seguridad jurídico-administrativa a través de su permiso, y a su vez, recaudar impuestos por concepto de uso de la vía pública, de manera que se evitara el clientelismo por parte de líderes o de otras personas con intereses políticos. Esto se lograría con proporcionar a los comerciantes incorporados en el Programa, el permiso administrativo a través de gafetes temporales, revocables e intransferibles, así como los recibos por concepto del pago por el uso de la vía pública.

937. Sin embargo, analizando la información proporcionada a la CDHDF por las autoridades de las delegaciones, encontramos que no todas ellas han cumplido con la obligación de otorgar los gafetes o autorización correspondiente a los comerciantes incorporados al Programa.

938. Las autoridades delegacionales en esta situación, consideran que el registro en el padrón de Siscovip y los recibos de pago por concepto de uso de la vía pública les otorga protección jurídica y administrativa a los comerciantes. Sin embargo, esto es inexacto por varias razones.

939. Ante una prohibición de seguir ejerciendo el comercio, por ejemplo, el interesado podría promover un juicio de amparo para protegerse contra actos de la autoridad; para ello, según la Ley de Amparo y los criterios judiciales,<sup>20</sup> quien promueve el amparo deberá acreditar el interés jurídico a través de un documento probatorio, en este caso, el permiso para ejercer el comercio en vía pública. Si la persona interesada no cuenta con el documento que acredite el permiso respectivo, entonces se sobreseerá el juicio por falta de interés jurídico. Por lo tanto, la sola presentación del recibo de pago por concepto de uso de la vía pública no brinda certeza jurídica al comerciante.

<sup>20</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro núm. 221634, tesis aislada en materia administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, VIII, octubre de 1991, p. 148. Comerciantes ambulantes. Para acreditar su interés jurídico en el amparo, requieren cédula de empadronamiento o la autorización correspondiente. Si se reclama que se impida al demandante la actividad de comerciante ambulante, debe demostrar la afectación al interés jurídico que se actualizará, cuando el acto de autoridad ocasione un perjuicio derivado, precisamente, de la lesión de un derecho subjetivo protegido por una norma jurídica específica. Se afecta el interés jurídico del comerciante ambulante si se acredita contar con la cédula de empadronamiento o autorización correspondiente a que se refiere el artículo 26 del Reglamento de Mercados, ordenamiento conforme al cual las personas que se dediquen a una actividad comercial, bien sea en forma permanente o temporal o como comerciantes ambulantes, deben contar necesariamente con el empadronamiento obtenido del departamento de mercados de la Tesorería del Distrito Federal. Si no se demuestra esta condición debe sobreseerse en el juicio constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro núm. 222457, tesis aislada en materia administrativa, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, VII, junio de 1991, p. 227. Comerciantes. Cédula de empadronamiento, es un requisito para acreditar el interés jurídico. El ejercicio del comercio en la vía pública se encuentra regulado por los artículos tercero, fracciones II y III, y 26 del Reglamento de Mercados del Distrito Federal, pues el primero de ellos reputa como comerciantes permanentes a aquellos que ejerzan el comercio por tiempo determinado en un lugar fijo que pueda, considerarse como permanente, y como comerciantes temporales, a quienes realicen el comercio por tiempo determinado que no exceda de seis meses, dicho precepto, así como el diverso artículo 26, ordenan que quienes se encuentren en uno u otro de esos supuestos deben registrarse en el departamento de mercados de la Tesorería del Distrito Federal, a fin de que se les expida el empadronamiento correspondiente para poder ejercer la actividad comercial de que se trata. Por tanto, la exhibición de la cédula respectiva es requisito indispensable para justificar el interés jurídico de quien se considera afectado por actos de autoridad que le impidan desarrollar tales actividades.

940. Si bien el objetivo de los permisos era garantizar la situación jurídica de los comerciantes integrados al Programa, para que éstos dejaran de estar a merced de intereses partidarios o de líderes, el objetivo no se ha cumplido y ahora varios de los comerciantes se encuentran en estado de vulnerabilidad a causa de las acciones u omisiones de la propia autoridad delegacional. Aquí se observa una clara afectación a la seguridad humana de estas personas.

941. A continuación se presenta un resumen que a este respecto proporcionaron las delegaciones a la CDHDF:

- *Delegación Azcapotzalco.* Hay 3 925 puestos semifijos, 616 fijos y 1 865 de romerías; 75% de los comerciantes registrados en el Siscovip cuenta con su gafete. Los recibos de pagos fungen como cédula.
- *Delegación Benito Juárez.* Se registraron en el programa 3 263 comerciantes, de los cuales a 721 se les canceló la clave única; 1 882 corresponden a puestos semifijos; 401 a fijos; cuatro a oferentes de tianguis y 315 a participantes en alguna romería.
- *Delegación Cuajimalpa.* Tienen incorporados 860 comerciantes, de los cuales 47 son fijos; 658 semifijos y 155 en romerías. Se han entregado todas las cédulas de empadronamiento.
- *Delegación Gustavo A. Madero.* Se han incorporado 13 607 comerciantes, de los cuales 8 222 son comerciantes permanentes, fijos y semifijos; 5 298 de romerías; 53 tianguis y 34 temporales, de los cuales ninguno cuenta con el gafete correspondiente.
- *Delegación Iztacalco.* Son 7 952 comerciantes, número que incluye tanto a quienes ejercen esta actividad ordinaria como a los que son de romerías. Se solicitó la baja de 2 315 ambulantes, sin embargo, esta solicitud no se ha determinado por programas delegacionales. Por lo que son 3 710 comerciantes y 1 924 en calidad de romerías.
- *Delegación Iztapalapa.* Hay 16 243 comerciantes de los cuales 11 514 son de romerías, y 4 727 permanentes. La cédula de empadronamiento sólo opera para locales de mercados.
- *Delegación La Magdalena Contreras.* Existe un padrón de 2 623 comerciantes de romería y permanentes. Solamente 30% de los comerciantes registrados cuenta con gafetes para el uso y aprovechamiento de la vía pública. El recibo de pago es el comprobante que acredita su incorporación al Siscovip.
- *Delegación Tláhuac.* Hay 973 comerciantes incorporados al Siscovip, de los cuales todos cuentan con el gafete correspondiente y 1 937 en romerías, sin contar los comerciantes de tianguis y concentraciones.
- *Delegación Xochimilco.* Hay 6 183 comerciantes incorporados; de éstos 6 067 son comerciantes semifijos y 116 fijos; de los 6 067; 4 921 son permanentes, 1 238 de romerías; 116 ambulantes, cinco pertenecen a mercados sobre ruedas y tres a tianguis. A ningún comerciante se le ha entregado el gafete.

942. Debe decirse que el número de comerciantes reportados por las autoridades delegacionales y por el Siscovip son comerciantes que ya están registrados en sus padrones. Aún falta determinar el número real de comerciantes que existen en el Distrito Federal.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> La lucha de cifras acerca de la cantidad exacta de comerciantes tiene también tintes políticos. Héctor Castillo Bertier, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sostiene que existen aproximadamente 700 000 comerciantes distribuidos en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal agrupados en cerca de 200 organizaciones que mantenían sus zonas de operación de manera controlada. Véase Miriam Castillo, "Con el PRD en el Gobierno del D. F. el ambulante se multiplicó por siete; son ya 700 mil", en *La Crónica*, México, 8 de enero de 2006.

### 6. Comerciantes que no cuentan con permiso para ejercer su actividad en la vía pública (tolerados)

943. De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades delegacionales, solamente una delegación reconoció que existen comerciantes que se instalan en la vía pública para ejercer el comercio, que no cuentan con el permiso respectivo; las demás autoridades delegacionales dijeron no tener en su demarcación comerciantes sin permiso y por lo tanto no cuentan con censo de éstos. Esta información no resulta creíble ante la evidencia del sobrepoblamiento de la vía pública en todas las demarcaciones territoriales, por lo tanto reconocer la situación actual implica el primer paso para así dar soluciones efectivas a la problemática.

944. Al negar que existe una gran cantidad de personas que ejercen el comercio en la vía pública sin permiso, se reduce la posibilidad de crear políticas públicas y programas reales dirigidos a la generación de empleos, así como a la solución del uso de espacios públicos dominados por líderes de organizaciones particulares sin control por parte de la autoridad. Se deja a discrecionalidad de las autoridades delegacionales la atención de dicho problema, lo cual ha provocado que los criterios para su solución no siempre sean la legalidad y la protección de los derechos humanos de toda la población, sino la corrupción, el clientelismo y la explotación, por parte de líderes o autoridades, de quienes buscan alternativas a la pobreza a través del comercio.

945. El cobro de cuotas al margen de la ley por parte de representantes o líderes, por el derecho al uso de la vía pública o por concepto de representación ante autoridades delegacionales para que se les tolere, es una de las formas de explotación de las personas que ejercen el comercio en la vía pública. Esto genera complicidad y deja al libre albedrío y discrecionalidad de la propia autoridad, permitiendo quién se instala o no en la vía pública sin contar con el permiso respectivo y por lo tanto vulnera el derecho al trabajo.

### 7. Reubicaciones de comerciantes en el Centro Histórico de la ciudad de México

946. El incremento desmesurado y sin control del comercio en la vía pública debe ser visto con preocupación por parte de las autoridades del Distrito Federal, no como un problema aislado constituido por el incremento de comerciantes (regulados o no), sino como consecuencia de las pocas o nulas políticas públicas para generar empleo.

947. No escapa a la CDHDF que la obligación del Estado de crear fuentes de empleo es competencia tanto del gobierno local (y de manera amplia, con acciones coordinadas en la ZMVM), como del federal; sin embargo, es preocupante que se apliquen políticas que tienden a criminalizar la ocupación de la vía pública, partiendo de la visión de que toda persona que se dedica al comercio es fuente de violencia, inseguridad y delincuencia.

948. Como parte de la recuperación del Centro Histórico, y ante el anuncio realizado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal el 9 de julio de 2007<sup>22</sup> se dio inicio al Programa de Reubicación del Comercio Informal del Perímetro A<sup>23</sup> de esta capital.

<sup>22</sup> Jefatura de Gobierno, Boletín 546, México, Distrito Federal, 9 de julio de 2007.

<sup>23</sup> De acuerdo con el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico y del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la delegación Cuauhtémoc, el perímetro A del Centro Histórico lo conforman las colonias del Centro y parte de las colonias Guerrero y Tabacalera.

949. Por lo anterior, la CDHDF solicitó a la Dirección General de Programas Delegacionales de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, el envío de un informe en el cual se precisara con detenimiento el Programa que se llevaría a cabo, los lugares de reubicación de los comerciantes y la situación jurídica de éstos, entre otros aspectos.

950. Al respecto se informó que el sustento legal para la reubicación de los comerciantes asentados en el perímetro A del Centro Histórico<sup>24</sup> es el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de la Ciudad de México, y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc (2000), de los cuales se desprende que el perímetro A está conformado por aproximadamente 446.56 hectáreas (4.46 kilómetros cuadrados), en el cual se busca iniciar y consolidar el desarrollo económico del Centro Histórico, a partir de repoblamiento de dicha zona.

951. La actividad del comercio en vía pública registraba para 1998<sup>25</sup> 3 724 comerciantes ubicados en 23 calles; en 1999 se registraron 5 251 comerciantes, en enero de 2000 el registro fue de 6 722, y el de febrero del mismo año alcanzaba 8 482 comerciantes. La Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública informó que para 2007<sup>26</sup> había 16 000 comerciantes ubicados en el Centro Histórico.

952. Debido al incremento y desbordamiento del comercio informal en el Centro Histórico, y como política pública por parte del GDF, se expidieron decretos expropiatorios<sup>27</sup> de predios ubicados en el Centro Histórico, con el fin de realizar acciones de recuperación del entorno urbano, crear fuentes de empleo y espacios para el establecimiento de corredores artesanales y de desarrollo económico. Todo lo anterior se hizo para que los comerciantes informales fueran reubicados el 12 de octubre de 2007.

953. Asimismo, la CDHDF solicitó a la autoridad que brindara información respecto de las normas jurídico-administrativas que regularizarían a los comerciantes que debían reubicarse. La autoridad no proporcionó dicha información; sin embargo, la CDHDF cuenta con copia del convenio<sup>28</sup> firmado por la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y diferentes organizaciones de comerciantes en la vía pública del Centro Histórico. Dicho convenio no señala los predios que serán utilizados para reubicar a los comerciantes, sino que éstos se determinarán de común acuerdo con las organizaciones. Asimismo, se da a las organizaciones la facultad de administrar y adecuar el espacio sobre la base de sus propias necesidades y fines comerciales, perdiendo el Estado la responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica de los comerciantes, quedando éstos en un alto grado de vulnerabilidad jurídica y laboral.

954. Dicho convenio es contrario a lo señalado en el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública, ya que uno de los motivos por los cuales el Programa fue implementado fue la necesidad de que los propios comerciantes y no los representantes de las organizaciones, fueran los que con-

<sup>24</sup> La CDHDF no se opone a que el Centro Histórico se recupere como espacio público de alcance y significación metropolitano; sin embargo, estas políticas deben hacerse apegadas a las leyes y reglamentos, y en protección a los comerciantes.

<sup>25</sup> Programa Parcial de Desarrollo Urbano del centro Histórico de la Ciudad de México, véase <[www.cenvi.org.mx/progp-int.htm](http://www.cenvi.org.mx/progp-int.htm)>.

<sup>26</sup> Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, Oficio núm. DGPDYRVP/001148/2007, 6 de noviembre de 2007.

<sup>27</sup> Gobierno del Distrito Federal, *Decretos expropiatorios*, del 29 de junio y 5 septiembre de 2007.

<sup>28</sup> Convenio firmado entre la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y diversas organizaciones de comerciantes en la vía pública del Centro Histórico el 3 de julio de 2007.

taran con los permisos respectivos –los cuales son personales e intransferibles– y se sujetaran a las leyes. Esto obedeció a que se detectó que había organizaciones de comerciantes que se oponían a la regularización, debido al control que ejercían sobre los agremiados.

955. Entre otras cosas, con la implementación de dicho Programa se buscaba la transparencia del ejercicio del gasto público; asimismo, el otorgamiento de los permisos respectivos conllevaría responsabilidades jurídico-administrativas por parte del beneficiario de un permiso para ejercer el comercio en vía pública: contar con la cédula de empadronamiento y pagar por el uso de la vía pública.

956. Los predios expropiados que son del GDF, pasaron a la administración de los representantes de las organizaciones de comerciantes del Centro Histórico. Esto puede provocar abusos y arbitrariedades respecto de quién o quiénes serán beneficiados con un lugar de trabajo en dichos espacios, cuáles serán los criterios para la permanencia de los comerciantes en tales lugares, y qué garantías jurídico-administrativas tendrán para su derecho al trabajo. Es decir, en la medida en que el GDF deje en manos de las organizaciones la administración pública, menos garantías jurídico-administrativas tendrán los comerciantes y mayor será el grado de inseguridad humana en la que vivirán.

957. Ante las medidas adoptadas recientemente por el GDF para remover a comerciantes del Centro Histórico, tanto del perímetro A como del B, cabría preguntarse por su efectividad, pues pretenden regular una actividad que se realiza ahí desde el siglo XVI sin dar, en muchos casos, opciones adecuadas para esos comerciantes, como se verá en el capítulo de quejas ante la CDHDF (párrafos 985-1006). Más bien se les han entregado locales improvisados y sin infraestructura adecuada, dejándolos a la merced de la decisión de los líderes.

958. Si bien la legalidad y la preservación del Estado de derecho es una preocupación que esta Comisión comparte plenamente, no debe permitir la criminalización del comercio en vía pública partiendo de apreciaciones subjetivas y generalizando la noción de que el comercio en vía pública es generador de violencia e inseguridad. Ello sólo justifica acciones como las expropiaciones de predios para la reubicación del comercio en vía pública, que no acaban ni limitan el crecimiento de la población que busca una alternativa de sobrevivencia y sí dejan en vulnerabilidad jurídica a las y los ciudadanos afectados. Deben tomarse políticas adecuadas que ataquen no sólo las consecuencias, sino también las causas de la problemática.

959. El caso más serio es el del comercio en el Centro Histórico. Dado que en este caso, a diferencia del comercio en vía pública en otras zonas de la ciudad, en las cuales está permitido o tolerado y cae bajo la inspección de las delegaciones, el comercio en vía pública en el Centro está absolutamente prohibido. Esto obliga a su remoción, en muchas ocasiones, con uso excesivo de la fuerza por parte de autoridades delegacionales o de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito federal (SSP). Estas circunstancias colocan a los comerciantes a expensas de las decisiones de la Dirección General de Programas Delegacionales, la cual actúa sin regulación precisa. La remoción de los comerciantes de esa zona, ocurrida en octubre de 2007, sigue ocasionando quejas hasta la fecha ante la CDHDF por la falta de la reubicación, previamente anunciada y prometida por las autoridades capitalinas, o bien, por las instalaciones deficientes de los locales proporcionados.

960. En cuanto al comercio en vía pública en general, las personas que han acudido a esta Comisión están sujetas a lagunas y vacíos en la normatividad respecto de la actividad comercial en general, tanto

formal como informal. Esto en muchas ocasiones los deja en un estado de indefensión frente a la autoridad, pues no es clara la obligación de la misma y el alcance de sus facultades, cuestión de la que también se benefician los líderes y organizaciones gremiales. Ello afecta gravemente el derecho a la seguridad jurídica, tanto de los propios comerciantes como de los comerciantes establecidos y de los vecinos de los lugares donde se ejerce esta actividad; influyendo así en el deterioro de la seguridad humana de las y los capitalinos.

961. Esta Comisión debe realizar una labor de ponderación de derechos, buscando la menor afectación posible a las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, es limitada la acción que puede desarrollar en este sentido, dada la complejidad y extensión del fenómeno en toda la ciudad, y la renuencia de las autoridades a emitir y aplicar una regulación clara, con derechos y obligaciones concretamente establecidos.

#### 8. Comerciantes en el Sistema de Transporte Colectivo Metro

962. Otra de las formas de comercio en espacios públicos es la que se da en el interior de las instalaciones del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro). La venta de productos en dicho organismo se ha ido agravando de manera considerable, lo cual es visible en las entradas, corredores, pasillos y vagones. La CDHDF ha documentado, mediante la integración de expedientes de queja, el conflicto y los problemas que se suscitan por el ejercicio de dicha práctica. Por un lado, los actos de abuso que se cometen en ocasiones cuando la autoridad trata de evitar la presencia de comerciantes en las instalaciones del Metro y, por otro, la complicidad que se genera por la tolerancia respecto de algunos comerciantes.

963. La prohibición del ejercicio del comercio en el STC Metro se estipula en la Ordenanza de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, y en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.<sup>29</sup>

964. Pese a la prohibición expresa, al igual que el comercio en vía pública, el comercio que se realiza al interior de las instalaciones del STC Metro se lleva a cabo cotidianamente. Los casos que ha investigado la CDHDF permiten percibir que las personas que ejercen alguna actividad comercial en el Metro se encuentran en una situación de indefensión, pues en ocasiones son sujetos de explotación o de agresiones, tanto por parte de autoridades del STC Metro como de otras y otros ciudadanos usuarios del mismo. Por otro lado, como en el caso del comercio en vía pública, existen también fuertes intereses y complicidades de las que nuevamente son víctimas quienes más necesidad tienen.

965. Los problemas más comunes que se dan en el marco de este tipo de comercio son agresiones físicas y verbales por parte de servidores públicos del STC Metro a los comerciantes; abusos que se cometen en el marco de operativos coordinados con la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP) para erradicar la presencia de comerciantes de las instalaciones del STC Metro; el acuerdo ilegal con líderes que contribuyen a la restricción de la seguridad humana de estos comerciantes; la

<sup>29</sup> Ordenanza de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicada el 6 de enero de 1993; Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de diciembre de 2002 (última reforma publicada el 20 de diciembre de 2007), véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000046.pdf>>; y Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 31 de mayo de 2004 (última reforma publicada el 9 de junio de 2006), véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000009.pdf>>.

canalización a los juzgados cívicos; la corrupción por parte de las autoridades al cobrar cuotas para permitir que los comerciantes se instalen para laborar, entre otros asuntos.

966. La CDHDF ha recibido quejas por presuntos abusos cometidos por autoridades del STC Metro en la aplicación de las sanciones administrativas o penales por el incumplimiento de las disposiciones legales que prohíben el ejercicio del comercio en sus instalaciones –en este caso, juzgado a través de la Ley de Cultura Cívica– o la comercialización de productos calificados como *ilícitos* por la normatividad federal.<sup>30</sup>

967. La CDHDF ha documentado 12 menciones de violaciones a derechos humanos de vendedores en las instalaciones del Metro,<sup>31</sup> por la presunta violación a los derechos a la integridad personal (cuatro); a los derechos de la víctima o persona ofendida (dos); a la libertad y seguridad personales (cinco), y al derecho de petición y pronta respuesta (una).

## B. Marco normativo en relación con el comercio en la vía pública

### 1. Derecho al trabajo

968. Los artículos 5° y 123 constitucionales<sup>32</sup> reconocen el derecho al trabajo como un derecho protegido por el Estado mexicano en todos sus niveles. Al respecto, se establece el derecho al trabajo como una garantía social de gozar de un trabajo digno, socialmente útil y que además se pueda desempeñar libremente, siendo lícito. Además, en el artículo 123 se establece una serie de derechos mínimos de los cuales deben gozar todas y todos los trabajadores, tanto en el ámbito privado como en el desempeño de un cargo público.

969. Estos derechos son desarrollados con mayor amplitud en la Ley Federal del Trabajo,<sup>33</sup> aplicable a las y los trabajadores en el ámbito privado y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional,<sup>34</sup> para las personas que desempeñan un trabajo para el Estado.

970. En el caso de la licitud del trabajo, cabe hacer notar que si las labores que se desempeñan no se contemplan como delito en el nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en el Código Penal Federal o en alguna ley especial, entonces tales conductas no serán ilícitas.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> La sistematización de estas quejas se presenta en el apartado relativo al análisis de las presuntas violaciones a derechos humanos (párrafos 985-1006).

<sup>31</sup> Véase Capítulo VI. Uso de espacios públicos y comercio en la vía pública (párrafos 897-1021).

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917 (última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007), véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.

<sup>33</sup> Ley Federal del Trabajo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de abril de 1970 (última reforma publicada el 17 de enero de 2006), véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>>.

<sup>34</sup> Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1963 (última reforma publicada el 3 de mayo de 2006), véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/111.pdf>>.

<sup>35</sup> Código Penal para el Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 16 de julio de 2002 (última reforma publicada el 8 de enero de 2008), véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010805000006.pdf>>; Código Penal Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 1931 (última reforma publicada el 27 de noviembre de 2007), véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>>.

971. Puede darse el supuesto, en el caso del comercio informal, de la comisión de infracciones administrativas como las contempladas en la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal.<sup>36</sup> En estos casos las autoridades deben orientar al trabajador, como una garantía de su derecho al trabajo, para que corrija las formas inadecuadas de su desempeño. La ley antes referida sanciona comportamientos cívicos inadecuados; no sanciona a las personas por la naturaleza del trabajo que desempeñen, sino por el modo o la forma en que inadecuadamente lo realicen.

972. En el ámbito internacional, el derecho al trabajo es un derecho fundamental reconocido en diversos instrumentos internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho al trabajo en su artículo 23, así como las condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo.<sup>37</sup> El artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>38</sup> trata este derecho más extensamente que cualquier otro instrumento. El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye, también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

973. El PIDESC desarrolla explícitamente la dimensión individual del derecho al trabajo mediante el reconocimiento, en el artículo 7° del derecho de toda persona a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial la seguridad de las condiciones de trabajo.<sup>39</sup> La dimensión colectiva del derecho al trabajo se aborda en el artículo 8°, que estipula el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al sindicato de su elección, así como el derecho de los sindicatos a funcionar libremente.<sup>40</sup>

974. Cuando se redactó el artículo 6° del Pacto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirmó la necesidad de reconocer el derecho al trabajo en sentido lato, estipulando obligaciones jurídicas precisas y no un simple principio de alcance filosófico. En esa misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió la Observación General núm. 18 en la que se desarrollan varios aspectos relacionados con el derecho al trabajo, entre los cuales destaca:

El derecho al trabajo es un derecho individual que pertenece a cada persona, y es a la vez un derecho colectivo. Engloba todo tipo de trabajos, ya sean autónomos o trabajos dependientes sujetos a un salario. El derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho absoluto e incondicional a obtener empleo. El párrafo 1, del artículo 6°, contiene una definición del derecho al trabajo y el párrafo 2 cita, a título de ilustración y con carácter no exhaustivo, ejemplos de las obligaciones que incumben a los Estados Parte. Ello incluye el derecho de todo ser humano a decidir libremente aceptar o elegir trabajo. También supone no ser obligado de alguna manera a ejercer o efectuar un trabajo y el derecho de acceso a un sistema de protección que garantice a cada trabajador su acceso a empleo. Además implica el derecho a no ser privado injustamente de empleo.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, *op. cit.*

<sup>37</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, véase <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>.

<sup>38</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado y proclamado por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/2200 A (XXI), 16 de diciembre de 1966, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981, véase <<http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>>.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

<sup>41</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), Observación General núm. 18 (2006), El derecho al trabajo, artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 35 periodo de sesiones, Ginebra, Suiza, 2005, E/C.12/GC/18, véase <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm18s.html>>.

975. El trabajo, según reza el artículo 6° del PIDESC, debe ser un *trabajo digno*. Éste es el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración. También ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, tal como se subraya en el artículo 7° del Pacto. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo.

976. Los artículos 6°, 7° y 8° del Pacto son interdependientes. La calificación de un trabajo como *digno* presupone que respeta los derechos fundamentales del trabajador. Aunque los artículos 7° y 8° están estrechamente vinculados al artículo 6°, serán abordados en observaciones generales independientes. Por lo tanto, se hará referencia a los artículos 7° y 8° solamente cuando la indivisibilidad de estos derechos así lo requiera.

977. El ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles supone la existencia de los siguientes elementos interdependientes y esenciales, cuya aplicación dependerá de las condiciones existentes en cada Estado Parte:

- a) *Disponibilidad*. Los Estados Parte deben contar con servicios especializados que tengan como función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a éste.
- b) *Accesibilidad*. El mercado del trabajo debe ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Parte. La accesibilidad reviste tres dimensiones:
  - i) En virtud del párrafo segundo, del artículo 2°, así como del artículo 3°, el Pacto proscribe toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluyendo el VIH/sida), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible. Según el artículo 2° del Convenio núm. 111 de la OIT,<sup>42</sup> los Estados Parte deben “formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto”.
  - ii) La accesibilidad física constituye una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo, como se puntualiza en el párrafo 22, de la Observación General núm. 5, sobre las personas con discapacidad.<sup>43</sup>
  - iii) La accesibilidad comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional;

<sup>42</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 111. Convenio Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, adoptado el 25 de junio de 1958, véase <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C111>>.

<sup>43</sup> CESCR, Observación General núm. 5, Personas con discapacidad, adoptada en el 11 periodo de sesiones en 1994, E/C.12/1994/13, véase <<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm5s.htm>>.

c) *Aceptabilidad y calidad.* La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.

978. Además del marco normativo del derecho al trabajo, es necesario aportar elementos normativos que regulan el ejercicio del comercio en el Distrito Federal.

## 2. Marco normativo del Distrito Federal para el ejercicio del comercio

979. De acuerdo con las leyes reglamentarias del Distrito Federal, las autoridades responsables de la planeación, dirección, organización y autorización del comercio que se ejerce en los espacios anteriormente señalados son la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución (DGACD), dependiente de la Sedeco; la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, dependiente de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobierno, y las autoridades delegacionales.

980. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala que la DGACD tiene la facultad de formular, supervisar y evaluar los programas de abasto, comercialización y distribución que se instrumenten para los órganos político-administrativos, así como los proyectos de construcción y ampliación de mercados públicos, ubicación y funcionamiento de mercado sobre ruedas, tianguis, concentraciones comerciales y bazares, entre otros.

981. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 39<sup>44</sup> señala que a los titulares de los órganos político-administrativos de cada demarcación territorial les corresponde, entre otras funciones, otorgar permisos para el uso de la vía pública; construir, rehabilitar y mantener, y en su caso, administrar los mercados públicos.

982. El Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal dispone en su artículo 44<sup>45</sup> que le corresponde a la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, entre otras cosas, proponer al titular de la Subsecretaría de Gobierno los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, planes y programas para la regulación y reordenamiento de las actividades que se realizan en la vía pública; planear, organizar y realizar acciones tendientes a reordenar las actividades que se realicen en vía pública; recopilar y mantener al corriente la información sobre las actividades que se realicen en la vía pública; concertar acciones con representantes de las organizaciones de todas aquellas personas que realicen actividades en la vía pública, con otros sectores, para conciliar los intereses de ambos en la solución de problemas específicos, y llevar un registro de las personas que ejerzan actividades en la vía pública y sus organizaciones.

983. Dicho Reglamento establece también en su artículo 124<sup>46</sup> que una de las atribuciones de la Dirección General Jurídica y de Gobierno de las Delegaciones es otorgar permisos para el uso de la vía

<sup>44</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de diciembre de 1998 (última reforma publicada el 24 de enero de 2008), véase <<http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000061.pdf>>.

<sup>45</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de diciembre de 2000, véase <<http://www.df.gob.mx/leyes/normatividad.html?materia=1&apartado=2&disp=90>>.

<sup>46</sup> *Idem.*

pública y administrar los mercados públicos asentados en la demarcación territorial del órgano político-administrativo.

984. También les corresponde a las delegaciones otorgar la cédula de empadronamiento para los locales en mercados públicos y realizar las acciones administrativas para, en su caso, cancelar la cédula de empadronamiento para el ejercicio del comercio en dichos mercados, entre otros, por medio de visitas de verificación para corroborar si los comerciantes están ejerciendo el giro autorizado, si laboran en el lugar y horario señalado o si cumplen con las disposiciones legales correspondientes.

### C. Análisis de las quejas recibidas por la CDHDF

985. Del 1º de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007, la CDHDF recibió 101 quejas por obstaculización, negación o injerencias arbitrarias en el derecho al trabajo. De estas 101 quejas, 71 han sido concluidas y 30 están en trámite.

986. Ahora bien, antes de entrar a la explicación de los rubros empleados en los capítulos anteriores para el análisis de las quejas recibidas por la CDHDF, deben hacerse algunas precisiones.

987. Respecto del tipo de menciones de presuntas violaciones recibidas por la Comisión en relación con el derecho al trabajo, se pueden dividir en los siguientes grupos generales:

**Cuadro VI.9** Presuntas violaciones al derecho al trabajo por sector de trabajadores

Asalariados		No asalariados	
Servidores públicos	32	Comerciantes	34
Otros	18	Otros	17
<b>Totales</b>	<b>50</b>		<b>51</b>

988. No se desarrollarán aquí los problemas relativos a los derechos laborales de los trabajadores asalariados, debido a que no son competencia de la CDHDF. Tampoco se revisarán las quejas relacionadas con el derecho al trabajo de trabajadores asalariados en casos de posible discriminación dentro de los lugares de trabajo, sobre todo, las quejas de problemas relacionados con servidores públicos que en su mayoría denuncian alguna afectación en este sentido (32 menciones de las 101 generales sobre derecho al trabajo).

989. En cambio, sí se analizarán los casos que tienen que ver con el comercio en vía pública, debido a la importancia colectiva de este problema, ya que es un fenómeno que afecta no sólo a los grupos de personas que se dedican a esta actividad, sino también al resto de la comunidad y que por lo tanto requiere también de políticas públicas integrales para su tratamiento y solución. Estos casos se traducen en 34 de las 101 menciones generales de presuntas violaciones al derecho al trabajo.

990. No obstante que algunos aspectos de esta problemática no son competencia de la CDHDF, esta Comisión ha conocido de casos que se refieren al derecho al trabajo, debido a que la actividad laboral de comercio en vía pública implica para el comerciante enfrentarse a agrupaciones que controlan territorios de la ciudad, a líderes que exigen una serie de requisitos para permitir el ejercicio de esta actividad y a una serie de disposiciones y de prácticas de parte de las autoridades, no siempre claras y transparentes, que lo dejan en un estado de vulnerabilidad, y afectan su seguridad humana.

991. La OIT entiende que el sector informal es el conjunto de las “empresas informales” definidas como empresas privadas no constituidas en sociedad, cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y/o que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales. La OIT considera que las personas ocupadas (incluidos las y los trabajadores domésticos remunerados empleados por los hogares) tienen un empleo informal si su relación de empleo no está sujeta a la legislación laboral habitual y al pago de impuestos, y no disfrutan de protección social o de derecho a ciertas prestaciones laborales.<sup>47</sup>

992. Por otro lado, los comerciantes en vía pública son considerados por algunos sectores de la población como causantes de problemas viales, medioambientales e incluso asociados a la delincuencia organizada, lo cual estigmatiza a estas personas que se ven privadas del derecho a un trabajo conceptualizado como decente.

993. Esta problemática tiene que ver no sólo con la falta de realización del derecho al trabajo de una franja de la población urbana, sino también con el uso creciente de espacios públicos para el comercio.

#### 1. Tipo de autoridad y tipo de conclusión

994. De las 101 menciones referentes al derecho al trabajo, 34 de ellas tienen relación con el comercio en vía pública y son las que se tomarán en cuenta para el análisis en relación con el presente apartado. En ese sentido, al estudiar el estado procesal (en trámite o concluidas) de esas 34 menciones y, en su caso, la causal de conclusión, así como las autoridades referidas, se obtuvo la información presentada en el siguiente cuadro:

**Cuadro VI.10** Autoridades presuntamente responsables y causales de conclusión de quejas

Demarcación territorial	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones de presuntas violaciones	Estado procesal de la queja
Delegación Cuauhtémoc	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Cuauhtémoc	6	Concluidas: 2, por falta de interés de la parte quejosa 1, por desistimiento de la parte quejosa 3, por no existir elementos suficientes para acreditar la violación
Delegación Cuauhtémoc	Delegación Cuauhtémoc	1	Concluida: por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación
Delegación Coyoacán	Dirección Jurídica y de Gobierno en la delegación Coyoacán	5	Concluidas: 1, por falta de interés de la parte quejosa 1, por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos 1, por acumulación 1, por haberse solucionado durante el trámite 1, continúa en trámite

<sup>47</sup> OIT, *Informe VI. El trabajo decente y la economía informal*, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión (2002), Sexto Punto del Orden del Día, OIT, Ginebra, 2002, Anexo, pp. 142-143.

**Cuadro VI.10** Autoridades presuntamente responsables y causales de conclusión de quejas (*continuación*)

Demarcación territorial	Autoridad presuntamente responsable	Número de menciones de presuntas violaciones	Estado procesal de la queja
Delegación Iztapalapa	Dirección General de la Central de Abasto	1	Concluida: por no existir elementos suficientes para acreditar la violación
Delegación Iztapalapa	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Iztapalapa	3	Concluidas: 1, por haberse solucionado durante el trámite 2, por no existir elementos suficientes para acreditar la violación
Delegación Tlalpan	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Tlalpan	3	Concluidas: 1, por no existir elementos suficientes para acreditar la violación 1, por haberse solucionado durante el trámite 1, continúa en trámite
Delegación Benito Juárez	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Benito Juárez	3	Concluidas: 1, por falta de interés de la parte quejosa 1, por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos 1, por haberse solucionado durante el trámite
Delegación Venustiano Carranza	Coordinación Territorial Morelos en la delegación Venustiano Carranza	2	Concluida: 1, por no existir elementos suficientes para acreditar la violación 1, continúa en trámite
Delegación Venustiano Carranza	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Venustiano Carranza	1	Concluida: por no ser de la competencia de la CDHDF
Delegación Gustavo A. Madero	Delegación Gustavo A. Madero	2	Concluida: 1, por haberse solucionado durante el trámite 1, continúa en trámite
Delegación Miguel Hidalgo	Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental	2	Continúan ambas en trámite
Delegación Milpa Alta	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Milpa Alta	2	Concluidas: 1, por no existir elementos suficientes para acreditar la violación 1, por acumulación
Delegación Azcapotzalco	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Azcapotzalco	1	Concluida: por no existir elementos suficientes para acreditar la violación
Delegación Álvaro Obregón	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Álvaro Obregón	1	Concluida: por tratarse de hechos no violatorios de derechos humanos
Delegación Cuajimalpa	Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Cuajimalpa	1	Concluida: por haberse solucionado durante el trámite
<b>Total</b>		<b>34</b>	

995. Del cuadro anterior se desprende que respecto de presuntas violaciones al derecho al trabajo relacionadas con el comercio en vía pública, las autoridades presuntamente responsables con mayor número de menciones fueron la Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Cuauhtémoc, y la Dirección General Jurídica y de Gobierno en la delegación Coyoacán, con 6 y 5 menciones, respectivamente. De la primera autoridad, 2 se concluyeron por falta de interés de la parte quejosa, 1 por desistimiento por parte del peticionario, y 3 por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos; de la segunda autoridad se desprende 1 que continua en trámite, 4 se concluyeron por causales distintas, a saber, falta de interés de la parte quejosa, por tratarse de hechos no violatorios a los derechos humanos, por acumulación, y por haberse solucionado durante el trámite.

996. Como se ha explicado en el capítulo III (párrafos 209-298), las quejas concluidas por falta de interés de la parte quejosa o por desistimiento no implica necesariamente que no haya existido violación a derechos humanos por parte de las autoridades anteriormente mencionadas.

997. Asimismo, se dieron casos en que autoridades distintas a las delegacionales, como lo son la Dirección General de la Central de Abasto y la Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental fueron mencionadas como presuntamente responsables de presuntas violaciones al derecho al trabajo que tuvieron lugar, en este caso, en la delegación Iztapalapa y en Miguel Hidalgo. En el caso de la primera autoridad, solamente hubo una queja, la cual se concluyó por no existir elementos suficientes para acreditar la violación a los derechos humanos; de la segunda autoridad hubo 2 quejas, las cuales se encuentran en trámite.

## 2. Ubicación geográfica de los hechos

998. Antes de entrar a la ubicación geográfica de los hechos presuntamente violatorios en relación con el comercio en vía pública (en el caso de este apartado) resulta interesante analizar las quejas de los trabajadores no asalariados, dado que se observa la diferencia en buen número de ellas entre el domicilio de la persona y el lugar donde ocurrió la presunta violación, lo cual refleja la movilidad de la población. Lo anterior se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro VI.11** Domicilio del peticionario de acuerdo con las quejas sobre presuntas violaciones al derecho al trabajo referentes al comercio en vía pública y lugar donde ocurrieron los hechos

Domicilio del peticionario	Lugar de los hechos
Gustavo A. Madero	Cuauhtémoc
Cuauhtémoc	Coyoacán
Cuauhtémoc	Coyoacán
Coyoacán	Coyoacán
Tláhuac	Iztapalapa
Estado de México	Cuauhtémoc
Tlalpan	Tlalpan
Estado de México	Benito Juárez
Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
Tlalpan	Coyoacán
Tlalpan	Tlalpan
Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
Álvaro Obregón	Benito Juárez
Benito Juárez	Benito Juárez
Benito Juárez	Benito Juárez
Milpa Alta	Milpa Alta
Milpa Alta	Milpa Alta
Estado de México	Miguel Hidalgo
Estado de México	Azcapotzalco
Estado de México	Miguel Hidalgo
Coyoacán	Tlalpan
Álvaro Obregón	Álvaro Obregón
Gustavo A. Madero	Álvaro Obregón
Gustavo A. Madero	Gustavo A. Madero
Iztapalapa	Iztapalapa
Venustiano Carranza	Venustiano Carranza
Cuajimalpa	Cuajimalpa
Venustiano Carranza	Venustiano Carranza
Iztapalapa	Venustiano Carranza
Iztapalapa	Iztapalapa
Iztapalapa	Iztapalapa
Estado de México	Cuauhtémoc
Miguel Hidalgo	Cuauhtémoc

999. A continuación se especifica la ubicación donde ocurrieron las presuntas violaciones, a fin de localizar en qué zonas de la ciudad de México se presenta la mayor cantidad de quejas relacionadas con el comercio en vía pública.

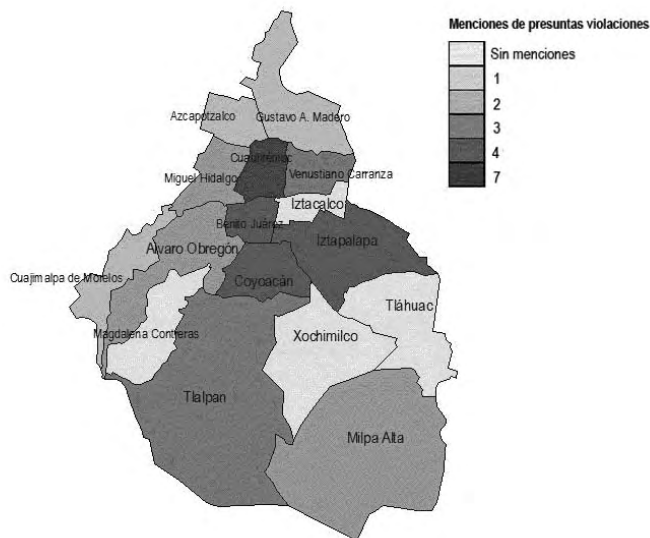
**Cuadro VI.12** Presuntas violaciones al derecho al trabajo a comerciantes en vía pública por demarcación territorial

Demarcación territorial	Número de menciones
Cuauhtémoc	7
Benito Juárez	3
Coyoacán	5
Iztapalapa	4
Tlalpan	3
Venustiano Carranza	3
Álvaro Obregón	1
Miguel Hidalgo	2
Milpa Alta	2
Azcapotzalco	1
Cuajimalpa de Morelos	1
Gustavo A. Madero	2
<b>Total</b>	<b>34</b>

1000. La mayoría de las 34 presuntas violaciones al derecho al trabajo referentes al comercio en la vía pública, se presentaron acompañadas de violaciones a otros derechos, de manera significativa al derecho a la seguridad jurídica y al derecho de petición y pronta respuesta:<sup>48</sup>

1001. Asimismo se desprende que en la demarcación territorial donde más se vio afectado el derecho al trabajo fue en la delegación Cuauhtémoc, seguida de Coyoacán, y las que menos tuvieron menciones fueron la delegación Cuajimalpa, Azcapotzalco y Álvaro Obregón; sin embargo, debe apreciarse que las demarcaciones territoriales que no tuvieron mención fueron Xochimilco, La Magdalena Contreras, Tláhuac e Iztacalco.

**Mapa VI.1** Menciones de presuntas violaciones al derecho al trabajo a comerciantes en vía pública



<sup>48</sup> Representan únicamente los casos que fueron calificados tanto por presuntas violaciones al derecho al trabajo como por presuntas violaciones a los derechos contenidos en el derecho a la seguridad jurídica enumerados en el cuadro VI.12.

### 3. Derecho de libre circulación: otros espacios públicos

1002. En el caso de este apartado sobre uso de espacios públicos, se analiza también otro derecho relacionado con este tema que es el de libre circulación. De octubre de 2006 a octubre de 2007, la Tercera Visitaduría General de esta Comisión atendió 17 quejas por presuntas violaciones al derecho de circulación y residencia, de las cuales 10 fueron concluidas y siete están en trámite.

**Cuadro VI.13** Menciones de presuntas violaciones al derecho de circulación y residencia por tipo de conclusión, octubre de 2006 a octubre de 2007

Denuncia	Tipo de conclusión	Total
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Acumulación	1
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar	Falta de interés	1
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	No violación a derechos humanos	1
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Orientación	1
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar	Recomendación	1
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Sin elementos suficientes	3
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Solucionado durante el trámite	
<b>En trámite</b>		
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	En trámite	6
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar	En trámite	1
<b>Total general</b>		<b>17</b>

**Cuadro VI.14** Menciones de presuntas violaciones al derecho de circulación y residencia por autoridad, 1° de octubre de 2006 a 18 de octubre de 2007

Denuncia	Institución	Número de menciones
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Cuerpo de granaderos	4
	<b>Total</b>	<b>4</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Delegación Benito Juárez	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Delegación Cuauhtémoc	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en undeterminado lugar	Dirección General de Colonias y Tenencia de la Tierra de la delegación La Magdalena Contreras	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Total Dirección General de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	2
	<b>Total</b>	<b>2</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Policía Auxiliar	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	2
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la residencia en un determinado lugar	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	2
	<b>Total</b>	<b>4</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Secretaría de Seguridad Pública	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
Obstaculización, restricción o injerencias arbitrarias en la libre circulación	Subsecretaría de Seguridad Pública	1
	<b>Total</b>	<b>1</b>
<b>Total general</b>		<b>17</b>

1003. La delegación que registró el mayor número de estas presuntas violaciones fue Cuauhtémoc, con 9 menciones, de las cuales 2 tuvieron que ver con problemas de vialidad y las restantes se originaron en el contexto de las expropiaciones<sup>49</sup> realizadas por el GDF y los operativos de desalojo de comercio en vía pública llevados a cabo en esa zona. La queja proveniente de la delegación Iztapalapa también hace referencia al contexto de una expropiación. En la delegación Gustavo A. Madero se registraron 4 menciones, 3 de las cuales hacen referencia a actos presuntamente arbitrarios de autoridades policiacas y 1 se dio en el contexto de un operativo. En la delegación Benito Juárez el tema referido en la denuncia es el manejo de la vialidad debido a la instalación de una feria, mientras que en la delegación Miguel Hidalgo, el tema de la queja fueron los problemas provocados por el manejo de la vialidad ante una manifestación. El caso proveniente de la delegación La Magdalena Contreras hace referencia al derecho de residencia ante una presunta amenaza de desalojo de vivienda.

**Cuadro VI.15** Lugar de los hechos, autoridad y tipo de conclusión de las presuntas violaciones al derecho de circulación y residencia, de octubre de 2006 a octubre de 2007

Tipo de conclusión	Autoridad	Lugar de los hechos
Acumulación	Subsecretaría de Seguridad Pública	Iztapalapa
Falta de interés	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	Cuauhtémoc
No violación a derechos humanos	Cuerpo de Granaderos	Cuauhtémoc
Orientación	Delegación Benito Juárez	Benito Juárez
Recomendación	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	Cuauhtémoc
Sin elementos suficientes	Cuerpo de Granaderos	Cuauhtémoc
	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	Cuauhtémoc
	Secretaría de Seguridad Pública	Cuauhtémoc
	<b>Total de Sin elementos suficientes</b>	<b>3</b>
Solucionado durante el trámite	Dirección General de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	Miguel Hidalgo
	Policía Auxiliar	Gustavo A. Madero
	<b>Total de Solucionado durante el trámite</b>	<b>2</b>
	<b>Total concluidas</b>	<b>10</b>

1004. Respecto de las menciones por presunta violación a este derecho que aún se encontraban en trámite al 18 de octubre de 2008, se observa que tales menciones se atribuían a las siguientes autoridades y sucedieron en las siguientes ubicaciones geográficas:

**Cuadro VI.16** Autoridades y ubicación geográfica de las menciones por presunta violación al derecho de circulación y residencia

Tipo de conclusión	Autoridad	Lugar de los hechos
En trámite	Cuerpo de Granaderos	Cuauhtémoc
	Cuerpo de Granaderos	Cuauhtémoc
	Delegación Cuauhtémoc	Cuauhtémoc
	Dirección General de Colonias y Tenencia de la Tierra de la delegación La Magdalena Contreras	La Magdalena Contreras
	Dirección General de Tránsito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	Gustavo A. Madero
	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero	Gustavo A. Madero
	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	Gustavo A. Madero
	<b>Total En trámite</b>	<b>7</b>
	<b>Total general</b>	<b>17</b>

<sup>49</sup> Véase la Recomendación 12/2007 emitida por la CDHDF dirigida al jefe de Gobierno del Distrito Federal.

1005. En cuanto a las manifestaciones civiles, las cuales son un hecho cotidiano en esta ciudad,<sup>50</sup> no sólo en protesta o demanda por problemas locales sino debido a que aquí se asientan los poderes federales, en julio de 2006 se recibieron numerosas quejas debido a la coyuntura política que vivió nuestro país a raíz de las elecciones presidenciales.<sup>51</sup> Con motivo de la queja presentada por una peticionaria a la que se acumularon 184 más, una de las cuales incluía otras 1 551, de integrantes de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo en Pequeño de la Ciudad de México (Canacope), la CDHDF emitió la Recomendación 16/2006 dirigida a la Jefatura del GDF, por obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable. La peticionaria y 2 455 habitantes y transeúntes de la ciudad de México se vieron afectados por la instalación de campamentos en diversas vialidades del Distrito Federal. Es importante resaltar que esta Recomendación no fue aceptada.

La investigación de esta Comisión evidenció que las afectaciones señaladas en las quejas influyeron en el trabajo, en la economía, en la salud, en el estado psicofísico, en la seguridad pública y en la seguridad personal, entre otras. Se comprobó que la obstrucción de las vialidades donde se instalaron los campamentos impidió durante más de 45 días la circulación vehicular y el paso libre y continuo de personas en dichas zonas, lo que ocasionó que el Gobierno del Distrito Federal organizara rutas alternas de vialidad para intentar disminuir la problemática.<sup>52</sup>



<sup>50</sup> “Durante 2007, cerca de 12.5 millones de personas realizaron dos mil 932 movilizaciones sociales en la vía pública para expresar sus demandas, quejas o inconformidades con acciones gubernamentales, entre las que destacan: la dotación de energía eléctrica, educación, y demandas laborales, políticas, agrarias, jurídicas, de salud y de transporte; revela el más reciente informe sobre marchas en la capital del país de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. De acuerdo con este reporte, del total de movilizaciones, 892 correspondieron al ámbito local, mientras que mil 582 al federal y 458 más a otro tipo de eventos. Para lograr que sus demandas fueran escuchadas, los actores de estas manifestaciones recurrieron a diversas formas de expresión: de acuerdo con las cifras de la Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana, dependiente de esa secretaría, el total de movilizaciones se clasificó en mil 158 concentraciones, 466 bloqueos, 368 marchas, 336 mítines, 48 caravanas, 37 reuniones agendadas, 35 plantones, 22 tomas de instalación, 3 huelgas de hambre, una protesta individual y 458 eventos distintos”. Véase Bertha Teresa Ramírez, “Más de 12 millones de personas se manifestaron en el D. F. durante 2007”, *La Jornada*, 11 de febrero de 2008.

<sup>51</sup> La CDHDF documentó 937 denuncias en contra de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal por esta situación. “Agrupadas por derecho humano vulnerado, se observa que las relacionadas con el derecho de circulación y residencia presentan la incidencia más alta, ya que nueve de cada 10 menciones correspondieron a esos derechos”. CDHDF, *Informe anual 2006*, México, p. 185.

<sup>52</sup> CDHDF, Recomendación 16/2006, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1606>>.

1006. Los puntos recomendatorios al jefe de Gobierno del Distrito Federal fueron los siguientes: retomar el análisis de los proyectos de ley sobre regulación de manifestaciones en vía pública; dar viabilidad a la petición de las y los afectados sobre la condonación de pago de impuestos; desarrollar estrategias de comunicación para prevenir eventualidades; rehabilitar la zona afectada; reforzar las campañas por la no discriminación; atender hechos como los ocurridos desde una perspectiva de derechos humanos; reparación integral de áreas afectadas.

#### *4. Derecho de petición y pronta respuesta y derecho a la seguridad jurídica, en relación con el tema de espacios públicos*

1007. Es importante resaltar que de 139 menciones al derecho de petición, 34 correspondieron a temas relacionados con el uso de espacios públicos, de las cuales, 29 hacen referencia al tema del comercio y 5 al uso de espacios públicos en general. De igual manera, de las 196 menciones del derecho a la seguridad jurídica en relación con los temas de este informe, una mayoría importante de más de la mitad, 106 menciones (54.08%), correspondieron a la problemática del comercio en espacios públicos. Estas 106 menciones se reparten de la siguiente manera: 63 por comercio en vía pública, 15 por problemas entre comerciantes establecidos y comerciantes en vía pública, 25 por trabajadores no asalariados,<sup>53</sup> 2 por vendedores del Metro y 1 por espacios públicos en general. En total entre los dos derechos de petición y seguridad jurídica, se registraron 140 menciones relacionadas con el tema del uso de espacios públicos y, como puede observarse, la enorme mayoría de ellas específicamente al tema de comercio en vía pública o en espacios públicos (134 menciones, es decir, 95.71%).

1008. Si a esta cifra de 140 menciones le sumamos las 34 correspondientes al derecho al trabajo en relación con el comercio, antes explicadas, y las 17 relacionadas con el derecho a la libre circulación, nos da como resultado un total de **191 menciones** que se refieren a la problemática del uso de espacios públicos, específicamente al comercio en dichos sitios.

1009. Lo anterior significa que del total de las 551 menciones analizadas en el presente informe, casi una tercera parte (**34.66%**) se refiere al tema de comercio en espacios públicos.

1010. Lo anterior nos permite señalar que en gran medida, debido al aumento del desempleo, la población busca a través del ejercicio del comercio en espacios públicos la subsistencia familiar. Para poder ejercerlo de forma legal, requiere no sólo de un espacio físico, sino también cumplir con los requisitos legales y los permisos correspondientes. De aquí que en su actuar, las autoridades deban respetar el derecho de petición y pronta respuesta y establecer programas que regularicen el comercio en espacios públicos y garanticen la seguridad jurídica para su legal ejercicio.

1011. Dado que las quejas en la CDHDF son un reflejo, al menos en una buena parte, de los conflictos sociales que encuentra una vía institucional para expresarse, una cifra como esta permite comprender la magnitud de este fenómeno y el riesgo que implica no atenderlo de forma integral. Si el comercio en espacios públicos no es abordado ahora por las autoridades y la sociedad en general y preventivamente hacia el futuro, esta problemática seguirá creciendo y causando mayor reclamo social y, con ello, mayor amenaza para la seguridad humana de todas las personas que habitan y transitan por la ciudad,

<sup>53</sup> Específicamente lavadores y acomodadores de autos, aseadores de calzado, etcétera.

en particular, de los propios comerciantes en vía pública, de los vecinos y vecinas de los lugares de comercio y de los comerciantes establecidos.

1012. Este porcentaje entonces es espejo de una problemática social que necesariamente debe tomarse en consideración, y que obliga a la creación de políticas públicas que den solución al derecho al trabajo y la necesidad de regularlo para su legal ejercicio, respetándose los derechos humanos de terceras personas que pudieran verse afectadas por él.

1013. Es importante también resaltar el caso del espacio público del STC Metro, lugar de trabajo de miles de vendedores y al que muchas personas acuden a pedir limosna a las y los pasajeros. Esta población es doblemente víctima de un sistema excluyente, ya que además de no tener posibilidades de acceder a un empleo, se les impide la utilización del STC Metro para vender o pedir limosna, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Ley de Cultura Cívica.<sup>54</sup>

1014. Si bien existe normatividad que prohíbe la venta de productos así como otras actividades al interior de las instalaciones del Metro, ello no justifica que se violen derechos humanos en el contexto de la aplicación de esa legislación.

##### 5. Caso ilustrativo sobre presunta violación a derechos humanos en relación con el comercio en vía pública

1015. De edad avanzada y origen mazahua, la señora comentó: “lo único que tengo en esta vida para heredar a mis hijos es el espacio en las calles donde trabajé casi toda mi vida. Salí de mi pueblo cerca de Toluca hace más de 40 años, y sin hablar ninguna palabra en español llegué a la ciudad sin conocer nada ni nadie; acompañada únicamente de mis hijos, me enfrenté a hablar un idioma que no conocía, a cambiar mis ropas, pensamientos y costumbres, y para que mis hijos tuvieran dónde dormir, comer, y aprendieran a leer y escribir, me dediqué a preparar en mi pequeño cuarto, papas, chicharrones y elotes, y salí a las calles del zócalo a venderlos”.

Agregó: “en ese entonces existían en el zócalo pocos vendedores, no había competencia ni envidia entre nosotros. Mientras vendía, mis hijos se encontraban acompañándome en esas calles, por lo que desde pequeños también ellos vendían papas y chicharrones. Muchos años de trabajo y nunca tuvimos problemas con nadie ni con la autoridad, pero cuando las calles del zócalo comenzaron a ocuparse por muchos comerciantes, gente abusiva empezó a apropiarse de los lugares de trabajo y pedían dinero a los vendedores para dejarlos trabajar en las calles, pero si no dabas dinero, te amenazaban y no te permitían comerciar en ese lugar; muchas veces no tuve dinero ni para comer, pero aún así le tenía que pagar a la gente que decía llamarse *líder*. Mis hijos y yo pedimos ayuda de varias autoridades, pero no hacían nada para que los líderes no se apropiaran de las calles, permitiendo que los líderes fueran haciéndose de más y más comerciantes, y así comenzaron a existir varias organizaciones de vendedores”.

Al no recibir apoyo de las autoridades, ella y sus hijos se vieron en la necesidad de agremiarse a una organización, pero resultó peor, porque era demasiado el dinero que la líder les pedía. Como no podían pagar esas cuotas, decidieron salirse de la organización. A partir de ese momento, se enfrentaron a muchos problemas con la líder, pues sufrieron agresiones físicas por parte de sus agremiados; además les quitaron los espacios de comercio en los que ella y su familia habían trabajado; su vida económica se vio afectada, por lo que para obtener un ingreso diario mínimo, tuvieron que “torear”, colocando sus productos en una manta, y vendiéndolos en diversas calles del zócalo: “la manta nos permitía recoger de manera rápida nuestros productos, porque la autoridad nos perseguía para retirarnos de la vía pública”.

Luchó para que sus espacios les fueran regresados y acudió con diversas autoridades como la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno, los

<sup>54</sup> Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal, *op. cit.*

agentes del Ministerio Público, Mercados y Vía Pública de la delegación Cuauhtémoc, pero comenta con tristeza que “las autoridades apoyaban a los líderes del zócalo, pues recibían dinero de ellos”. Se dio cuenta que por su origen indígena mazahua, fueron discriminados por las autoridades del Gobierno del Distrito Federal, pues les decían que en el zócalo no estaba permitido comerciar, aunque a los agremiados de la líder se les permitía continuar vendiendo en ese lugar, “pero a mí y a mis hijos no, lo que no es parejo, y así es que el trabajo digno que realizábamos se nos negó”.

La señora volvió a expresar : “lo único que tengo en esta vida para heredar a mis hijos, es el espacio de comercio que durante tantos años trabajé dignamente, por eso mi hija pidió apoyo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y la demás historia ustedes ya la saben”.

La Comisión realizó diversas actuaciones para que la señora y su familia pudieran continuar trabajando en un lugar permitido, pero en el transcurso de la investigación, el personal de la Comisión se enfrentó con varios obstáculos presentados por las autoridades del GDF, pues fue posible detectar intereses personales, políticos y económicos de por medio que no eran ordenados, regulados ni equilibrados por las propias autoridades responsables de hacerlo. Como ejemplo, basta mencionar que en una reunión con un director de la Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública de la Secretaría de Gobierno y un subdirector de Mercados y Vía Pública de la delegación Cuauhtémoc, indicaron a personal de la Comisión: “el problema del comercio informal en la vía pública de las calles del zócalo, nos tiene rebasados”.

Además, en una de esas reuniones, frente al personal de la Comisión, la líder afirmó: “no permitiré que la señora y su familia vuelvan a ejercer el comercio en las calles del zócalo”, sin que las autoridades argumentaran nada al respecto. Las autoridades incluso guardaron silencio cuando la líder propuso de manera amenazante que la señora se desistiera de sus denuncias contra ella en la agencia del Ministerio Público respectiva, pues así ella permitiría que continuara comerciando en el zócalo. En inspección ocular realizada por el personal de esta Comisión en distintas calles del zócalo capitalino, se observó que los agremiados de la líder continuaba allí vendiendo, pero la señora y sus familiares no. Finalmente, con la reubicación de comerciantes del Centro Histórico ocurrida en octubre de 2007, a la señora y sus familiares se les otorgó un espacio provisional en el inmueble que anteriormente se utilizaba como albergue, denominado Plaza del estudiante.

Con las evidencias obtenidas, se observó la existencia de violaciones a los derechos humanos cometidas contra la señora y el grupo de indígenas mazahuas, debido a que las autoridades involucradas violaron su derecho a una aplicación igualitaria de la ley, afectando también su derecho a la seguridad personal y su derecho al trabajo.

## 6. Recomendaciones de la CDHDF

1016. El uso de los espacios públicos genera diversas problemáticas sociales. Lo anterior se refleja en diversas recomendaciones que ha emitido este organismo. Por ejemplo; la Recomendación 4/2006<sup>55</sup> emitida el 5 de marzo de 2006 y que fue motivada por la queja CDHDF/121/05/GAM/D4232.000 por el incumplimiento del jefe delegacional en Gustavo A. Madero de un convenio entre dicha delegación y comerciantes de la Plaza Comercial Ferro, ubicada en las calles de A. Herrera, entre 5 de Febrero e Hidalgo, colonia Aragón La Villa, delegación Gustavo A. Madero, para su reubicación provisional y la adquisición de un local comercial. El peticionario fue desalojado del puesto provisional que había instalado.

1017. En este caso se acreditaron las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, en relación con las garantías del debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad privada en relación con el derecho a la protección contra injerencias arbitrarias y ataques a la propiedad priva-

<sup>55</sup> CDHDF, Recomendación 4/2006, véase <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0406>>.

da del agraviado, cometidas por servidores públicos adscritos a la delegación Gustavo A. Madero. Estas violaciones se derivaron de los actos y/u omisiones consistentes en el ejercicio indebido de la función pública al habersele desalojado sin motivo ni fundamento legal, del espacio físico en que desarrollaba su actividad comercial y laboral, así como de sus posesiones y pertenencias dejándosele en un estado de indefensión.

1018. Las recomendaciones realizadas fueron la investigación de los hechos, la reparación del daño consistente en el pago de la indemnización correspondiente, el cumplimiento del convenio, la asignación de un local al agraviado, la devolución o pago de las mercancías, la realización de acciones necesarias para evitar la repetición de casos como este y la capacitación del personal.

1019. Por otro lado, es importante referir las manifestaciones cotidianas en esta ciudad, no sólo en protesta o demanda por problemas locales sino debido a que aquí se asientan los poderes federales. Como ya se expresó (párrafos 1004-1005), en julio de 2006 se recibieron numerosas quejas debido a la coyuntura política que vivió nuestro país a raíz de las elecciones presidenciales, hecho por el cual la CDHDF emitió la Recomendación 16/2006 dirigida a la Jefatura de GDF, por obstaculización u omisión de observar la ley o normatividad aplicable que afectaba a la peticionaria y a 2 455 habitantes y transeúntes de la ciudad de México por la instalación de campamentos en diversas vialidades del Distrito Federal. Es importante recalcar que esta Recomendación no fue aceptada.

1020. Asimismo, la Comisión emitió la Recomendación 4/2008 el 14 de marzo de 2008, dirigida al jefe delegacional en Cuauhtémoc, motivada por la integración del expediente: CDHDF/122/06/CUAUH/D2396.000 y once acumulados, presentada por diversos vecinos y comerciantes de la colonia Buenavista, en la cual se hacía referencia al uso del espacio público por comerciantes, a la solicitud de suspensión de la obra del Corredor Comercial Callejero en la zona de San Cosme, por no contar con los permisos correspondientes; así como por parte de los comerciantes, a la inseguridad jurídica que conllevaba el proyecto anteriormente señalado.

1021. De la investigación realizada se desprendió que la autoridad delegacional afectó el derecho a la seguridad jurídica, derecho a la honra y a la dignidad y al derecho a un nivel de vida adecuado. Por lo anterior se recomendó a la autoridad delegacional, entre otras cosas, que con fundamento en el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal se realizara en un lapso de tres meses un diagnóstico para actualizar la información sobre todas y cada una de las organizaciones e individuos que se dedican al comercio en vía pública en las colonias Buenavista y San Rafael; se instalara a la brevedad mesas de diálogo en materia de comercio en vía pública, y se convocara por escrito a participar en ellas a los representantes vecinales de las colonias Buenavista y San Rafael y a todas y todos los representantes de las y los comerciantes en vía pública en dichas colonias; se establecieran las zonas donde serán ubicados los espacios para el desarrollo de las actividades del comercio en vía pública, respetando durante todo el procedimiento, los derechos a la información, seguridad jurídica, debido proceso, petición y al trabajo de las y los comerciantes, que se incorporara a la reubicación propuesta y se procediera al retiro de las estructuras metálicas del Corredor Comercial San Cosme, lo cual permitiría que se devolviera el disfrute de los derechos humanos de los vecinos y vecinas de la zona al quedar liberada la vía pública en la avenida Ribera de San Cosme, acorde al objeto del Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública para el Distrito Federal, entre otros.

#### D. Propuestas específicas sobre el comercio en vía pública

I. Que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) inicie o, en su caso, reactive, a su interior y con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones involucradas, los debates correspondientes con miras a las reformas necesarias al Reglamento de Mercados para el Distrito Federal a fin de actualizar dicha regulación y adaptarla al nuevo contexto de la ciudad;

II. Que la Secretaría de Desarrollo Económico, la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública y autoridades delegacionales, en consulta con la sociedad civil e instituciones involucradas, elaboren y presenten al jefe de gobierno una propuesta de iniciativa de ley y reglamento que regulen el uso de espacios públicos y, en particular, el destinado a comercio en vía pública, mercados sobre ruedas, tianguis y concentraciones, tomando en cuenta el interés máximo de la población y respetando e integrando los estándares internacionales de derechos humanos para que, a su vez, el jefe de gobierno la presente a la ALDF;

III. En tanto se aprueba la normatividad correspondiente sobre el uso de espacios públicos, crear un nuevo programa o actualizar el existente, a fin de reordenar el comercio en dichos espacios del Distrito Federal atendiendo a las necesidades actuales en la materia y tomando en consideración el impacto que genera en la sociedad la ocupación de los espacios públicos. Dicho programa deberá contener un diagnóstico que contenga datos concisos sobre el número de personas que ejercen dicha actividad comercial, sus giros comerciales, las zonas de ubicación, las autoridades responsables de ejecutar dicho programa y vigilar su cumplimiento, criterios claros y definidos para determinar quiénes son acreedores a los permisos y con ello garantizar su derecho a la seguridad jurídica y la duración específica del programa.

IV. Que las autoridades delegacionales lleven a cabo la revisión de los padrones de comerciantes que se encuentran integrados en el Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública; y, en coordinación con la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública, se realice la actualización del registro de las personas que ejercen actividades en la vía pública y sus organizaciones;

V. Que las autoridades delegacionales hagan entrega de los gafetes y permisos administrativos correspondientes a las personas que se integraron al Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública;

VI. Que las autoridades delegacionales realicen los censos correspondientes para conocer con precisión cuántos oferentes laboran en los mercados sobre ruedas, concentraciones, tianguis, bazares, etc.; y en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Económico a través de la Dirección General de Abasto, Comercio y Distribución evalúen la ubicación y funcionamiento de éstos;

VII. Que la Subsecretaría de Programas Delegacionales y Reordenamiento en coordinación con las delegaciones creen mecanismos de regulación de las organizaciones que representan a comerciantes, para evitar abusos por parte de éstas;

VIII. Que las autoridades delegacionales, en coordinación con la Sedeco y las autoridades competentes, finiquiten los trámites para la regularización de las concentraciones a fin de convertirlas en mercados públicos, y

- IX. Que se realicen acciones tendientes a promover el acceso en condiciones de igualdad a los locales comerciales que se encuentran desocupados al interior del STC Metro.
- X. Diseñar, con la participación de los distintos actores afectados, políticas efectivas de empleo según las necesidades y demandas de quienes habitan en la ciudad y transitan por ella, especialmente de los sectores sociales más afectados económicamente.

## Reflexiones finales

1021. Durante la elaboración de este informe se observó que la utilización del enfoque de la seguridad humana para el caso de la ciudad de México presenta la oportunidad de elaborar propuestas creativas de normatividad y políticas públicas que abarquen la integralidad de los riesgos, amenazas y cambios repentinos que enfrentan las personas en esta gran urbe.

1022. Lo que se refleja en el trabajo diario de las y los investigadores de la Tercera Visitaduría General de la CDHDF es una realidad presente y tangible en nuestra ciudad: la forma en que la pobreza, la desigualdad socioeconómica y los bajos índices de desarrollo humano se entrelazan. Ello ocurre a un grado tal que millones y millones de personas son colocadas en constante situación de riesgo y vulnerabilidad, aun en aspectos que, como parte de una gestión pública mínimamente eficaz, deberían ser los más accesibles.

1023. Contar con agua potable, vivienda, un medioambiente sano, trabajo, infraestructura urbana necesaria, servicios y espacios públicos disfrutables para todos y todas, son cuestiones que influyen directamente en la realización de los derechos humanos de las personas. La promoción y protección de estos derechos es obligación central del Estado mexicano y, concretamente en nuestro caso, de los órganos del poder público de la ciudad de México y los de la zona metropolitana del valle de México.

1024. No atender estos riesgos a tiempo y no tomar acciones preventivas oportunas una vez que éstos han sido identificados y señalados, es en sí mismo una violación de derechos humanos por omisión, sobre todo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Pero no sólo eso, estas violaciones –en muchos casos estructurales y, desde alguna perspectiva, endémicas a nuestros sistemas de gobierno– son una amenaza potencial a otros derechos que eventualmente pueden materializarse en otras formas de violencia.

1025. La falta de acción consciente, decidida y firme ante estas alertas implica también la posibilidad de que estos riesgos que hasta ahora se relacionan más bien con los DESCAs, se conviertan también en otras afectaciones a los derechos a la vida, la libertad y seguridad personales, la integridad personal y el acceso a la justicia, cuya protección es pilar indispensable para la construcción de una sociedad verdaderamente libre, justa y auténticamente democrática. De hecho, el informe destaca cómo el enfoque de seguridad humana integra las visiones de pobreza, desarrollo, derechos humanos y prevención de conflictos.

1026. En este contexto, el informe analiza y aporta elementos para entender los problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas y ofrece una especial oportunidad para profundizar en el estudio y propuesta de solución respecto de fenómenos de riesgo en el escenario urbano.

1027. Las violaciones al derecho al medioambiente sano, al derecho a un nivel de vida adecuado –a través de las afectaciones al derecho al agua, al derecho a la vivienda, en la prestación de servicios públicos y especialmente dada la situación de los asentamientos humanos irregulares–, los perjuicios creados por cierta utilización de los espacios públicos, en particular, por el comercio en vía pública (tanto para los propios comerciantes como para la población en general), son todos ellos fenómenos que amenazan la sostenibilidad de la ciudad y ponen en riesgo a las personas que habitan y transitan por ella.

1028. Este informe pone de relieve el deber de las autoridades locales de garantizar los derechos de todas las personas, así como su responsabilidad en la conciliación y ordenación, con justicia y prudencia, de las diferentes necesidades e intereses sociales. Como resultado del informe, se hicieron una serie de propuestas generales y propuestas específicas en materia de coordinación metropolitana, medio ambiente sano, agua, vivienda, servicios públicos y comercio en vía pública, dirigidas a las autoridades específicamente encargadas de dichos asuntos y desde la perspectiva de la seguridad humana y los derechos humanos.

1029. Las propuestas emanadas de este informe son también un instrumento útil para las organizaciones de la sociedad civil y para el sector académico, como ayuda para identificar los principales problemas en las materias de su atención y plantear soluciones desde el enfoque de la seguridad humana. Se estima que la participación activa de las autoridades en la elaboración del informe, mejora las posibilidades de recepción de las propuestas y facilita la viabilidad para construir soluciones conjuntas a los retos aquí indicados.

1030. Mediante este informe, la CDHDF se convierte en una especie de termómetro no sólo del nivel y gravedad de los problemas sociales —dado el conocimiento directo que tiene de las quejas por violaciones de derechos humanos—, sino también de la percepción de las personas sobre afectaciones injustas o ilegales que influyen directamente en su vida diaria y que se relacionan con riesgos y amenazas que perjudican la seguridad humana.

1031. En resumen, el valor agregado del enfoque de seguridad humana en el análisis de violaciones de derechos humanos, en el contexto actual de la ciudad de México, se centra en los siguientes puntos:

- El énfasis en la seguridad humana facilita destacar las violaciones a derechos humanos por omisión, en especial, a los DESCA.
- Permite subrayar la importancia del deber de las autoridades en la prevención de riesgos y la atención oportuna de amenazas, en particular, en el contexto urbano.
- El acento en la seguridad humana abre el camino para tender puentes de vinculación y retroalimentación entre la necesidad de atender los DESCA, así como otros derechos relacionados, y las prioridades que en el contexto actual presentan los problemas de la seguridad pública.
- Un enfoque amplio de la seguridad permite jerarquizar, según lo requieran las circunstancias, ciertos aspectos sin descuidar otros: la persecución del delito no se opone a la atención de problemas económicos, sociales, culturales y ambientales, de hecho, se complementan. Las distintas dimensiones de la seguridad funcionan como vasos comunicantes que permiten intercambiar visiones y prioridades con el centro común de la prevención y atención a riesgos como fundamento de todas las decisiones y estrategias en materia de seguridad.

1032. Ante los momentos de grandes crisis que vive nuestra ciudad y nuestro país, sólo puede responderse con mayores esfuerzos que puedan convertirse en soluciones integrales. Para quienes trabajamos en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, esta es nuestra inspiración, nuestra convicción y nuestra esperanza.

## Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.
- Aguayo Quezada, Sergio, *El almanaque del Distrito Federal*, México, Hechos Confiables, 2004.
- y Bruce Michael Bagley, *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.
- Alanís, Gustavo y Samantha Namnum, “El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano”, en *DFensor*, año V, núm. 10, octubre 2007.
- Anaya Muñoz, Alejandro *et al.*, *Glosario de términos básicos sobre derechos humanos*, México, CDHDF/UIA, 2006.
- Andrea, Luciano, “Contribuciones teórico-metodológicas para el análisis de la relación: servicios urbanos, gestión local y medio ambiente”, en *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 2001.
- Annan, Kofi, *Un concepto más amplio de la libertad. Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, informe del secretario general de Naciones Unidas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005.
- Bárcena Coquí, Martha, “La reconceptualización de la seguridad”, en *Memoria del seminario informativo Seguridad Internacional en el siglo XXI. Los retos para América Latina y el Caribe*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, octubre de 2004.
- Bastida Murrieta, Maricela, “Una sola llave abastece a 12 viviendas. Más de una década sin agua lleva una vecindad en Popotla”, en *Rumbo de México*, 21 de agosto de 2007.
- Batthyány, Karina, “Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2004”, en *Social Watch. Informe 2004. Miedos y miserias, obstáculos a la seguridad humana*, Uruguay, 2004.
- Blengio Valdés, Mariana, “Derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado”, en *Uruguay transparente. Derechos humanos en situaciones de crisis en el Uruguay*, Montevideo, 2002.
- Boltvinik, Julio y Araceli Damián, “Derechos humanos y la medición oficial de la pobreza en México”, en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado de México/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- , “Evolución y características de la pobreza en México”, en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Gobierno del Estado de México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Borja, Jordi, “Políticas públicas frente a la conurbación y marginación urbana”, en *Ciudades humanas. Pobreza urbana y el futuro de las ciudades. Memoria del primer encuentro internacional*, México, Gobierno del Estado de México/Porrúa, 2002.
- Bustamante, Rodrigo y Jorge A. Montejano (eds.), *Metrópoli 2025*, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., México, 2006, <<http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=3069>>.
- Cambio Climático*, suplemento especial de *El Universal*, marzo de 2007, disponible en <[http://www.sma.df.gob.mx/climatico/descargas/suplemento\\_el\\_universal\\_marzo2007.pdf](http://www.sma.df.gob.mx/climatico/descargas/suplemento_el_universal_marzo2007.pdf)>.
- Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa/Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2005.
- Cardona, “Cuestión del drenaje”, en *La Crónica de Hoy*, 27 de junio de 2007, p. 3.
- Carranza, E., *La situación del delito y de la seguridad de los habitantes en América Latina*, México, Siglo XXI, 1997.

- Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal*, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., 2006.
- , *Informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Distrito Federal*, México, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O. P., A. C., 2007.
- Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, A. C., *Metrópoli 2025*, México, Centro de Estudios para la Zona Metropolitana, 2006.
- Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo A. C., *GEO ciudad de México. Una visión territorial del sistema urbano ambiental*, México, Centro GEO, 2004.
- Centro de Transporte Sustentable de la Ciudad de México, <<http://www.ctsmexico.org/>>.
- Chen, Lincoln, Jennifer Leaning y Vasant Narasimhan (eds.), *Global Health Challenges for Human Security*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- Colegio de Ingenieros Civiles de México/Instituto Politécnico Nacional, *La construcción de un país. Historia de la ingeniería civil mexicana*, México, 2007.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Catálogo para la Calificación e Investigación de Violaciones a Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 5), 2005.
- , *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México, 2006-2007*, México, CDHDF, 2007.
- , *Informe especial sobre la violación al derecho humano a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por el deterioro y desaparición del suelo de conservación del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2005.
- , “La seguridad humana. Una obligación del gobierno capitalino”, en *DFensor*, año V, núm. 6, junio de 2007.
- , “Seguridad humana y el derecho al agua. Una relación directa”, en *DFensor*, año V, núm. 6, junio de 2007.
- , Tercera Visitaduría General, “Seguridad humana. Nuevo concepto en el escenario internacional”, en *DFensor*, año V, núm. 6, junio de 2007.
- , Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 5ª ed., México, CDHDF (Serie Documentos Oficiales, núm. 6), 2008.
- , entrevista realizada por personal de la Tercera Visitaduría con Enrique Ortiz, presidente en México de la Coalición Internacional por el Hábitat, Distrito Federal, 25 de octubre de 2007.
- y DECA, Equipo Pueblo, *El derecho al agua en la ciudad de México*, México, CDHDF/DECA, Equipo Pueblo (Folletos DESCAs), 2007.
- , “El derecho al agua, un tema sustancial”, en *DFensor*, año IV, núm. 3, marzo de 2006.
- , *Recomendación 12/2007*, México, 2007, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1207>>.
- , *Recomendación 14/2007*, México, 2007, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=reco1407>>.
- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Resolución 2005/80. Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, adoptada por unanimidad en la 60ª sesión, el 21 de abril de 2005, en el 61 periodo de sesiones de la Comisión, 2005, E/CN.4/2005/L.10/Add.17.
- Comisión de la Seguridad Humana, *La seguridad humana – ahora. Proteger y habilitar a la gente*, Nueva York, Comisión de la Seguridad Humana, 2003.

- , *Relación entre derechos humanos y seguridad humana*, documento de trabajo elaborado para la reunión de expertos de la Comisión de la Seguridad Humana, Universidad para la Paz.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Índice Estatal de Cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (IECDESCA), México, <<http://www.cndh.org.mx>>.
- Comisión para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina, 2006*, <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006\\_Cap1\\_Pobreza.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Cap1_Pobreza.pdf)>.
- Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, 2008.
- Comisión de Recursos Naturales, “ANP. concepto”, <[www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?ruta=conservacion&op=anp\\_concepto](http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?ruta=conservacion&op=anp_concepto)>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones con base en el II Conteo de Población y Vivienda 2005*, <<http://www.coneval.gob.mx/coneval/medicion.html>>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 7 de mayo de 2008, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>.
- Davis, Mike, *Planet of Slums*, Nueva York, Verso, 2006.
- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el 16 de junio de 1972, <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>>.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.
- Declaratoria de la Zona Metropolitana del Valle de México, suscrita por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el gobernador del Estado de México, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 23 de enero de 2006, <[http://www.fundacion-christlieb.org.mx/pdf/delimitacion\\_zmvm.pdf](http://www.fundacion-christlieb.org.mx/pdf/delimitacion_zmvm.pdf)>.
- Dine, Janet y Andrew Fagan (ed.), *Human Rights and Capitalism. A Multidisciplinary Perspective on Globalization*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, 2006.
- Dirección de Atención a Pueblos Indígenas-Gobierno del Distrito Federal, <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disgnostico\\_situac\\_indigena.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/disgnostico_situac_indigena.html)>.
- Dirección General de Igualdad y Diversidad Social-Dirección de Atención a Pueblos Indígenas-Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, Gobierno del Distrito Federal, <[http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diagnostico\\_situac\\_indigena.html](http://www.equidad.df.gob.mx/indigenas/diagnostico_situac_indigena.html)>.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart, “La urbanización popular en la ciudad de México”, en *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002.
- Ebrard, Marcelo, *Primer informe de gobierno de la jefatura de Gobierno del Distrito Federal*, 2007.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994, última reforma publicada el 28 de abril de 2008, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>>.
- Fischer, Fritz, “Informe y efectos de la Comisión Brandt”, en *Nueva Sociedad*, núm. 55, julio-agosto, 1981, <[http://www.nuso.org/upload/articulos/884\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/884_1.pdf)>.
- Fukuda-Parr, Sakiko, “New Treats to Human Security in the Era of Globalization”, en Lincoln Chen, Sakiko Fukuda-Parr y Ellen Seidensticker (eds.), *Human Insecurity in a Global World*, Harvard, Harvard University Press, 2003.

- García Mora, María Elena, "Combate a la pobreza urbana a través del derecho. Análisis de la situación del asentamiento irregular de Mathare en Kenia", tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 2007.
- Garza Villareal, Gustavo, *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*, México, El Colegio de México, 2003.
- Ghai, Dharam, "Trabajo decente. Concepto e indicadores", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, núm. 2, 2003.
- Global Environmental Change and Human Security, <<http://www.gechs.org/human-security>>.
- , Estrategia Local de Acción Climática de la Ciudad de México. Acciones locales, Logros Globales, 2006.
- , "Water Scarcity", *GECHS News*, núm. 2, primavera 2007.
- Gobierno del Distrito Federal y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Experiencias hacia el manejo sustentable de los recursos naturales en el suelo de conservación del Distrito Federal*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2003.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 26 de julio de 1994, <<http://www.asambleadf.gob.mx>>.
- Gros Espiell, Héctor, *Derechos humanos y vida internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1995.
- Gutiérrez, Alicia B., "De estrategias, capitales y redes: elementos para el análisis de la pobreza urbana" en Laura Mota Díaz y Antonio David Cattani, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México/Universidad Federal do Rio Grande do Sul/Asociación Latinoamericana de Sociología, 2004.
- Haq, Mahbub ul, "Cooperación de desarrollo para la seguridad humana global", en Soka Gakkai, *Internacional Quarterly*, núm. 10, octubre de 2003, <<http://www.sgi.org/spanish/inicio/quarterly/10/TemaPrincipal.html>>
- Howard, G. y J. Bartram, *Domestic Water Quantity. Service Level and Health*, Ginebra, World Health Organization, 2004.
- Hristoulas, Athanasios, "El impacto de los ataques terroristas del 11 de septiembre en la naturaleza y conducta del sistema internacional", José Luis Valdés Ugalde y Diego Valadés (coords.), en *Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- Inam, Asem. *Crisis Urbana y respuesta institucional en dos megaciudades. Lecciones del manejo de la devastación sísmica en las ciudades de México y Los Ángeles*, México, Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, <<http://redalyc.uaemx.mx>>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <[http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001\\_03.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cem06/info/df/m001/c09001_03.xls)>, febrero de 2008>.
- , *Censos de Población y Vivienda 1950 - 2000*, <<http://www.inegi.gob.mx>>.
- , *Censos de Población y Vivienda 1995 - 2005*, <<http://www.inegi.gob.mx>>.
- , *II Conteo de Población y Vivienda 2005*, México, 2005, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/conteos/conteo2005/default.asp?c=10215>>
- , *Información estadística, distribución porcentual de la población hablante de lengua indígena de cinco y más años según grandes grupos de edad para cada entidad federativa, 2004 y 2005*, México, <<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen05&c=4173&e=15>>.

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2001, Estados Unidos de América, 2003, 48 pp. <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/sanjosedoc.pdf>>.
- Jusidman, Clara, *Propuesta de un marco lógico para definir intervenciones sociales*, documento para el Diplomado de Profesionalización a Organizaciones de la Sociedad Civil del Instituto Nacional de Desarrollo Social, México, 2004.
- Ley Ambiental del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 13 de enero del 2000, última reforma publicada el 30 de abril de 2007, <<http://www.asambleadf.gob.mx/pdf/010803000001.pdf>>.
- Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de junio de 1993, última reforma publicada el 2 de noviembre de 2005, <<http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=leycap1>>.
- Lomborg, Bjorn, “Cool It. The Skeptical Environmentalist’s Guide to Global Warming”, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2007.
- Loperena Rota, Demetrio, “Los derechos al medio ambiente adecuado y a su protección”, en *Medio Ambiente y Derecho. Revista Electrónica de Derecho Ambiental*, núm. 3, 1999. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=960552>>.
- Luna Parra, María Angélica, “Ciudades humanas”, en *Ciudades humanas. Pobreza urbana y el futuro de las ciudades. Memoria del Primer Encuentro Internacional Ciudades Humanas, Pobreza Urbana y el Futuro de las Ciudades*, México, Gobierno del Estado de México/Porrúa, 2002.
- Magallón Larson, Héctor David, “La vulnerabilidad de México frente al cambio climático. Los desastres no son naturales, son políticos”, en *Contra G8+5 en México. ¡Justicia climática ya!*, núm. 2006, <<http://contrag8.revolt.org/es/node/17>>.
- Martin, Claudia *et al.*, *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Universidad Iberoamericana/Fontamara, 2004.
- Mota Díaz, Laura y Antonio David Catan, *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México/Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México/Universidad Federal do Rio Grande do Sul/Asociación Latinoamericana de Sociología, 2004.
- Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe de 2007*, Naciones Unidas, 2007, <<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/report2007/mdgreport2007r2.pdf>>.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Mundi-Prensa, 2003.
- Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, <<http://www.oas.org/csh/CES/default.asp>>.
- Organización Mundial de la Salud, *Guías para la calidad del agua potable*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 2004, <[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/dwq/gdwq3sp.pdf](http://www.who.int/water_sanitation_health/dwq/gdwq3sp.pdf)>.
- Olvera Ramos, Jorge, “La disputa por el espacio público. Los comerciantes y vendedores de la Plaza Mayor”, en Carlos Aguirre Anaya, Marcela Dávalos y María Amparo Ros (eds.), *Los espacios públicos de la ciudad. Siglos XVIII y XIX*, México, Juan Pablos/Instituto de Cultura de la Ciudad de México, 2002.
- Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, 2003 <<http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339s02.doc>>.

- Ortiz Flores, Enrique, “Una asignatura pendiente. Proyecto de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, Gobierno del Estado de México, México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza/Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- , “Políticas de vivienda en México”, en *DFensor*, año V, núm. 10, octubre 2007.
- Page, Edward A. y Michael Redclift, *Human Security and the Environment: International Comparisons*, Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar, 2002.
- Páramo, Arturo, “Un punto débil del drenaje crea riesgo de inundación”, en *Excélsior*, 28 de mayo de 2007, pp. 2-3.
- Partida Bush, Virgilio y Carlos Anzaldo Gómez, “Escenarios demográficos y urbanos de la zona metropolitana del valle de México”, en Conapo, *La situación demográfica de México*, México, Conapo, 2003, <<http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/2003/04.pdf>>.
- Pedrotti, Carolina Inés, “Segregación urbana y pobreza socio-habitacional en América Latina. La importancia de la tenencia segura del suelo y la vivienda”, primer lugar en la categoría Ensayo, premio CEMPAPEM, en *Páramo del Campo y la Ciudad. Desarrollo Social, Estudios y Propuestas*, revista cuatrimestral, año III, núm. 8, diciembre 2005.
- Pellicer, Olga (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México, Universidad de las Naciones Unidas e Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995.
- Perló Cohen, Manuel, “Globalización, desarrollo sustentable y política de agua en América Latina”, en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 229-257.
- Pestel, Eduard, “Abstract of a Report to The Club of Rome (1972) by Donella H. Meadows, Dennis I. Meadows, Jorgen Rauders, William W. Behrens III”, <<http://www.clubofrome.org/docs/limits.rtf>>.
- Piers, Blaikie et al., *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, 1996 *apud* Héctor David Magallón Larson, <<http://contrag8.revolt.org/es/node/17>>.
- Poder Judicial de la Federación, *Las garantías de seguridad jurídica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (Colección Garantías Individuales), 2004.
- Presencia Ciudadana, *La ciudad que queremos ser*, Méxoco, Presencia Ciudadana, 2006
- Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, “Programa para mejorar la calidad del aire en la ZMVM 2002-2010”. <<http://www.paot.org.mx/centro/libros/proaire/cap02.pdf>>.
- , “Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal”, mayo 2003, <<http://www.paot.org.mx/seminario/asentamientos.pdf>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 1990*, Colombia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990.
- , *Informe sobre desarrollo humano 2003*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
- , *Informe sobre desarrollo humano 2004*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- , *Informe sobre desarrollo humano 2005*, Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.
- , *Informe sobre desarrollo humano. México 2002*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
- , *Informe sobre desarrollo humano. México 2004*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

- , *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.
- Programa De Las Naciones Unidas Para El Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, PNUMA, 2002.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), aprobado por la Asamblea General de la OEA en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, <<http://www.oas.org/juridico/spanish/trtados/a-52.html>>.
- “Pululan tiraderos clandestinos en el Distrito Federal”, en *El Universal*, México, 6 de septiembre de 2006, <<http://www.metropoli.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=2014>>.
- Puentes Riaño, Astrid, “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano”, en *DFensor*, año IV, núm. 3, marzo, 2006.
- , “Perspectivas de medio ambiente mundial GEO-3”, PNUMA, 2002.
- Ramírez, Cynthia, “Ambulantes”, en *Letras Libres*, enero de 2007, <<http://www.letraslibres.com/index.php?sec=3&art=11750>>
- Ramírez Kuri, Patricia y Miguel A. Aguilar Díaz, (coords.), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Temas de Innovación Social, núm. 19), 2006.
- Rébora Togno, Alberto, “Políticas e instrumentos de suelo para un desarrollo urbano sostenido, incluyente y sustentable”, en *Ciudades humanas. Pobreza urbana y el futuro de las ciudades. Memoria del Primer Encuentro Internacional Ciudades Humanas, Pobreza Urbana y el Futuro de las Ciudades*, México, Gobierno del Estado de México/Porrúa, 2002.
- Roemer, Andrés, *Derecho y economía. Políticas públicas del agua*, México, Porrúa, 2007
- Rodríguez Velásquez, D., “Vulnerabilidad y riesgos en el Distrito Federal”, *Nexos*, núm. 238, octubre de 1997.
- Rosagel, Shaila, “Urgente frenar expansión urbana en suelo de conservación”, en *2000 Agro. Revista Industrial del Campo*, México, 10 de diciembre de 2007, <[http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id\\_sec=53&id\\_art=4722&id\\_ejemplar=0](http://www.teorema.com.mx/articulos.php?id_sec=53&id_art=4722&id_ejemplar=0)>.
- Rosas, María Cristina, “Avances y límites de la conferencia especial sobre seguridad de la OEA”, en *Memoria del Seminario Informativo Seguridad Internacional en el Siglo XXI. Los Retos para América Latina y el Caribe*, Senado de la República, LIX Legislatura, México, octubre de 2004.
- Sachs, Jeffrey D., *The End of Poverty. Economic Possibilities of Our Time*, Nueva York, Penguin, 2005.
- Salcedo Hernández, Soledad, *Panorama socio-económico y de marginación del Distrito Federal*, México, Coordinación de Planeación y Desarrollo del Distrito Federal, 2004.
- Schteingart, Martha, “Pobreza y segregación en las ciudades” en *Pobreza urbana. Perspectivas globales, nacionales y locales*, México, Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza/Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 259-266.
- , *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, México, El Colegio de México, 2002.
- , Martha Schteingart, Andrea Luciano (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México/Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 2001.
- Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, *Gestión ambiental del aire en el Distrito Federal. Memoria documental 2001-2006*, México, SMADF, 2006.
- , *Primer informe de trabajo*, México, SMADF, 2007.

- , *La calidad del aire en el la zona metropolitana del valle de México 1986-2006*, informe de estado y tendencias de la contaminación atmosférica, México, SMADF, 2007.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Estadísticas del agua en México*, México, Conagua, 2006.
- , Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Salud, *Programa para mejorar la calidad del aire de la zona metropolitana del valle de México 2002-2010*, México.
- , *Estadísticas del agua en México*, México, 2007.
- , *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*, México, Semarnat/INE, 2006.
- e Instituto Nacional de Ecología, *Diagnóstico básico para la gestión integral de residuos*, México, Semarnat-INE, 2006.
- “Seguridad humana, ahora”, entrevista con Amartya Sen, Soka Gakkai Internacional, organización mundial que promueve la paz y el respeto por la vida humana, *SGI Quarterly*, núm. 33, julio de 2003, <<http://www.sgi.org/spanish/inicio/quarterly/33/TemaPrincipal1.html>>.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999.
- , “Why Human Security?”, texto presentado en el Simposio Internacional de Seguridad Humana, Tokio, Japón, 28 de julio de 2000, <<http://www.humansecurity-chs.org/activities/outreach/Sen2000.pdf>>.
- Sistema de Aguas de la Ciudad de México, *Programa de gestión integral de los recursos hídricos 2004-2009*, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2005.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospectus. The 2005 Revision*, <<http://ww.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.html>>.
- United Nations Human Settlement Programme, *The Challenge of Slums — Global Report on Human Settlements*, Earthscan Publications, 2003.
- , “A Safe City is a Just City” en *Habitat Debate*, vol. 13, núm. 3, septiembre 2007.
- Velásquez Rivera, Edgar de Jesús, “Historia de la doctrina de seguridad nacional”, *Convergencia*, año 9, núm. 27, enero-abril, 2002.

# Anexos

**A. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un medioambiente sano, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007**

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
1 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Delegación Xochimilco	Existe una serie de conflictos en la vialidad denominada Arenal, la cual se ubica en la colindancia de la delegación Xochimilco y la delegación Tlalpan. El tránsito vehicular se ve afectado por estrechez en las calles, y por el congestionamiento de la zona debido a conexiones con distribuidores viales y al uso del arroyo vehicular como estacionamiento por la zona escolar; el flujo vehicular de la zona comercial es desordenado y el tránsito peatonal se ve dificultado por ausencia de banquetas o deficiencias en las mismas, lo que las hace intranstitables para adultos mayores y personas con capacidades diferentes.	Indeterminado	Concluido por orientación
2 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Delegación Tlalpan	Véase narración anterior.	Indeterminado	Concluido por orientación
3 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Secretaría de Seguridad Pública	Véase narración anterior.	Indeterminado	Concluido por orientación
4 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Secretaría de Transportes y Vialidad	Véase narración anterior.	Indeterminado	Concluido por orientación
5 Obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Dirección General de Servicios Urbanos en la delegación Gustavo A. Madero	Una persona de limpieza de la delegación tira la basura frente a su domicilio en represalia porque no paga cuota; la cantidad de basura provoca que los perros y gatos rompan las bolsas, generando un foco de contaminación y fauna nociva como son: moscas, ratas, cucarachas, etc., que afectan nuestra salud. Las autoridades de la delegación Gustavo A. Madero no han dado solución alguna.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
6	Dirección Ejecutiva de Servicios Urbanos en la delegación Coyoacán	Los vecinos de una colonia están inconformes por la construcción de un puente vehicular porque van a talar 328 árboles, los cuales los protegen del polvo, viento y contaminación. Funcionarios de la delegación Coyoacán y de la Dirección General de Obra Pública informaron que la autorización de factibilidad de tala de los árboles estaba en trámite.	Vecinos de una colonia	Concluido por falta de interés de las personas peticionarias
7	Delegación Cuauhtémoc	Se quejan de diversas problemáticas que ha ocasionado el comercio en vía pública en la zona en la que se encuentran establecidos sus negocios pues ha implicado: afectación económica a sus negocios por la competencia desleal, dificultad en el tránsito vehicular y peatonal; incremento de la delincuencia; la imposibilidad de que los servicios de seguridad pública, bomberos y ambulancias puedan acceder a la zona con la rapidez necesaria, además de que no se puede aplicar programa alguna de protección civil; aumento del sexoservicio; insalubridad.	Indeterminado	En trámite
8	Dirección General de Servicios Urbanos en la delegación Azcapotzalco	Habitantes de una unidad habitacional señalan que servidores públicos adscritos a la delegación Azcapotzalco no han cumplido con una debida prestación del servicio público, ya que no les han dado respuesta a su demanda ciudadana de suspender una obra vial por donde circulan y se estacionan tráileres, mismos que han provocado daños estructurales a los edificios, asentamientos muy visibles en los mismos, obstrucción del paso de peatones y carros y otros problemas de delincuencia social, además que para la realización de esta obra se talaron más de 35 árboles; esta obra ha favorecido a los transportistas.	2 400 familias	Concluido por acumulación
9	Secretaría del Medio Ambiente	Un salón de fiestas genera mucho ruido y no cuenta con estacionamiento. Pese a un dictamen de PAOT sobre el particular, su queja no ha sido atendida.	Una persona	En trámite
10	Secretaría del Medio Ambiente	Véase narración anterior.	Una persona	En trámite
11	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	La presa ubicada en la colonia El Capulín genera problemas de salud: infecciones en los ojos y piel, proliferación de moscas, aunado a que puede ser un foco de procesos infecciosos que generen brotes de epidemias, además de los olores fétidos que son intolerables.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
12	Dirección General del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal	Queja de oficio abierta por la CDHDF a raíz de la nota periodística que mostró dos personas que se accidentaron al cruzar un puente peatonal ubicado a la altura de periférico, entre San Antonio y Plateros. Incluso, la segunda persona que estaba cruzando el puente estuvo a punto de ser atropellada.	Indeterminado	En trámite
13	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Milpa Alta	Tiene su domicilio en la avenida Benito Juárez, núm. 26 en la colonia Santa Ana Tlacoteco ubicada en la delegación Milpa Alta. Desde hace cinco años en diversas ocasiones ha solicitado a servidores públicos de la delegación Milpa Alta la reubicación de la ruta 21 de microbuses pues sobre la calle Emilio Carranza está instalada una especie de base de esa ruta que evita la libre circulación de los vecinos de esa colonia. Hasta la fecha la situación no ha sido atendida, a pesar de que han presentado escritos ante esa delegación.	Vecinos de una calle	En trámite
14	Dirección General de Obras Servicios y Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez	Inconformidad por el derribo de un árbol; el árbol afectó la banqueta de una persona adulta mayor y rompió el registro de agua. El árbol sólo fue podado.	Una persona	En trámite
15	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Azcapotzalco	La circulación de vehículos pesados y la construcción de doble sentido en una vialidad han traído problemas a los vecinos.	Vecinos de una calle	En trámite
16	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	Vecinos se manifestaron porque no se ha atendido una fuga de agua que afectó viviendas y vialidad.	Vecinos de una calle	En trámite
17	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	La ruptura del drenaje contaminó el agua y afectó a vecinos.	Niños	Concluido por desistimiento de la persona peticionaria

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
18 Obstaclización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	La fuga de agua de una tubería y el mal estado del drenaje afectaron a personas, casas y negocios.	Indeterminado	Concluido por acumulación
19 Obstaclización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Delegación Gustavo A. Madero	Los vecinos se quejan de que en un callejón se juntan personas a drogarse y a delinquir; también se quejan de gran cantidad de perros que han atacado a niños del barrio; sus peticiones no han sido escuchadas.	Vecinos de una calle	En trámite
20 Obstaclización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente	Delegación Miguel Hidalgo	Los anuncios espectaculares afectan al medio ambiente y ponen en riesgo su seguridad.	Vecinos de una calle	Concluido por solucionarse durante el trámite
21 Obstaclización, negativa o restricción de la protección, preservación y mejoramiento del medioambiente	Delegación Tlalpan	Basura y fauna nociva provocada por el crecimiento desmedido del tianguis.	Una persona	En trámite
22 Obstaclización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Iztapalapa	El agua sale sucia y contaminada.	Vecinos de la colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
23 Obstaclización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Queja de una persona vecina por los problemas derivados del plantón de la organización de los 400 Pueblos, quienes presuntamente se alimentan, se bañan y hacen sus necesidades en la vía pública.	Una persona	En trámite
24 Obstaclización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Secretaría de Transportes y Vialidad	La vialidad y la salud de los vecinos de la colonia se verán afectada por la ampliación de la Línea 1 del Metrobús.	11 personas agraviadas	En trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
25	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Queja por las manifestaciones en el Monumento a la Revolución: se afecta el libre tránsito y también hacen sus necesidades en la vía pública.	Indeterminado	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
26	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tláhuac	Vecinos son afectados por la contaminación que genera un rastro de pollos clandestino.	Vecinos de una colonia	En trámite
27	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Tláhuac	En tiempo de lluvias el drenaje se inunda por el desbordamiento de un canal y es un foco de infecciones para los vecinos.	Vecinos de una colonia	Concluido por no ser competencia de la CDHDF
28	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	En tiempo de lluvias el drenaje se inunda por el desbordamiento de un canal y es un foco de infecciones para los vecinos.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
29	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Venustiano Carranza	Queja porque van a sustituir un deportivo por una escuela.		En trámite
30	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Azcapotzalco	Vecinos temen por su salud ya que la empresa EKCO utiliza un lote baldío para poner ahí contenedores; las maniobras de los carros de la fábrica han provocado daños a las casas.	Nueve personas firman como agraviadas	En trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
31 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Xochimilco	Rechazo hacia el proyecto del Parque Ecológico que se pretende llevar a cabo en la reserva ecológica denominada Tzompalli, considerada como reserva natural; el proyecto fue aceptado por los representantes de bienes comunales de la comunidad San Mateo Xalpa y por el director de Fomento Económico de la delegación Xochimilco. No se ha llevado a cabo ninguna junta pública donde informen a los pueblos sobre lo que pretenden realizar en esa zona boscosa, donde se encuentran mantos acuíferos que se filtran en el bosque y los montes de San Francisco Tlalnepanitla, y alimentan los pozos donde se sustrae y abastece de agua potable a los pueblos antes mencionados; por lo que los vecinos no permitirán que se realice dicho proyecto considerando destruiría el bosque y el impacto ambiental sería irreversible.	Vecinos de seis colonias	En trámite
32 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Delegación Gustavo A. Madero	Por una inundación, el agua llegó a 25 centímetros al interior de la estancia, recámaras, sufriendo daños considerables en los pocos muebles, ropa, enseres que posee. Las puertas de acceso e interior (de madera) se hincharon y es el día que no puede cerrar su domicilio. No ha recibido respuesta de las autoridades.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
33 Obstaculización o restricción de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	Problema de basura, hierbas y desechos varios que se acumulan en el corredor, situación que con el transcurso del tiempo se ha incrementado y constituye un foco de infección para todas las familias que ahí habitan. Se perjudican los cimientos y paredes de las casas por la humedad que provoca el estancamiento de aguas, sobre todo en temporada de lluvias	Indeterminado	En trámite
34 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General de Protección Civil	A lo largo del territorio que abarca la delegación Iztapalapa existen dos fallas geológicas que, combinadas con las más de 200 grietas que copan el subsuelo de la zona, convierte a la demarcación en un punto altamente vulnerable. Tal es la conclusión de dos estudios realizados por el Instituto de Ingeniería de la UNAM y por la empresa consultora en ingeniería Opalo desde la época de las administraciones de Rene Arce y Arturo Cirigo.	Indeterminado	En trámite
35 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	Véase narración anterior.	Indeterminado	En trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
36	Delegación Cuauhtémoc	Véase narración anterior.	Indeterminado	En trámite
37	Delegación Venustiano Carranza	La empresa particular denominada Metro Gas, S. A. de C. V., de gas natural, comenzó a realizar las instalaciones de un suministro de gas subterráneo dentro de esta colonia. Las instalaciones del gas natural han continuado poniendo en riesgo la integridad de los vecinos, ya que el lugar donde habitan se encuentra rodeado de gasolinerías, gasoductos de Pemex y circula tráfico pesado.	Habitantes de una colonia	En trámite
38	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	No tiene agua desde hace dos meses porque las tuberías estaban tapadas y sucias.	Habitantes de 37 departamentos del edificio	Concluido por solucionarse durante el trámite
39	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	Véase narración anterior.	Habitantes de 37 departamentos del edificio	Concluido por solucionarse durante el trámite
40	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tlalpan	No tienen drenaje, las aguas negras se descargan en pozos ciegos denominados "fosas sépticas", lo que ocasiona contaminación en el aire y agua.	Habitantes del Pueblo de San Andrés Totoltepec	En trámite
41	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	Se encuentran inconformes por una antena de telefonía celular que pretenden instalar. Las opiniones de los expertos indican que las radiaciones que emiten este tipo de antenas son nocivas para la salud.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
42	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	La sirena de las patrullas suena constantemente.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
43	Delegación Venustiano Carranza	Le afecta un taller mecánico que está junto a su casa, le afecta el humo, la gasolina, la pintura, etcétera.	Una persona	Concluido por no ser competencia de la CDHDF
44	Delegación Cuauhtémoc	Corte excesivo de árboles en esta colonia, incluso árboles que tienen más de cien años de existencia.	Una persona	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
45	Delegación Iztapalapa	Queja de malos olores y fauna nociva provocados por una pescadería sin higiene.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
46	Delegación Álvaro Obregón	La construcción del hospital Dr. Enrique Cabrera ha ocasionado diversos daños a su inmueble (drenaje tapado por piedra y grava, inundación de su vivienda por aguas negras, filtración de humedad, deterioro de muebles); el drenaje del hospital Dr. Enrique Cabrera fue conectado al drenaje de su vivienda. Lo anterior, también está provocando afectaciones a su inmueble. No se le ha brindado una respuesta a diversas solicitudes ante autoridades de la Dirección de Verificación y Coordinación Delegacional del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y de la Subdirección de Verificación a Sistemas Hidráulicos de la Secretaría del Medio Ambiente.	Una familia	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
47	Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal	Véase narración anterior.	Una familia	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
48	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tláhuac	No se les ha dado contestación a sus peticiones hechas por escrito de fechas 28 de febrero y 28 de mayo de 2007 en contra del decreto expropiatorio de las tierras de la Sierra de Santa Catarina, de fecha 3 y 28 de noviembre de 1994 por parte del Gobierno del Distrito Federal, y en particular de la delegación Tláhuac. En esa zona hay nuevos núcleos de población.	Indeterminado	En trámite

Presunta violación	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
49 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Miguel Hidalgo	Afectación por ruidos a altas horas de la noche causadas por una imprenta que está junto a su vivienda: su casa ha sido afectada y no puede descansar normalmente durante las noches. Desde aproximadamente cuatro meses ha realizado gestiones ante instancias de la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal pero no se ha solucionado el problema.	Una persona	En trámite
50 Obstaculización, restricción o negativa de utilizar el máximo de las posibilidades de las autoridades del Distrito Federal para lograr un medioambiente sano	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Miguel Hidalgo	La construcción de una plaza comercial afecta la vida de los vecinos de la colonia Paseos de Churubusco debido a que fueron modificadas las vialidades de acceso a la misma. Los vecinos temen que se incremente el comercio, el tráfico y la inseguridad.	Habitantes de una colonia	En trámite

## B. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, particularmente al derecho a la vivienda adecuada, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
1 Coyotlán	Dirección General de Obras Públicas	Los habitantes de varias colonias se quejan por la construcción de un distribuidor vial que afecta la estructura de edificios y escuelas de la zona. No tienen información del impacto y no han recibido respuesta a su petición. La protesta de los vecinos fue repelida con un grupo de granaderos.	Vecinos de cuatro colonias	En trámite
2 Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Un grupo de vecinos han solicitado a la delegación Cuauhtémoc la actualización de riesgos de un inmueble que sufrió daño en su estructura desde el temblor de 1985 sin que les den alguna respuesta.	Indeterminado	Concluido por orientación
3 Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Fueron desalojados del predio que habitaban bajo la promesa de ser incluidos en un programa de vivienda; fueron reubicados desde hace un año, siete meses, y el INVI les ayuda con la renta. Aunque han cumplido con todos los pagos y trámites para acceder a un crédito, se les informó que se había parado la obra y que por el momento no continuarán con sus pagos. A pesar de que pagaron no les han entregado vivienda.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite
4 Gustavo A. Madero	Jefatura delegacional en Gustavo A. Madero	216 familias que habitaban en el terreno piden reubicación o ser integrados a un programa de vivienda, en virtud que los terrenos donde habitaban fueron declarados zona de conservación ecológica, ocasionándoles con esto las precarias e inhumanas condiciones de vivienda e inseguridad en las que se encuentran actualmente. Las autoridades ya reconocieron la necesidad de reubicar a dichas familias, pero esto no se ha llevado a cabo de manera ágil y ordenada a través de la inscripción de los afectados en un programa de vivienda.	216 familias	Concluido por solucionarse durante el trámite
5 Cuauhtémoc	Dirección de Sitios Patrimoniales y Monumentos	No tiene un lugar estable para pernoctar, por lo que lo realiza en vía pública o enfrente de una estación del Metro. Servidores públicos de la delegación, sin alguna notificación formal, le decomisaron sus pertenencias junto con las de otras personas y le piden una multa para recuperarlas.	Una persona	En trámite
6 Xochimilco	Dirección General de Jurídico y Gobierno de la delegación Xochimilco	No han recibido orientación e información acerca de las consecuencias de la construcción de un cárcamo, el cual les perjudica debido al deterioro que presentan sus construcciones, como fisuras de bardas y paredes, asentamientos y desajustes, aunado a que dicha construcción se realizaría cerca del tubo de agua potable que los suministra, lo que propiciaría que se contamine el agua. Aunque la construcción fue suspendida debido a que la anterior administración determinó que no fue adecuado el terreno, recientemente se reinició la construcción del cárcamo. Por otro lado, refiere que las autoridades correspondientes han tomado una actitud impositiva y prepotente, provocando enfrentamientos entre los vecinos que serían beneficiarios y los peticionarios.		En trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
7	Gustavo A. Madero Instituto de Vivienda	Pese a que obtuvo un crédito de vivienda, el proyecto original fue modificado afectando la infraestructura y reduciendo y desapareciendo áreas comunes y espacios de esparcimiento para sus hijos.	Una persona	En trámite
8	Gustavo A. Madero Instituto de Vivienda	En el mes de enero de 2006, personal del Instituto de Vivienda del Distrito Federal se presentó en el domicilio antes citado para informarle que el predio que habitaban sería expropiado y les entregaron un oficio en el cual les garantizaban una vivienda digna pero al final fue excluida del programa.	Una persona adulta mayor	Concluido por soluciónarse durante el trámite
9	Iztacalco Dirección General de Desarrollo Social de la delegación Xochimilco	Habitantes de un conjunto habitacional no desean quitar una barda de protección de su predio por lo que fueron amenazados por una funcionaria del INVI.	27 familias	En trámite
10	Cuauhtémoc Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública	Vécinos, comerciantes, maestros y padres de familia denuncian que vendedores ambulantes del Centro Histórico se instalan en la calle donde habitan con el argumento que la delegación les dio permiso, situación que no les ha sido informada por autoridad alguna. Con ello, lesionarán el derecho a transitar libremente, generarán niveles excesivos de ruido, impedirán el derecho a asistir a clases en las mejores condiciones posibles, entre otras cosas.		Concluido por falta de interés del peticionario
11	Cuauhtémoc Jefatura de Gobierno	Desalojo violento el 14 de febrero de 2007 de 180 familias que habitaban desde hace 60 años en el predio ubicado en Tenochtitlan 40 y Jesús Carranza 33, en el Barrio de Tepito, donde más de 1 000 agentes policiacos cercaron el predio, sometiendo a los vecinos con metralletas en la cabeza, sin importar su condición; expropiación que realizaron bajo el argumento que son familias dedicadas a distribuir droga. El INVI se comprometió a proporcionarles un crédito de vivienda, lo cual no se ha cumplido, aunado a que han sido rechazados debido a la discriminación provocada por el gobierno que difundió en todos los medios de comunicación generalizando a todos como delincuentes. Asimismo, a partir del desalojo los operativos en el barrio de Tepito han continuado intimidando y hostigando a la población, así como a los vendedores y compradores; por otro lado unos 30 mil vecinos de su barrio se dedican al comercio, por lo que miles han iniciado la búsqueda de otros lugares para poder dedicarse al comercio. Cabe mencionar que los días 22 y 27 de marzo del año en curso, realizaron dos manifestaciones públicas que partieron del centro de su barrio; no obstante, fueron custodiados por más de 400 elementos del cuerpo de granaderos y seguridad pública especializada, impidiendo la libre manifestación de sus ideas.	180 familias	Acumulación. Concluido por Recomendación 13/2007

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión	
12	Cuauhtémoc	Dirección General de Protección Civil	No fueron atendidas las llamadas de auxilio de los vecinos a la Secretaría de Protección Civil y al personal adscrito a la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal para atender el desbordamiento de aguas negras y olores desagradables como producto de coladeras tapadas. El agua seguía brotando y el olor ya resultaba insoportable pues se trataba de aguas negras, mismas que causaron daños a las viviendas y a los muebles y aparatos electrodomésticos de los vecinos. El daño fue ocasionado por obras de construcción del tren suburbano y puede provocar que el predio se derrumbe pues los cimientos se pueden ablandar ya que el edificio es muy viejo.	Vecinos de una calle	Acumulación
13	La Magdalena Contreras	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación La Magdalena Contreras	Solicitan que se lleve cabo la reparación de los daños ocasionados por el sismo del pasado 13 de abril de 2007.		Concluido por solucionarse durante el trámite
14	Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	En 2003, el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal expropió el inmueble que rentaba el peticionario y celebró con cada una de las personas que rentaban un convenio en el cual se estipulaba que entregarían una vivienda; sin embargo, el año pasado entregaron las viviendas, no así a la peticionaria, señalándole que es madre soltera y que requiere una serie de documentos.	Una familia	En trámite
15	Azcapotzalco	Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda	Desde hace cuatro años adquirieron sus viviendas a través de un crédito del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y fungiendo como intermediaria una agrupación. Cabe mencionar que desde que les fueron entregadas las viviendas, el área de uso común está destinada como área verde o de recreo pero fue usada como estacionamiento de 11 automóviles y una motocicleta; solicitan que esos espacios se reduzcan.		Concluido por orientación
16	Gustavo A. Madero	Jefatura delegacional en Gustavo A. Madero	Al hacer modificaciones a una de las accesorias del local que se encuentra ubicado en la planta baja del edificio, al parecer se derribó un muro de carga, lo cual ocasionó una fisura en el interior del edificio, y pone en riesgo la integridad de las personas que ahí habitan; no ha recibido respuesta a sus solicitudes.		En trámite
17	Gustavo A. Madero	Instituto de Vivienda	Aunque el departamento que adquirió ya está construido en su totalidad, quedando pendiente la instalación de energía eléctrica, el INVI no ha realizado las gestiones u orientado a los beneficiarios sobre los trámites necesarios para que se realice la citada instalación, así como si se tendrá que pagar algún costo por la electrificación.		Concluido por solucionarse durante el trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
18 Iztapalapa	Instituto de Vivienda	Fue desalojado junto con su familia en noviembre de 2006 por elementos del Cuerpo de Granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en presencia de personal de la delegación Iztapalapa, del Instituto de Vivienda, así como a las personas que recién se encontraban asentadas en viviendas irregulares sin antes haber contado con alguna orden o aviso por parte de alguna autoridad. Acudió al Instituto de Vivienda del Distrito Federal, lugar donde señalaron que no me encontraba inscrito en ningún programa, sin brindarme alguna alternativa de solución, lo que me hace suponer que debo pertenecer a alguna agrupación para poder adquirir derechos, ya que a las personas que también fueron desalojadas, las reubicaron en otro predio.		En trámite
19 Miguel Hidalgo	Instituto de Vivienda	El predio que habitaba fue expropiado en 2003 por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) para la construcción de viviendas, debido al alto riesgo estructural en que se encuentran; sin embargo, hasta la fecha no se ha construido nada. En 2005, habitantes del inmueble sostuvieron una plática con el entonces director del INVI, a quien le informaron que debido al riesgo del inmueble se saldrían del mismo, indicándole éste que para finales de 2005 se iniciaría con la demolición. En 2007 acudió a la subdelegación del INVI en Miguel Hidalgo quienes le indicaron que tendría que completarse el cambio de administración en ese instituto a fin de que se dé un avance; además le dijeron que tienen que tener un ahorro para comenzar.	Afecta a varias familias	En trámite
20 Iztapalapa	Jefatura delegacional en Iztapalapa	En julio de 2007 se registraron hundimientos y grietas formadas en asentamientos de la delegación Iztapalapa, donde perdiera la vida un joven y decenas de familias fueron desalojadas.		En trámite
21 Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Desde hace 30 años aproximadamente habita un predio que le fue expropiado en el año 2003, para construir viviendas por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal. A principios de julio del año en curso, se entregaron los departamentos; pero a la peticionaria no le dieron su vivienda, a pesar de que estuvo contemplada en el censo que realizó el mencionado instituto y cumplir con los requisitos que le solicitaron; funcionarios del INVI no le informaron los motivos por los que no le fue proporcionada su vivienda.		En trámite
22 Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Servidores públicos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal no han realizado las gestiones necesarias a fin de que se regularice la situación respecto de tres predios ocupados todos por personas indígenas pertenecientes a distintos pueblos que arriendan dichos predios desde hace 15 a 20 años. Uno de dichos predios ya cuenta con una solicitud de expropiación por las malas condiciones de su estructura; sin embargo, aún no han recibido respuesta pese a que por la mala condición del drenaje está generando focos de infección.		En trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estrado procesal/ Tipo de conclusión
23	Iztapalapa Dirección General Jurídica y de Gobierno en Iztapalapa	Aproximadamente en noviembre y diciembre de 2006, autoridades de la delegación Iztapalapa, realizaron obras en la colonia para la introducción de tubería de recolección de agua pluvial, para lo cual realizaron excavaciones de aproximadamente treinta y cinco metros de profundidad. Hace aproximadamente quince días, personal de la delegación Iztapalapa inició obras para la introducción de tubería de agua potable en diversas calles, pero se han presentado fugas de agua, lo que ha originado el reblandecimiento de la tierra y el hundimiento del pavimento. El día tres de septiembre del año en curso, se generó un agujero de cuatro metros de diámetro por un metro cincuenta centímetros de profundidad, lo que a su vez, ocasionó daños por fisuras o grietas en su vivienda, el colgamiento por desnivel de su zaguán y desprendimiento de aproximadamente dos centímetros de banquetas con la pared de las casas.	Cinco familias afectadas	En trámite
24	Cuauhtémoc Instituto de Vivienda	Se queja de que una funcionaria del INVI ha manejado información falsa en la tramitación de un predio.		Concluido por solucionarse durante el trámite
25	Iztapalapa Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	Un grupo de aproximadamente quince familias de escasos recursos económicos, desde hace varios años habitan un predio; sus viviendas son de madera. Desde hace tres años aproximadamente, las familias comenzaron a gestionar ante el INVI su reconocimiento como habitantes del referido predio, así como su inclusión en el Programa Especial de Vivienda; sin embargo, sólo se ha apoyado a un grupo de familias cuyos integrantes son familiares entre sí, con la finalidad que solamente ellos estén reconocidos en el padrón del citado instituto para obtener los apoyos respectivos, excluyendo sin justificación alguna, a las otras familias; inclusive, en dicho padrón se encuentran familias que nunca han vivido en el predio.	Más de quince familias	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
26	Álvaro Obregón Jefatura delegacional en Álvaro Obregón	La construcción del hospital Dr. Enrique Cabrera, adscrito a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, ocasionó diversos daños a su inmueble (drenaje tapado por piedra y grava, inundación de su vivienda por aguas negras, filtración de humedad, deterioro de muebles. No se han atendido sus escritos presentados en la Dirección de Verificación y Coordinación Delegacional del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y en la Subdirección de Verificación a Sistemas Hidráulicos de la Secretaría del Medio Ambiente, donde solicitó su intervención para solucionar el asunto de mérito. Hasta la fecha no se le ha brindado una respuesta.		Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
27	Cuauhtémoc Instituto de Vivienda	Solicitó un departamento entregando toda la documentación requerida, pero a la fecha no se le ha entregado; otros departamentos fueron ocupados ilegalmente. Está viviendo en una casa prestada pero ya le dieron un plazo para desocuparla.		En trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
28	Gustavo A. Madero Instituto de Vivienda	Pese a que firmaron un convenio para el otorgamiento de un crédito de nueve viviendas y dos locales comerciales desde 2001, a la fecha, autoridades del INVI no han cumplido con el apoyo ofrecido a pesar de los múltiples escritos dirigidos a las autoridades mencionadas. En razón de lo anterior han solicitado su cumplimiento mediante diversos escritos mismos que a la fecha no han sido contestados.		En trámite
29	Gustavo A. Madero Jefatura delegacional en Gustavo A. Madero	Pese a la firma de un convenio para el otorgamiento de un crédito de nueve viviendas y dos locales comerciales, a la fecha autoridades delegacionales y del INVI no han cumplido con el apoyo ofrecido a pesar de los múltiples escritos dirigidos a las autoridades mencionadas. En razón de lo anterior se solicitó su cumplimiento mediante los escritos de fecha 20 de julio y 26 de octubre, ambos de 2006, mismos que a la fecha no me han sido contestados.		En trámite
30	Cuauhtémoc Instituto de Vivienda	Es beneficiario del Programa Emergente de Vivienda con alto riesgo estructural con un crédito para incorporarlo al proyecto de vivienda que se desarrollaría en el mismo inmueble, el cual había sido expropiado por el Gobierno del Distrito Federal. Presentó diversos documentos para acreditar arraigo en el inmueble señalado pero no recibió respuesta mediante escrito. En 2003 fue desalojado del predio y se fue a vivir a un hotel; se le brindó un apoyo de renta el cual fue suspendido en abril de 2005 y se me indicó que ya no pertenecía al programa para adquirir vivienda.		Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
31	Iztacalco Instituto de Vivienda	110 socios integrantes de una asociación solicitaron la compra de un predio para la construcción de viviendas, de la cual entregaron ellos 30% del costo total, firmando un fideicomiso traslativo de dominio a través de Ficapro, aportando el Gobierno del Distrito Federal 70% restante. Los socios realizaron pagos pero el predio fue invadido por otra organización cuyos integrantes no están de acuerdo con que se construyan viviendas ahí.		Concluido por falta de interés de las personas peticionarias
32	Cuauhtémoc Instituto de Vivienda	Vivió durante 15 años en un inmueble con su concubino, sin embargo éste murió y el inmueble fue expropiado por el Instituto de la Vivienda del Distrito Federal el cual le informó que no tenía derecho a la vivienda, toda vez que el departamento se encontraba a nombre del fallecido, pese a que ha acreditado su relación con el titular del departamento. En marzo de 2006, con motivo de la construcción de las viviendas, fue desalojada de la vivienda, quedando sus cosas en la misma bajo candado por lo cual inició una averiguación previa, de la que desconoce el estado que guarda, toda vez que el representante social, no orienta debidamente y como consecuencia no ha podido recuperar sus cosas; en la actualidad vive en un lugar en donde paga renta.		Concluido por orientación
33	Cuauhtémoc Instituto de Vivienda	En octubre de 2002, solicitó una vivienda ante el INVI a través de una organización, pero al parecer por la disolución de la misma, el trámite de su vivienda ha tenido una serie de problemas. A finales de noviembre del presente año, se otorgaron varias viviendas; pero no se le incluyó en el padrón.		En trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
34	Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	El Instituto Nacional de la Vivienda no les ha dado respuesta a la solicitud de predios hecha desde hace seis años.	Concluido por solucionarse durante el trámite
35	Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Han gestionado ante el Instituto de Vivienda desde hace varios años para obtener una vivienda sin resultados. Hace tres años les hicieron un estudio socioeconómico y no han sido llamados para depositar el enganche global como lo han prometido los coordinadores del INVI.	Concluido por solucionarse durante el trámite
36	Venustiano Carranza	Instituto de Vivienda	El drenaje se encuentra completamente tapado y la suciedad ya inunda las áreas libres. La delegación dictaminó que la instalación del drenaje no fue hecha adecuadamente por la constructora, ya que el drenaje fue conectado a la coladera de la banqueta y no a la red principal de captación de desechos, por lo que la supervisión del INVI no fue la correcta.	Concluido por solucionarse durante el trámite
37	Tlalpan	Instituto de Vivienda	Formó parte del padrón del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, y aunque ha pagado sus aportaciones puntualmente, autoridades del Instituto de Vivienda le informaron que le habían dado de baja del proyecto.	En trámite
38	Venustiano Carranza	Jefatura delegacional en Venustiano Carranza	Desde 1985 habita el inmueble. El día de ayer, siendo aproximadamente las 16:00 horas, se presentó en su domicilio personal de la delegación para informarle que iban a demoler el mencionado inmueble, sin que a la peticionaria le dejaran notificación al respecto, así como tampoco se le indicó del procedimiento correspondiente para poder defenderse.	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
39	Venustiano Carranza	Instituto de Vivienda	El día de ayer se presentó personal del Instituto de Vivienda del Distrito Federal en el inmueble donde habita, ya que van a construir viviendas. El día de hoy se iniciaron los trabajos de demolición del edificio, pero a él nunca se le notificó de la demolición; ni se le informó de una posible reubicación, además carece de recursos económicos para poder mudarse a otro lugar.	Concluido por solucionarse durante el trámite
40	Iztapalapa	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano en Iztapalapa	Habitantes de una unidad habitacional están preocupados pues los edificios se encuentran dañados por el hundimiento natural y debido a una lumbrera construida. El 7 de diciembre pasado se sintió un movimiento telúrico trepador, que dañó aún más los edificios y fue causado por las máquinas que trabajaban en el colector de alivio de Ejército de Oriente. La obra del colector está a cargo del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, no obstante, su continuación está detenida por la oposición de los vecinos de esa unidad, ya que ellos consideran la obra como un riesgo. Los daños referidos fueron evaluados por la Dirección General de Protección que estimó que estos no ponen en peligro la integridad de sus habitantes y que no son imputables a la obra en cuestión. El estado de los edificios de la unidad habitacional es de deterioro y en gran parte esto se debe a que a en la zona donde está ubicada se concentran varias fallas geológicas.	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
41 Iztapalapa	Dirección General de Servicios Legales	Su trámite de posesión quedó inconcluso, lo que derivó en desalojo; volvieron a habitar el predio y ahora pesa sobre estas personas una averiguación previa; no se les informa del proceso penal.	Afecta a varias familias	En trámite
42 Gustavo A. Madero	Instituto de Vivienda	Pide que se considere a su madre de 78 años como persona dependiente.	Dos personas	En trámite
43 Benito Juárez	Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda	El 21 de agosto del presente año acudió ante el Instituto Vivienda del Distrito Federal para que le hicieran la entrega del inmueble por el cual pagó cierta cantidad. La entrega, sin embargo, no se pudo llevar a cabo debido a que una persona presuntamente familiar de una gestora de créditos de dicha unidad habitacional ante el INVI se lo impidió. Pese a que ha intentado solucionar la situación en el INVI, no se le ha hecho entrega del mismo y tiene conocimiento de que ya se encuentra ocupado por otras personas pese a que ya ha realizado la totalidad de los pagos.	Una persona	En trámite
44 Cuauhtémoc	Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Vivienda	En febrero del año en curso se entrevistó con un servidor público del INVI, quien le informó que tenía un plazo de 48 horas para cubrir un adeudo de 25 mil pesos y así estar en posibilidad de firmar los convenios respectivos de la vivienda. Realizó el pago de dicho adeudo en el plazo que se le señaló; sin embargo, desde esa fecha no le han hecho entrega del inmueble ni tampoco ha firmado los convenios. Ha acudido constantemente al INVI; sin embargo, no le informan cual es su situación.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
45 Cuauhtémoc	Instituto de Vivienda	Véase narración anterior.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite

## Menciones por desalojo ilegal

	Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
46	Coyoacán	Policía Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública	<i>Desalojo ilegal.</i> Fue víctima del delito de despojo de su vivienda por parte de un grupo aproximado de treinta y cinco personas, quienes se presentaron en compañía de cuatro oficiales adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, pese a que los particulares no contaban con orden fundamentada y motivada por parte de alguna autoridad competente. Posteriormente, ese mismo día, mi familiar se presentó ante la Coordinación Territorial de Seguridad Pública y Procuración de Justicia COY-3, a efecto de presentar denuncia de hechos por el citado delito y solicitar el apoyo correspondiente a efecto de evitar la consumación del mismo; sin embargo, en dicha Coordinación fue objeto de negligencia, ya que el agente del Ministerio Público se limitó a informar que por el momento no se realizaría ninguna gestión al respecto y que sólo se presentara el formato de averiguación previa.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
47	Iztapalapa	Secretaría de Seguridad Pública	<i>Desalojo ilegal.</i> A las nueve de la mañana del día de hoy, llevaron a cabo un operativo la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y la delegación Iztapalapa, y fuimos desalojados con violencia 380 familias de nuestras viviendas, y al desarrollarse este, nuestras cosas, entre ellas los objetos personales de cada integrante de las familias, los subieron a varios camiones de la delegación, y las autoridades de la delegación Iztapalapa manifiestan desconocer dónde fueron depositadas nuestras cosas.	380 familias	En trámite
48	Álvaro Obregón	Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	El día de la fecha, siendo aproximadamente las 11:00 horas, se presentaron en ese lugar elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en compañía de dos presuntos funcionarios y sin mostrar orden fundada y motivada fueron desalojados quienes habitan ese predio desde hace cinco años. En estos momentos los referidos servidores públicos continúan en el lugar, han cortado el agua y la luz. Debido a que algunas familias no se han querido salir de sus viviendas, son amenazadas por los referidos servidores públicos, quienes les indican que les dan 10 minutos para ello o de lo contrario usarán la fuerza pública, ya que en el lugar se encuentran elementos del cuerpo de granaderos en espera de la orden para actuar.	Varias familias	En trámite
49	Cuauhtémoc	Secretaría de Seguridad Pública	El día de ayer, siete de junio del año en curso, se realizó un desalojo en el predio en el que vivo, para el cual se constituyeron en el lugar cerca de 800 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, quienes con violencia y sin mostrar orden de autoridad se introdujeron en su domicilio y en el de sus vecinos para sacarlos, pero debido a que presentaron un amparo les permitieron ingresar nuevamente. Algunos vecinos denunciaron robos.	Indeterminado	En trámite

Lugar de hechos	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión	
50	Cuauhtémoc	Oficialía Mayor	<p>Hechos presuntamente violatorios</p> <p><i>Desalojo ilegal.</i> El 30 de junio del año en curso, tuvo conocimiento a través de los periódicos, que el Gobierno del Distrito Federal va a expropiar diversos predios que están ubicados dentro de la colonia Centro. Asimismo, otros vecinos se enteraron que el decreto expropiatorio se publicó en la <i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> el 29 de junio de 2007, en donde se ordena entre otras cosas: pagar la indemnización constitucional correspondiente a las personas que habitan dichos predios, así como la autorización a la Oficialía Mayor del Distrito Federal, a efecto de tomar posesión física y jurídica de los inmuebles que se expropiaran. Los vecinos, hasta el momento, no han sido notificados personalmente de esta situación y existe el temor general de que se realicen acciones similares a otros predios expropiados.</p>	Indeterminado	En trámite
51	Cuauhtémoc	Oficialía Mayor	<p>Vecinos de una calle</p> <p><i>Desalojo ilegal.</i> El día de ayer, 10 de septiembre del año en curso, siendo aproximadamente las veintidós horas con treinta minutos, se presentaron en mi domicilio aproximadamente quince granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, quienes ingresaron violentamente a dicho domicilio argumentando que se trataba de una expropiación, por lo que debimos salir ya que sacarían todas las cosas, sin mostrarnos orden de ejecución alguna, por lo que nos sacaron y en estos momentos mi domicilio se encuentra custodiado por dichos elementos policíacos sin permitirnos la entrada e ingreso a mi vivienda.</p>	Vecinos de una calle	En trámite
52		Cuerpo de Granaderos	Véase narración anterior.	Vecinos de una calle	En trámite
53	Iztapalapa	Instituto de Vivienda	<p>En noviembre de 2006 fueron desalojados de la vivienda en la que habitaban desde hace tres años por elementos del Cuerpo de Granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, en presencia de personal de la delegación Iztapalapa, del Instituto de Vivienda, así como a las personas que recién se encontraban asentadas en viviendas irregulares que pertenecen a una organización, sin antes haber contado con alguna orden o aviso por parte de alguna autoridad. A las otras personas de la organización ya las reubicaron pero el INVI le ha informado que el peticionario no se encuentra inscrito en ningún programa y se le niegan alternativas.</p>	Indeterminado	En trámite

### C. Menciones de presuntas violaciones al derecho a un nivel de vida adecuado, particularmente el derecho a los servicios básicos de agua, luz y drenaje, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007

	Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
1	Dirección General de Obras Públicas	Los vecinos de la zona no fueron informados sobre el impacto ambiental y estructural de la construcción de un distribuidor vial; tienen inquietud en saber si las obras afectarán los edificios y escuelas. La autoridad no ha exhibido los estudios de la obra. Les han negado información al respecto.	Varias familias	En trámite
2	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	Personal de la delegación rompió la tubería de agua al dar mantenimiento a la banqueta; a pesar de las peticiones, no han reparado la fuga y el peticionario no tiene agua.	Una familia	Concluido por no ser competencia de la CDHDF
3	Delegación Miguel Hidalgo	Por un bache en el asfalto, que está en muy mal estado, su auto se averió y su vida corrió peligro.	Una persona	Concluido por orientación
4	Delegación Tlalpan	Un bache que afecta a vecinos y escolares. Manifestación de vecinos por ese hecho e intimidación de policías granaderos a la misma.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite
5	Dirección General de Obras, Servicios y Desarrollo Urbano de la delegación Benito Juárez	Cobro por agua suministrada en pipas. Debido a problemas con la administradora del condominio, intentó ingresar una queja ante la Procuraduría Social del Distrito Federal, pero en el área de Quejas y Orientación le informaron mal cómo llenar su solicitud por lo que en Oficialía de Partes la rechazó sin indicarle cómo podía complementarla.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
6	Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	Ha acudido a diferentes instancias para solicitar una pipa de agua pero le ha sido negada porque no cuenta con una credencial expedida por el Gobierno del Distrito Federal.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
7	Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Miguel Hidalgo	La delegación solicitó al jefe de sector de ductos de Petróleos Mexicanos, enviara una cuadrilla de personal de Pemex para supervisar en el lugar, ya que en la zona donde se requiere que realicen los trabajos de desazolve pasan ductos de Pemex, y así evitar riesgos en el momento de hacer dichos trabajos. Pero el personal de la delegación no realizó los trabajos debido a que cambió el jefe delegacional.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
8	Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Desde el 12 de febrero del año en curso los habitantes de la colonia no cuentan con el servicio de agua potable, por lo que en diversas ocasiones se han comunicado a la Dirección de Aguas en donde les informaron que se quemó una bomba, no obstante, tratarían de reinstalarla lo más pronto posible, lo cual no sucedió.	Vecinos de una colonia	Concluido por orientación

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
9 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	Ya cuentan con presupuesto, pero no han designado una cantidad para reparar los pozos y las pipas que están descompuestas.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
10 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Por una fuga de agua restringieron el suministro de agua, ya que al realizar la reparación afectaron otras tuberías. Posteriormente, el mismo personal acudió y solicitó veinte pesos por vecino para reparar la tubería, además, se les tuvo que proporcionar la herramienta de trabajo. Actualmente carecen del suministro de agua, y el personal que realizó las reparaciones les ha informado que el agua llegará nuevamente en el transcurso de la siguiente semana.	Vecinos de una calle	Concluido por solucionarse durante el trámite
11 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	Contaba con suministro de agua cuando se instaló la red de abastecimiento vecinal; como no pagó las cuotas para esta nueva red, le fue retirado el servicio y su toma era considerada irregular.	Una persona	Concluido por orientación
12 Delegación Álvaro Obregón	Desde hace seis años 70 familias ocupan un predio irregular. En diversas ocasiones han solicitado a la delegación Álvaro Obregón el suministro de agua potable, sin embargo les ha sido negado en virtud de la situación irregular del predio. La falta de agua potable la habían subsanado con la colaboración de los vecinos, sin embargo, desde hace dos semanas, la delegación les ordenó a éstos que ya no les pasen agua so pena de retirarles el servicio.	Varias familias	Concluido por solucionarse durante el trámite
13 Dirección General del Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal	Dos personas resultaron gravemente lesionadas al caer por un hoyo de un puente peatonal que se ubica en Periférico.	Dos personas	En trámite
14 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	Existe una fuga de aguas negras a las afueras de su domicilio debido a la fractura que presenta un tubo secundario de drenaje. Lo anterior origina que las aguas negras entren a su domicilio generando focos de infección para él y su familia. Ha solicitado la reparación de su drenaje; sin embargo las autoridades de la delegación y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México le informan que debe efectuar un pago, con lo cual se encuentra inconforme.	Una familia	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
15 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	No pasa la basura.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
16 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	En 2005 solicitó a la delegación Cuauhtémoc el retiro de un árbol que se encontraba frente a su casa. El árbol fue retirado, sin embargo, la banqueta no fue reparada lo que ha ocasionado problemas de humedad en su vivienda, ya que el agua se filtra por las paredes, tampoco retiraron los escombros el lugar se ha convertido en un basurero.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
17 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Azcapotzalco	Una luminaria (lámpara en la vía pública) se encuentra descompuesta y la petición para repararla no ha sido atendida.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
18 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	No tienen agua.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
19 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	No tienen agua.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
20 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Tlalpan	No tienen agua.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
21 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	No tienen agua.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
22 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Xochimilco	Estancamiento de aguas negras, solicitan desahucio.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
23 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	Por obras del tren suburbano fueron afectadas tuberías de drenaje y agua potable.	Una familia	Concluido por desistimiento de la persona peticionaria
24 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	Una fuga de agua ha afectado a vecinos.	Una familia	Concluido por acumulación
25 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Desde hace cinco meses los vecinos de la calle tienen un irregular suministro de agua potable, el cual resulta insuficiente para sus necesidades básicas. No han obtenido respuesta del Sistema de Aguas ni de la delegación Gustavo A. Madero.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
26 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	Véase narración anterior.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
27 Delegación Álvaro Obregón	El peticionario y los habitantes del predio no cuentan con el suministro de agua, mismo que les fue suspendido por un particular, derivado de un problema vecinal.	Habitantes de un predio	En trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
28 Delegación Gustavo A. Madero	Desde hace 18 años habita en un campamento, lugar que carece de tubería para agua potable. Durante varios años la Delegación les proporcionaba el suministro del agua mediante pipas. Hace aproximadamente un mes y medio, sin causa ni motivo justificado, suspendieron ese servicio. Esta situación la hizo del conocimiento de ese órgano político administrativo sin que hasta el momento de presentar su queja, hayan restituido el servicio.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
29 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Venustiano Carranza	Les suspendieron el servicio de agua a los habitantes de la calle, desde hace dos semanas. La razón que les dan los servidores públicos de la delegación es que se había quemado un motor hidráulico y que pasarían el reporte a su superior, por lo que a la fecha continúan sin agua.	Vecinos de una calle	Concluido por solucionarse durante el trámite
30 Delegación Azcapotzalco	El 19 de enero y 9 de abril de 2007, un comité vecinal solicitó por escrito al Centro de Servicio y Atención Ciudadana (Cesac) de la delegación Azcapotzalco, se llevaran a cabo trabajos de desaholve y reparación de alumbrado en distintas calles aledañas a la unidad habitacional en la que viven. Sin embargo, no recibió respuesta a lo solicitado.	Habitantes de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
31 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Los habitantes de la unidad habitacional no cuentan con agua potable debido a reparaciones que realizaba el SACM.	Vecinos de una unidad habitacional	Concluido por tratarse de hechos no violatorios a derechos humanos
32 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Álvaro Obregón	El 3 de junio de 2007 hubo una fuga de agua potable en la colonia. Se presentó en la jefatura de agua y saneamiento de la delegación Álvaro Obregón donde informó lo sucedido; teme que su problema no sea atendido.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
33 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	Pertenece a un asentamiento. Han solicitado al Sistema de Aguas en la delegación Tlalpan que se regularice la situación en que se encuentra el suministro de agua, sin embargo, a pesar de que proporcionaron algunos documentos que les requirieron, no fueron atendidos. A otros grupos que no cuentan con la documentación correspondiente y que incluso no habitan en ese lugar, se les otorgaron cinco tanques rotoplas y a ellos únicamente se les han entregado dos. Hasta la fecha no cuentan con agua potable para su consumo.	Indeterminado	En trámite
34 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	Véase narración anterior.	Indeterminado	Concluido por acumulación
35 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Tlalpan	Véase narración anterior.	Indeterminado	Concluido por acumulación
36 Delegación Iztapalapa	Desde hace 15 días, esa colonia carece del servicio de agua potable. Al parecer, sin causa justificada, autoridades de la jefatura delegacional en Iztapalapa cerraron una toma de agua. En relación con lo anterior, esa colonia es abastecida con agua por medio de pipas; sin embargo, a cambio del suministro de agua, los operadores de las mismas solicitan a los habitantes de dicha zona una gratificación en dinero, lo que es irregular; además, de que se negaron a proporcionar agua a un colegio particular.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
37 Delegación Cuauhtémoc	Debido a las fuertes lluvias, del baño de su vivienda emergen aguas negras nocivas para la salud de la persona peticionaria y su familia. El 4 de julio de 2007 solicitó –vía telefónica– el apoyo del área de Protección Civil de la delegación Cuauhtémoc, sin embargo, le indicaron que probablemente al día siguiente acudirían a su domicilio para revisar su problemática.	Una familia	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
38 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Xochimilco	El 6 de julio de 2007, la peticionaria refirió que en su domicilio hay una falta de abastecimiento de agua potable que no ha sido atendida adecuadamente por el personal de la delegación. Hasta la fecha de presentación de la queja no contaba con agua potable en su domicilio.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
39 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	Desde 2002 los vecinos tienen un problema de hierba y basura acumulada, lo que constituye un foco de infección. El problema se acentúa en época de lluvia ya que el agua se estanca y se trasmite a sus casas dañando los cimientos. En 2004 la jefa delegacional les informó que sería la Dirección Territorial número 1 la que haría los trabajos de limpieza y poda, pero nunca se llevaron a cabo. En 2005 la directora territorial les dijo que carecían de los materiales necesarios para realizar los trabajos. El 8 de mayo de 2007 presentaron un nuevo escrito dirigido al jefe delegacional, sin que les hayan respondido y su problema se agudiza cada vez más.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
40 Delegación Xochimilco	Tenía cinco días sin recibir el servicio de agua potable, situación que hizo de conocimiento al jefe delegacional en Xochimilco, sin que se hiciera nada al respecto. Se le informó que recibiría el servicio cada tercer día por un lapso de cinco horas.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
41 Delegación Gustavo A. Madero	La salida y entrada de su domicilio, así como la salida del drenaje se hace por una calle, con la autorización de la administración delegacional anterior. En recientes fechas personal de esa delegación ha pretendido cerrar el acceso a dicha calle pues se va a construir un centro comunitario en esa zona. Al respecto, ella y otros vecinos afectados han presentado escritos a diversas autoridades delegacionales en los que manifiestan su inconformidad. Hasta la fecha no han recibido respuesta y saben que se continúa con el plan de la obra.	Una familia	En trámite
42 Delegación Iztapalapa	Desde hace cinco días no tenían agua. Solicitó a la delegación el suministro mediante el servicio de pipas, pero no le hicieron caso.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
43 Delegación Gustavo A. Madero	El 20 de febrero de 2007 solicitó por escrito a la jefatura delegacional en Gustavo A. Madero que se llevaran a cabo trabajos de reparación del drenaje público ubicado frente a su domicilio, pues explicó que en 2006, el personal de dicha delegación realizó ahí una obra, dejando obstruido ese alcantarillado. También pidió apoyo a la Dirección Territorial Zona 6 de dicha delegación; sin embargo, esas autoridades no le brindaron apoyo. Considera que debido a la omisión, por parte de la autoridad mencionada, y con las lluvias el patio de su vivienda se inundó cada día más, por lo que teme que el agua llegue al interior de la misma, y ello ocasiona daños irreparables a su patrimonio.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
44 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación La Magdalena Contreras	Desde hace cuatro días carecen de agua potable, ya lo ha reportado reiteradamente a operación hidráulica de la citada delegación y no resuelven nada.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
45 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Estuvo sin agua cinco días y el Sistema de Aguas no le ha solucionado el problema pese a que se le atendió la queja.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
46 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Gustavo A. Madero	El 28 de marzo de 2007 le fue suspendido el suministro de agua potable; la delegación Gustavo A. Madero en 1999 realizó un convenio de suministro de agua con el municipio aledaño para que ellos tuvieran el servicio; por ello, sus vecinos y ella solicitaron por escrito al jefe delegacional que les renovaran el convenio con ese municipio, o bien, se realizaran las obras necesarias a fin de que se les proporcionara el suministro de agua; sin embargo, no tuvieron ninguna respuesta a su solicitud, por lo que en la audiencia pública con fecha 3 de mayo de 2007 le solicitaron al jefe delegacional una solución a su problemática del suministro de agua, quien los canalizó con el subdirector de operación hidráulica y con el encargado de agua y saneamiento, respectivamente. Aunque se les informó que se renovaría el convenio, hasta la fecha no tienen agua.	Una familia	En trámite
47 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Existía una fuga en un contenedor que no había sido atendida por el personal del Sistema de Aguas de la Ciudad de México a pesar de haber sido reportada.		Concluido por solucionarse durante el trámite
48 Delegación Venustiano Carranza	Servidores públicos de la delegación Venustiano Carranza no han dado solución al problema que enfrentan los vecinos debido a que el drenaje se encuentra tapado y en época de lluvia los desechos y aguas negras salen de las coladeras infestando el ambiente de mal olor, roedores e insectos, lo cual ocasiona un riesgo para la salud.		Concluido por solucionarse durante el trámite
49 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Iztapalapa	Recibe suministro de agua potable mediante la utilización de pipas, pero en últimas fechas las pipas han ido de forma irregular y desde el 3 de septiembre, ninguna pipa se ha presentado a proporcionar el servicio.	Una familia	Concluido por solucionarse durante el trámite
50 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tlalpan	Por más de 20 años los habitantes de las colonias y parajes del pueblo han solicitado a la jefatura de la delegación Tlalpan que se realice un proyecto general de drenaje en la zona oriente y sur del poblado, pues explicaron la gravedad de la descarga de aguas negras en pozos ciegos denominados "fosas sépticas", lo que estaba ocasionando contaminación en el aire y agua. Sin embargo, la respuesta no fue favorable, pese a que ya se constituyó un fideicomiso con la finalidad de que las aportaciones económicas que la gente otorgaba fueran ocupadas para las obras de red de drenaje correspondientes, pero ignoran que sucedió con ese dinero.	Habitantes de 20 colonias y parajes	En trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
51 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Iztapalapa	Durante los 20 años que ha vivido en ese domicilio han existido serios problemas de inundación en época de lluvia, lo que ha ocasionado daños en sus propiedades. En repetidas ocasiones se han reportado las inundaciones con el fin de que se realicen las reparaciones necesarias al sistema de drenaje. Hace aproximadamente cuatro años, personal de la delegación realizó trabajos para mejorar la problemática, renovando el sistema de drenaje sobre la avenida Tláhuac, aumentando el diámetro del alcantarillado, aminorando el problema. No obstante, el día 19 de septiembre de 2007, tras una fuerte lluvia, de nuevo se inundó la colonia al grado de que ya había rebasado los treinta y cinco centímetros de altura.	Una familia	En trámite
52 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Gustavo A. Madero	La calle no cuenta con banquetta ni asfalto y las coladeras se encuentran tapadas; cuando llueve el nivel del drenaje sube y se inunda con aguas negras que se introducen a las casas contaminando, a su vez, las cisternas. Los vecinos temen que se genere una epidemia, por lo que solicitaron por escrito la intervención del delegado de Gustavo A. Madero sin que a la fecha se haya hecho algo al respecto.	Vecinos de una calle	En trámite
53 Delegación Venustiano Carranza	Denuncia las malas condiciones del deportivo Eduardo Molina: carece de material de primeros auxilios, las condiciones de la alberca han ocasionado varios accidentes, el agua no tiene visibilidad (su calidad y temperatura es deficiente), la orilla de la alberca es muy resbalosa.	Indeterminado	Concluido por orientación
54 Delegación Gustavo A. Madero	El 26 de octubre del año en curso, por las constantes lluvias se taparon las alcantarillas y el drenaje de la calle. El agua alcanzó un nivel de altura de entre 8 y 12 centímetros. Tales hechos los comunicó al Centro de Atención y Servicios Ciudadanos de dicha delegación (Cesac), pero le respondieron que por el momento no podrían realizar obras de desazolve ya que estaban en cambio de funcionarios, que sería el lunes próximo cuando atenderían su solicitud. Considera que se encuentra en riesgo su salud y la de sus vecinos.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
55 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Desde hace tres semanas a los habitantes de la colonia, y los de las colonias aledañas, les suspendieron el servicio de agua potable. Varios vecinos acudieron a la delegación a fin de buscar una solución. Un servidor público les informó que el servicio de agua no dependía de ellos sino del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, proporcionándoles el número telefónico para interponer queja. Realizaron varios reportes, sin embargo, no les dan solución sólo les informan que se debe a una fuga de agua. Varios vecinos investigaron al respecto pero no existe ninguna fuga de agua. Ocasionalmente la delegación envía una pipa de agua para abastecer a la colonia, pero resulta insuficiente.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
56 Delegación Álvaro Obregón	Desde el 19 de octubre del año en curso los vecinos de la colonia carecen del servicio de agua. Por lo anterior, servidores públicos de dicha delegación informaron a los habitantes de esa colonia que el agua sería restablecida el 26 de octubre pasado; sin embargo, hasta la fecha no tienen agua. La delegación reparte agua por medio de pipas, pero carece de condiciones mínimas para ser utilizada, ya que es de color café, además, varias personas no alcanzan agua.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
57 Delegación Benito Juárez	Solicitó a la delegación la revisión de las instalaciones hidráulicas y el drenaje de la Alberca Olímpica, ya que faltan coladeras; también la temperatura de la alberca, pues provoca que muchos adultos mayores enfermen.	Dos personas	Concluido por solucionarse durante el trámite
58 Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural	Los residentes de la colonia viven en ese lugar desde antes de 1992, año en el que se expidió un decreto que considera zona ecológica una extensión que incluía la colonia. El 6 de mayo del 2005 se publicó en la Gaceta Oficial un decreto en el que se resolvió excluir esa colonia del Área Natural Protegida (ANP). El 9 de junio del 2005 solicitaron por escrito que se les informaran los trámites a realizar para cambiar el uso de suelo de su colonia, para que quedara como habitacional. Se encuentran preocupados porque desde hace 18 meses no tienen información adicional. Aclara que como no cuentan con la modificación de uso de suelo, no pueden recibir los servicios de primera necesidad.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite y por orientación jurídica
59 Dirección General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México	Representa una institución de asistencia privada, la cual funciona como casa-hogar para personas con diversos padecimientos mentales. Puesto que es una institución de asistencia social sin fines de lucro, la dirección de dicha asociación entendía que no estaba sujeta al pago de derechos por suministro de agua potable. El servicio le fue suspendido porque el SACM consideró que la institución es un establecimiento comercial. Considera exagerado el cobro solicitado por reconexión del servicio. Actualmente tienen diversos problemas económicos por falta de donativos; la falta de agua produce una gran afectación para las personas con padecimientos mentales que habitan en la institución. Requiere una solución rápida pues cualquier procedimiento administrativo podría tardar meses, y ello es en perjuicio de los usuarios.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite
60 Secretaría de Transportes y Vialidad	Autoridades del Distrito Federal a través de la dirección de Vialidad de la Secretaría de Transportes y Vialidad (Setravi), invitaron a los residentes de la colonia a las pláticas con motivo de la construcción de un puente vehicular. En una de las pláticas surgieron inquietudes de los vecinos, por lo que elaboraron un pliego petitorio con quince puntos, los servidores públicos se comprometieron a dar una respuesta para el 22 de noviembre de 2006, pero no obstante la insistencia de los vecinos, los servidores públicos se niegan a recibirlos.	Vecinos de una unidad habitacional	Concluido por tratarse de hechos no violatorios a derechos humanos
61 Dirección General de Servicios Urbanos de la delegación Gustavo A. Madero	En junio de 2007, presentó sendos escritos ante diversas áreas de la Delegación Gustavo A. Madero con la finalidad de solicitar la reparación del alumbrado público en la colonia y la atención a varios servicios públicos.	Vecinos de una colonia	Concluido por solucionarse durante el trámite
62 Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc	Hay una fuga de aguas negras que se introdujo a la cisterna de la unidad habitacional. Los vecinos presentaron un escrito a la delegación Cuauhtémoc para que se reparara la fuga y se realizara una verificación a la cisterna, pero no se ha dado respuesta. Posteriormente, la fuga de aguas negras cesó, no obstante, la cisterna presenta fisuras, por lo que los vecinos temen que la fuga pudiera filtrarse a la cisterna.	Vecinos de una unidad habitacional	Concluido por solucionarse durante el trámite

### D. Menciones de presuntas violaciones al derecho al trabajo en el caso de comerciantes en vía pública, del 1 de octubre de 2006 al 18 de octubre de 2007

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
1 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Servidores públicos de la delegación Cuauhtémoc realizan actos de discriminación laboral contra los miembros de una organización de comerciantes dando preferencia a quienes trabajan en otra asociación dentro del bazar, a la cual le han permitido meter a más de 100 personas, mientras que a ella a ninguna. El 20 de diciembre, miembros de un triángulo los agredieron y le fracturaron un dedo a la resorera. Por ello, denunciaron los hechos ante el agente del Ministerio Público donde fueron bien atendidos.	Indeterminado	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
2 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	Comercian artesanías en la vía pública. En varias ocasiones personal de Mercados y Vía Pública de la jefatura delegacional les ha quitado su mercancía. Han solicitado varias veces a la delegación el permiso para vender, sin obtener alguna respuesta.	Indeterminado	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
3 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	En noviembre de 2006 ingresó un escrito al jefe delegacional en Coyoacán solicitándole prórroga o renovación del permiso para el uso de la vía pública en el trimestre octubre-diciembre 2006, así como la expedición de recibos de pagos. El actual coordinador de vía pública no le ha querido expedir los recibos correspondientes.	Una persona	Concluido por hechos no violatorios a derechos humanos
4 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	El 14 de diciembre de 2006, presentó un escrito al jefe delegacional para solicitar que se le permitiera continuar su trabajo en el lugar referido y así regularizar su situación. El 16 de enero de 2007, personal de vía pública, de manera verbal, le indicó que debía retirarse porque sólo tenía autorización para vender sábados y domingos. Ese mismo día acudió a las oficinas de la delegación Coyoacán para que le fuera explicado el motivo por el que se le prohibía continuar con su actividad comercial como la venía desarrollando. Sin embargo, por parte de los servidores públicos de la delegación no obtuvo ninguna respuesta. Además, precisa que se encuentra al corriente en el pago de los derechos que su actividad genera. Su petición no ha sido atendida, anexa copia del escrito, y aclara que en la delegación se han negado a expedir el recibo de pago por los derechos generados por su actividad comercial.	Una persona	Concluido por acumulación
5 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	Son comerciantes del centro de Coyoacán con una antigüedad aproximada de 20 años y ambas se encuentran al corriente en el pago de sus derechos, además de que han conservado el mismo giro comercial. Funcionarios del Programa de Reordenamiento del Comercio en la Vía Pública, les informaron que sólo se les iba a dejar vender sábados y domingos. Manifestaron que las autoridades delegacionales se han negado dolosamente a otorgarles la renovación de su último permiso y por ende su recibo de pago. Han ingresado escritos a la delegación para que se les brinde una explicación fundada y motivada del porqué a pesar de estar al corriente en sus contribuciones, no obstruir el paso peatonal, tener la suficiente antigüedad, no haber cambiado su giro comercial y no haber tenido ninguna queja por parte de los vecinos del lugar, se les prohibió continuar ejerciendo su actividad comercial con la continuidad que lo hacían. Se han presentado en diversas ocasiones ante autoridades delegacionales, de las cuales no han obtenido respuesta alguna.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
6 Dirección General de la Central de Abasto	Personal de la Dirección General del Fideicomiso de la Central de Abasto le solicitó dinero para entregarle su cédula de empadronamiento. Sin embargo no se la han entregado. Además, en próximos días se iniciará la construcción de un estacionamiento doble en la Central de Abasto y su negocio se verá afectado, estando en incertidumbre su reubicación.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
7 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Es propietario de un puesto semifijo. El 6 de enero del año en curso, personal de Vía Pública y Mercados de la delegación Cuauhtémoc levantaron su puesto y se lo llevaron a una bodega.	Una persona	Concluido por desistimiento de la persona peticionaria
8 Delegación Tlalpan	De 1998 a 2005 ejerció el comercio en un local ubicado en un bazar. Dicho local le fue otorgado mediante cesión de derechos. Sin embargo, a principios de 2005, personal de la delegación Tlalpan le indicó, al igual que a otros 30 locatarios de ese bazar, que tenían que retirar sus puestos, pues se encontraban ubicados en una zona federal. Aclaró que 27 locatarios aceptaron el dinero, excepto tres personas, pues su intención era continuar ejerciendo el comercio en la vía pública. Recibió ofrecimiento de un diputado para que le otorgaran un lugar para ejercer el comercio, pero eso no sucedió, pues en 2005, dicho bazar fue demolido y ella no fue reubicada en otro lugar. En 2006 se reunió con autoridades del área de Vía Pública de la delegación Tlalpan, a quienes explicó su problemática y solicitó un puesto y un lugar para comerciar; sin embargo, sus peticiones no fueron atendidas.	Indeterminado	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
9 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Benito Juárez	Son comerciantes mazahuas dedicados al comercio en vía pública. Durante la administración delegacional anterior fueron discriminados porque el entonces jefe delegacional otorgó permiso a otra organización para vender a las afueras de una estación de Metro. En la actual administración la Dirección de Gobierno Delegacional les informó que no podía apoyarlos y que si no tenían permisos para vender se tenían que retirar.	Indeterminado	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria
10 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Debido a que personal de la Subdirección de Mercados y Vía Pública en la delegación Cuauhtémoc le señaló que no contaba con el permiso correspondiente para ejercer el comercio en vía pública, levantaron su puesto metálico y diversos objetos donde ejerce dicha actividad comercial, llevándose los a la bodega de retención de mercancía. A pesar de que ha realizado los trámites correspondientes para recuperar sus pertenencias, la autoridad delegacional no se las había devuelto.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
11 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Coyoacán	Desde hace 22 años se dedica al comercio en vía pública y está en una organización; cuenta con un permiso expedido por la Dirección General de Trabajo y Previsión Social de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social del Distrito Federal. Desde hace tiempo algunos supuestos líderes que actúan con la anuencia de las autoridades de la delegación Coyoacán lo ha presionado constantemente para que se empadrona en el programa de reordenamiento del comercio en vía pública de dicha delegación, para que de esa manera tenga que pagar cuotas a particulares por ejercer el comercio. Por ello, se ha dado a la tarea de investigar si lo que realizan los líderes está apegado a derecho; sin embargo, cuando ejercita su derecho de petición presentando escritos al jefe delegacional solicitando le conteste ciertas preguntas, la autoridad le responde con evasivas. Ha solicitado información a la delegación sobre las razones legales por las que no se le permitió instalarse en un tianguis pero a la fecha no ha tenido respuesta a dichas peticiones.	Indeterminado	En trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
12 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tlalpan	Es una persona con discapacidad debido a que presenta rigidez en ambos brazos y se dedica al comercio en la vía pública. Los servidores públicos de la Coordinación de Reordenamiento en Vía Pública lo quitan del lugar que ocupa en la fiesta patronal del pueblo sin ningún aviso.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
13 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Se dedica al comercio informal y cuenta con un puesto semifijo para ejercer el comercio. El 12 de marzo del presente año, el director territorial informó que todos los puestos serían retirados; sin embargo, no presentó ninguna orden judicial que justificara el acto. Posteriormente 300 elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal retiraron todos los puestos.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
14 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	Es un adulto mayor de 70 años con discapacidad visual. Él junto con un grupo de 10 adultos mayores e igualmente con discapacidad visual, se desempeñan como comerciantes en vía pública. Tiene 20 años desempeñando su actividad en esa zona, no obstante, el 16 de marzo de 2007, el director de reordenamiento de esa delegación y otros servidores públicos les indicaron que serían reubicados en otra calle dentro de la misma colonia. Sin embargo, el 21 de marzo de 2007 se entrevistaron con ese servidor público el cual les informó que no sería posible reubicarlos conforme se les ofreció y que era necesario que ellos mismos buscaran otra ubicación para desempeñar su trabajo. En diversas ocasiones solicitaron al jefe delegacional, que sus compañeros y él fueran considerados para ingresar al Programa de Reordenamiento del Comercio Ambulante. Hasta la fecha no han obtenido respuesta y únicamente cuentan con permisos temporales.	Once personas	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
15 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Benito Juárez	Desde 2004 ha realizado los trámites para el cambio de titular respecto de su permiso para ejercer el comercio los días sábados y domingos de 10:00 a 18:00 horas en las inmediaciones del Parque Hundido. En septiembre de 2006 dirigió un escrito al jefe de gobierno del Distrito Federal; en respuesta recibió un escrito de la delegación Benito Juárez donde le "negaron el permiso" que sustenta su principal fuente de ingresos.	Una persona	Concluido por tratarse de hechos no violatorios a derechos humanos
16 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Benito Juárez	Solicita que se retire a las personas que indebidamente tomaron posesión de su área de trabajo, donde se desempeñaba como reparadora de calzado. Señala que ese lugar le corresponde por derecho de acuerdo con la documentación que a su favor expidió la Dirección General de Trabajo y Previsión Social del Gobierno del Distrito Federal.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
17 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Milpa Alta	Pertenecen a un grupo de comerciantes que laboran en un tianguis. El 13 de julio de 2007, por la madrugada, mientras esos comerciantes instalaban sus lugares de trabajo, se presentaron diversos elementos del cuerpo de granaderos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal a bordo de tres camiones.	Indeterminado	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
18 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Milpa Alta	Tanto él como otro grupo de personas son comerciantes de vía pública. El 13 de julio de 2007 se presentó un grupo de granaderos quienes agredieron físicamente a algunos de ellos y a otros los desalojaron, esto a pesar de que el 21 de junio de 2007 firmaron un convenio con el Área Jurídica y de Gobierno de la delegación en el que se estableció que si en el transcurso de tres semanas no se realizaba la consulta, los comerciantes instalarían el tianguis, por ello se instalaron el día de hoy	Indeterminado	Concluido por acumulación

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
19 Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental	Desde hace 20 años ejerce la actividad comercial en la primera sección del bosque de Chapultepec, con un puesto en el que vende juguetes. Aclaró que la Subdelegación Jurídica y de Gobierno de la delegación Miguel Hidalgo le otorgó la cédula de empadronamiento correspondiente para comerciar en dicho lugar. Sin embargo, en 2005, el personal de la dirección del bosque de Chapultepec le desalojó de su zona de trabajo, por lo que ella solicitó el apoyo legal del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien la amparó y protegió contra dicho acto. Además, el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primero Circuito confirmó dicha sentencia. Al respecto, el personal de esa dirección continúa hostigándola para que deje de ejercer el comercio en el lugar señalado. No fue empadronada y fue emplazada a dejar ese lugar.	Una persona	En trámite
20 Delegación Azcapotzalco	Es una persona adulta mayor. Desde hace 12 años, se desempeña vendiendo periódicos y revistas en un puesto "tipo tijera" en la vía pública. Por otra parte, con la finalidad de resguardar sus enseres de la lluvia, el 28 de julio de 2007, la Unión de Expendedores y Vendedores de los Periódicos de México, A. C., le dio un puesto metálico semifijo; sin embargo, el 28 de julio de 2007, sin documento legal alguno, el personal de la Jefatura de Vía Pública de la delegación Azcapotzalco retiró su puesto de esa zona, recuperando el mismo tras pagar la multa respectiva. Al respecto aclaró que el director jurídico de esa delegación, Patricio Soriano, le refirió que no necesitaba un permiso para poder vender en dicho lugar. Por lo anterior, nuevamente instaló su puesto metálico en la vía pública, por lo que nuevamente el 3 de agosto de 2007, esa autoridad retiró el mismo de dicho lugar, pero en esta ocasión no tuvo el ingreso monetario suficiente para recuperarlo. Aclaró que al supervisor de Vía Pública de la referida delegación, Javier Rodríguez, le solicitó le otorgara el permiso correspondiente para instalar allí el puesto semifijo mencionado, pero dicho servidor público le indicó no le extendería ese permiso, lo que consideró irregular, pues es el único medio de sustento con que cuenta.	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
21 Dirección General de Bosques Urbanos y Educación Ambiental	Desde hace 20 años ejerce la actividad comercial en la primera sección del bosque de Chapultepec, con un puesto en el que vende juguetes. Aclaró que la Subdelegación Jurídica y de Gobierno de la delegación Miguel Hidalgo le otorgó la cédula de empadronamiento correspondiente, para comerciar en dicho lugar. Sin embargo, en 2005, el personal de la dirección del bosque de Chapultepec le desalojó de su zona de trabajo, por lo que ella solicitó el apoyo legal del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien la amparó y protegió contra dicho acto, además, el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primero Circuito confirmó dicha sentencia. Al respecto, el personal de esa Dirección continúa hostigándola para que deje de ejercer el comercio en el lugar señalado. No fue empadronada y fue emplazada a dejar ese lugar.	Una persona	En trámite
22 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Tlalpan	Se dedica al comercio de pescados y mariscos en un tianguis. El 2 de octubre de 2007, personal de Mercados y Vía Pública de la delegación Tlalpan, le quitó su puesto aventajando sobre la banqueta, al igual que sus productos, ordenando a su líder del tianguis que no le permitieran colocar su puesto. Agregó que le robaron un cuchillo y 300 pesos, por lo que acudió a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal a denunciar los hechos.	Una persona	En trámite

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
23 Delegación Álvaro Obregón	Es propietaria de un local en un mercado. El 17 de agosto del presente año, la jefa de Mercados y Concentraciones de la delegación le ordenó que desalojara el local, pues de no hacerlo ordenaría su desalojo. Aclara que a la fecha no se le permite tomar posesión del local, coartando con ello su único medio de subsistencia.	Una persona	Concluido por tratarse de hechos no violatorios a derechos humanos
24 Delegación Gustavo A. Madero	Es representante de una asociación. El 1° de octubre se encontraban con algunos agremiados vendiendo en un parque pero fueron desalojados. Tras preguntar a un funcionario público el motivo del operativo, ese servidor público le respondió de forma grosera y prepotente que él no era nadie para tener que contestarle y que no tenía por qué decirle nada. Otros funcionarios lo agredieron a golpes provocándole algunas lesiones.	Una persona	En trámite
25 Delegación Gustavo A. Madero	Desde hace tres años tiene un puesto semifijo en el cual trabaja todos los viernes. El 6 de octubre de 2006, un servidor público de la delegación dio el orden de que no lo dejaran trabajar, a pesar de que cuenta con el permiso de uso de suelo vigente hasta el mes de diciembre de 2006, expedido por la delegación. Esta situación también afecta a cuarenta comerciantes conocidos como Comerciantes Libre de Victoria.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
26 Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública	El peticionario y otros miembros de una asociación civil recibieron agresiones verbales del jefe de Tianguis y Vía Pública de la delegación Iztapalapa, quien junto con otras doce personas aventaron la mercancía provocando pérdidas para algunos de sus compañeros comerciantes.	Indeterminado	Concluido por solucionarse durante el trámite
27 Coordinación Territorial de la delegación Venustiano Carranza	Desde hace más de veinticinco años han ejercido el comercio en vía pública. En 1999 se vieron afectados por el programa de reordenamiento en vía pública, ya que pusieron jardineras alrededor del mercado donde venden. Actualmente, personal adscrito a la Dirección Territorial Morelos de esa delegación está tirando las jardineras ya que pretenden vender los lugares y que se establezcan nuevos comerciantes, además de que los quieren obligar a que les den una cuota y de no acceder les van a quitar sus lugares de trabajo. Solicitan ser integrados al padrón de la Romería que se realiza cada fin de año.	Indeterminado	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
28 Delegación Cuajimalpa de Morelos	El 18 de octubre del año en curso, personal de vía pública de la delegación Cuajimalpa, sin orden de autoridad retiró el puesto de venta de carne y productos perecederos que estaba ubicado afuera de su casa. Estos servidores públicos no entregaron ningún documento que justificara su actuación.	Una persona	Concluido por solucionarse durante el trámite
29 Delegación Venustiano Carranza	Desde hace 9 años se dedica a vender jugos y licuados. El 28 de octubre del presente año, tres servidores públicos de la Unidad Departamental de Vía Pública en Venustiano Carranza le mostraron un documento firmado por un servidor público de la Unidad Departamental de Vía Pública de la citada delegación, para que presentara la documentación que acreditara la legal colocación del puesto. Acudió a la cita pero un vigilante le indicó que nadie le podía atender. El 1° de noviembre pasado, al encontrarse vendiendo sus productos, dos servidores públicos de la delegación se llevaron sus pertenencias (dos mesas, un exprimidor, un costal de zanahorias, toronjas, un extractor, etc.), argumentando que ya se le había notificado. No cuenta con el permiso correspondiente.	Concluido por orientación	

Institución	Hechos presuntamente violatorios	Núm. de personas afectadas	Estado procesal/ Tipo de conclusión
30 Delegación Venustiano Carranza	<p>Él y otras veinte personas trabajan como vendedores en vía pública fuera del mercado de La Merced. Debido a que no han querido ser agremiados de un líder en varias ocasiones los han agredido física y verbalmente. Esas personas venden y reparten lugares sin que las autoridades de la delegación Venustiano Carranza intervengan al respecto, a pesar de tener conocimiento. Se encuentran protegidos por el jefe de Vía Pública, Carlos Moreno, de la ciudad delegación. Por otra parte personal de la Delegación realizan obras de remodelación en las mencionadas calles, por lo que no han podido realizar su trabajo. Acudieron a la Coordinación Territorial Morelos donde fueron atendidos por el jefe de la Unidad Departamental de la delegación Venustiano Carranza, quien les indicó que podían seguir ejerciendo su trabajo. El 15 de noviembre del año en curso fueron reubicados; sin embargo, se presentaron y en forma violenta les tiraron la mercancía y les dijeron que no importaba que se quejaran en la delegación, ya que a ellos las autoridades no les hacían nada, pues se encuentran apoyados por las mismas.</p>	21 personas	Concluido por orientación
31 Dirección General de Programas Delegacionales y Reordenamiento de la Vía Pública	<p>Cuentan con un permiso expedido por un servidor público de la delegación. El 15 de noviembre de 2006 se presentó en su lugar de trabajo el servidor público que se encarga de supervisar los permisos y lleva a cabo los levantamientos. Dicho servidor público les exigió que se retiraran pues tenía una orden, la cual no les mostró. Acudieron a la ciudad delegación y fueron atendidas por el coordinador de Vía Pública, José Antonio Ponce, quien les dijo que no existe ninguna orden de retiro y podían seguir trabajando siempre y cuando respeten la normatividad. Volvieron a instalarse pero temen que el servidor público Leopoldo las retire de su lugar de trabajo.</p>	Dos personas	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
32 Dirección General Jurídica y de Gobierno Delegación Iztapalapa	<p>Labora en un puesto semifijo de artesanías. A partir de 2004 le han exentado del pago correspondiente porque es una persona con discapacidad. El líder de vendedores y presidente de una asociación de comerciantes le solicitó cambiar su lugar de venta con la anuencia de dos servidores públicos de la delegación Iztapalapa, quienes no le presentaron documento alguno por parte de la delegación. Teme sufrir alguna agresión al ubicarse en su lugar acostumbrado.</p>	Una persona	Concluido sin elementos suficientes para acreditar la violación
33 Delegación Cuauhtémoc	<p>Es vendedor de tacos en la vía pública. Aclara que no tiene el permiso correspondiente. El 14 de diciembre del presente año dos policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y el supervisor de vía pública le quitaron los tacos que vendía. Señala que no le indicaron la sanción a que se hacía acreedor, lo cual considerara irregular y violatorio a sus derechos humanos.</p>	Una persona	Concluido por no haberse identificado a la autoridad que cometió la violación a derechos humanos
34 Dirección General Jurídica y de Gobierno de la delegación Cuauhtémoc	<p>Representa a comerciantes de micro y pequeños propietarios de juegos electromecánicos, mecánicos manuales y romería de feriantes. En diciembre de 2006 solicitó en la delegación Cuauhtémoc los permisos para participar en el evento que cada año organiza esa delegación, del 15 de diciembre de ese año al 6 de enero de 2007. No obstante que cumplió los requisitos legales, el Subdirector de Mercados, Vía Pública y Ferias de la Delegación Cuauhtémoc le dijo que para otorgarle los permisos debía entregarle 50 000 por cada aparato.</p> <p>No estuvo de acuerdo con la petición del servidor público porque la considera una extorsión.</p>	Indeterminado	Concluido por falta de interés de la persona peticionaria

*Informe especial sobre seguridad humana en la ciudad de México 2006-2008*  
se terminó de imprimir en octubre de 2008 en los talleres de  
Servicios de Medios Alternativos, S. A. de C. V., calzada de las Águilas 1842,  
col. Axomiatla, 01820, D. F.

Para su composición se utilizaron tipos Adobe Garamond Pro de 8:10, 9: 11 y 11: 14 y  
Frutiger Lt Std 45 Light de 7:9 y 9:11 puntos.  
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel bond de 75 g.